

Numero 02058/2022 e data 22/12/2022 Spedizione



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

## Consiglio di Stato

Sezione Consultiva per gli Atti Normativi

Adunanza di Sezione del 20 dicembre 2022

### NUMERO AFFARE 01826/2022

#### OGGETTO:

Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica.

Schema di regolamento del Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica recante *Disciplina del sistema di tracciabilità dei rifiuti e del registro elettronico nazionale per la tracciabilità dei rifiuti ai sensi dell'articolo 188-bis del decreto legislativo 6 aprile 2006, n. 152.*

#### LA SEZIONE

Vista la nota n. prot. 27017 del 13 dicembre 2022, firmata dal Capo di Gabinetto d'ordine del Ministro, con la quale del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica ha confermato i documenti trasmessi in data 24 ottobre 2022, ha ribadito *“la volontà di questo Ministero di proseguire con l'iter di adozione del presente regolamento, rappresentandone l'urgenza anche ai predetti fini del PNRR”* ed ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sull'affare consultivo in oggetto;

Esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Paolo Carpentieri;

1. Lo schema di regolamento in esame attua il disposto dell'articolo 188-*bis*, commi 1 e 4, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (c.d. codice dell'ambiente) e disciplina il nuovo sistema di tracciabilità dei rifiuti (*Registro elettronico nazionale per la tracciabilità dei rifiuti – RENTRI*).

2. Nell'ultimo decennio è intervenuta una profonda riforma del precedente *Sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI)*, già introdotto dall'art. 16 del d.lgs. 3 dicembre 2010, n. 205 (recante *Attuazione della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive*), mai divenuto operativo. Il decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 (recante *Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione*), convertito, con modificazioni, dalla legge 11 febbraio 2019, n. 12, ha disposto, con l'art. 6 (*Disposizioni in merito alla tracciabilità dei dati ambientali inerenti rifiuti*), la soppressione dal 1° gennaio 2019 del predetto *Sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI)* ed ha istituito il Registro elettronico nazionale per la tracciabilità dei rifiuti (*RENTRI*). Successivamente il decreto legislativo 3 settembre 2020, n. 116 (recante *Attuazione della direttiva (UE) 2018/851 che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti e attuazione della direttiva (UE) 2018/852 che modifica la direttiva 1994/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio*) ha abrogato l'art. 188-*ter* (rubricato *Sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI)*), già introdotto nel Codice dell'ambiente dal d.lgs. n. 205 del 2010, ed ha sostituito gli artt. 188-*bis* (*Sistema di tracciabilità dei rifiuti*, anch'esso già inserito dal d.lgs. n. 205 del 2010), 190 (*Registro cronologico di carico e scarico*), e 193 (*Trasporto dei rifiuti*).

3. Il ridisegno del sistema di tracciabilità dei rifiuti attua la già citata direttiva (UE) 2018/851 del 30 maggio 2018, che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti, che, nel *Considerando* n. 58, ha evidenziato la necessità di “potenziare la registrazione dei dati e i meccanismi di tracciabilità tramite l'introduzione di registri elettronici dei rifiuti pericolosi negli Stati membri”, prevedendo altresì la

possibilità che la raccolta elettronica dei dati possa “*essere applicata, se del caso, anche ad altri rifiuti per semplificare alle imprese e alle amministrazioni la registrazione dei dati e per controllare meglio i flussi di rifiuti nell’Unione*”. Gli strumenti fondamentali sui quali si articola il sistema della tracciabilità dei rifiuti sono costituiti dal *registro cronologico di carico e scarico* (che deve essere tenuto, in base all’art. 190 del codice dell’ambiente, da chiunque effettua a titolo professionale attività di raccolta e trasporto di rifiuti, dai commercianti e dagli intermediari di rifiuti senza detenzione, dalle imprese e dagli enti che effettuano operazioni di recupero e di smaltimento di rifiuti, dai Consorzi e dai sistemi riconosciuti, istituiti per il recupero e riciclaggio degli imballaggi e di particolari tipologie di rifiuti, nonché dalle imprese e dagli enti produttori iniziali di rifiuti pericolosi, *etc.*), nonché dal *formulario di identificazione (FIR)*, previsto dall’art. 193 del codice dell’ambiente, che deve accompagnare il trasporto dei rifiuti, eseguito da enti o imprese. Sia l’art. 190 che l’art. 193 demandano al “*decreto di cui all’articolo 188-bis, comma 1*” la disciplina del modello di registro cronologico di carico e scarico e del modello di formulario di identificazione del rifiuto (e le modalità di numerazione, vidimazione, tenuta e trasmissione al Registro elettronico nazionale).

4. Ha rilevato il Ministero che la nuova disciplina si ripropone di essere funzionale all’adozione di politiche di sviluppo attraverso la riduzione degli oneri amministrativi e burocratici per le imprese, in un’ottica di semplificazione e proporzionalità, attraverso l’utilizzo di sistemi informatici condivisi finalizzati ad una maggiore diffusione e conoscenza dei dati ambientali riferiti al settore dei rifiuti, in quanto elemento strategico fondamentale per l’attuazione delle politiche di economia circolare. Ha inoltre sottolineato come la tracciabilità dei rifiuti abbia assunto, in questi anni, particolare valenza quale strumento per combattere fenomeni di criminalità organizzata nell’ambito dello smaltimento illecito dei rifiuti.

5. Il Ministero ha infine evidenziato che la disciplina qui proposta si inquadra nella Strategia nazionale per l’economia circolare (recentemente approvata

con decreto del Ministro della transizione ecologica del 24 giugno 2022, n. 259) e nel Programma nazionale per la gestione dei rifiuti (adottato con decreto 24 giugno 2022, n. 257), inserendosi nella Strategia nazionale per l'economia circolare del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), in particolare nella missione M2-C1, Riforma 1.1, che prevede l'adozione di un nuovo sistema di tracciabilità dei rifiuti per lo sviluppo del mercato secondario delle materie prime, sistema fondato per l'appunto sul Registro elettronico nazionale per la tracciabilità dei rifiuti (RENTRI), che fornirà dati qualificati sia per le attività di vigilanza e controllo che per la progettazione industriale, la cui necessaria riconversione verso modelli di produzione ecocompatibili è alla base della reale transizione da un modello di economia lineare ad un modello di economia circolare.

6. Il regolamento presentato all'esame della Sezione provvede dunque all'effettiva costituzione del Registro elettronico di tracciabilità dei rifiuti pericolosi, previsto dal decreto-legge n. 135 del 2018, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 12 del 2019 e ne disciplina l'organizzazione e il funzionamento, dettando, in linea con la previsione analitica della norma primaria, disposizioni in tema di a) modelli e formati relativi al registro cronologico dei rifiuti e al formulario di identificazione di cui agli articoli 190 e 193 del decreto legislativo n. 152 del 2006; b) modalità di iscrizione al RENTRI e relativi adempimenti, da parte dei soggetti obbligati ovvero di coloro che intendano volontariamente aderirvi; c) funzionamento del RENTRI; d) modalità per la condivisione dei dati del RENTRI con l'Istituto superiore per la ricerca ambientale (ISPRA) al fine del loro inserimento nel Catasto di cui all'articolo 189 del decreto legislativo n. 152 del 2006; e) modalità di interoperabilità per l'acquisizione della documentazione di cui al regolamento (CE) n. 1013/2006; f) modalità di svolgimento delle funzioni di supporto tecnico operativo da parte dell'Albo nazionale gestori ambientali ai sensi dell'articolo 188-*bis*, comma 1, del decreto legislativo n. 152 del 2006; g) modalità di accesso ai dati del RENTRI da parte degli organi di controllo; h)

modalità per la verifica e l'invio della comunicazione dell'avvio a recupero o smaltimento dei rifiuti, di cui all'articolo 188-*bis*, comma 4, lettera *b*) del decreto legislativo n. 152 del 2006.

7. Riguardo all'*iter* istruttorio, nella relazione AIR (par. 6, pag. 11) si dà ampiamente conto delle consultazioni svolte, a partire dal mese di aprile 2022, mediante trasmissione dello schema di decreto integrato con i modelli di registro di carico e scarico e di formulario di identificazione del rifiuto agli *stakeholder* qualificati presenti nel settore della gestione dei rifiuti, con particolare riguardo ai rappresentanti delle Associazioni di categoria maggiormente rappresentative (Confindustria, Confcommercio, Confartigianato, Alleanza delle Cooperative, Confagricoltura, Confesercenti, Conftrasporto, Anita, Cisambiente, Assoambiente Unicircular, Utilitalia, Fise Assoambiente), con il coinvolgimento altresì delle Associazioni ambientaliste, delle “*Software house*” che sviluppano programmi gestionali per le imprese del settore dei rifiuti, nonché dei rappresentanti dei Consorzi presenti nel comparto degli imballaggi e di particolari categorie di rifiuti e dei rappresentanti delle Forze dell'ordine.

8. Lo schema di regolamento si compone di 24 articoli e 3 allegati, ed è suddiviso nei seguenti Titoli: Titolo I (artt. 1 - 3), recante le disposizioni generali; Titolo II (artt. 4 - 9), recante le disposizioni che disciplinano i modelli del Registro cronologico di carico e scarico e del Formulario di identificazione dei rifiuti; Titolo III (artt. 10- 24), recante le disposizioni che disciplinano il Registro elettronico nazionale per la tracciabilità dei rifiuti – RENTRI. I tre allegati contengono: il modello e il formato del registro cronologico di carico e scarico (l'allegato I, ai sensi dell'articolo 4, comma 1); il modello e il formato del formulario di identificazione (l'allegato II, ai sensi dell'articolo 5, comma 1); la tabella di determinazione e di calcolo del contributo annuale e del diritto di segreteria (allegato III, richiamato dall'articolo 14).

9. Il testo è corredato dalla relazione illustrativa, dall'analisi di impatto della regolazione (AIR), con annessa valutazione del Nucleo AIR della Presidenza del Consiglio, trasmessa con nota prot. n. 27056 del 14 dicembre 2022, dall'analisi tecnico-normativa (ATN), nonché dai concerti e dai pareri previsti dalla legge (concerto del Ministro dell'economia e delle finanze, espresso con nota n. prot. 19823 del 16 settembre 2022, “*acquisite le valutazioni del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato*”, a firma di un Direttore generale, per il Capo dell'Ufficio legislativo); pareri favorevoli, a firma dei Capi degli Uffici legislativi, dei Ministri dello sviluppo economico (prot. n. 17825 del 28 luglio 2022), della pubblica amministrazione (prot. n. 1164 del 26 settembre 2022 – correttamente firmato “*d'ordine del Ministro*”), delle infrastrutture e della mobilità sostenibili (prot. n. 18782 del 10 agosto 2022), nonché, per gli aspetti di competenza, delle politiche agricole alimentari e forestali (prot. n. 20887 del 20 settembre 2022). Il testo è altresì corredato parere del Garante per la protezione dei dati personali espresso con atto n. 287 del 22 agosto 2022 e della comunicazione ai sensi dell'articolo 5 della direttiva UE 2015/1535 (che prevede una procedura d'informazione nel settore delle regolamentazioni tecniche e delle regole relative ai servizi della società dell'informazione), effettuata con nota del 27 settembre 2022.

Considerato:

1. La Sezione rileva in primo luogo che il testo proposto risponde coerentemente al mandato legislativo (e, “a monte”, alle previsioni del diritto dell'Unione) e disegna un sistema che appare nel suo insieme meritevole di un giudizio complessivamente favorevole. Emergono, tuttavia – al di là di vari aspetti di dettaglio e di mera forma (che saranno segnalati nell'esame analitico dei singoli articoli) -, taluni aspetti problematici di carattere più generale, che richiedono di essere sottoposti all'attenzione dell'Amministrazione proponente, anche nella prospettiva della possibile introduzione di alcuni correttivi nel corso dell'ulteriore *iter* di adozione del regolamento.

2. Il primo profilo che merita attenzione è quello della concreta ed effettiva realizzabilità del nuovo sistema qui proposto. Questa Sezione ha sempre prestato, soprattutto negli ultimi anni, una particolare attenzione, al di là degli aspetti di legittimità, anche agli aspetti che riguardano la concreta operatività e l'effettività delle riforme proposte (così, ad esempio, più di recente, nel parere n. 107 del 2022 sulla piattaforma per la notificazione degli atti della pubblica amministrazione, nel parere n. 881 del 2022 sui modelli e gli standard per lo sviluppo dell'assistenza territoriale nel Servizio sanitario nazionale). Tale attenzione si è in particolar modo accentuata, come è logico, per gli atti normativi che – come quello portato all'odierno esame della Sezione – costituiscono elementi attuativi del PNRR, la cui complessiva impostazione è ordinata al criterio prioritario dell'efficacia.

2.1. Sotto questo angolo di visuale, la documentazione presentata a corredo del testo, in particolare, la relazione illustrativa e l'AIR, non offre, come sarebbe stato invece massimamente auspicabile e opportuno, una ricostruzione diacronica adeguata delle dinamiche normative e amministrative (notoriamente complesse) che, da un lato, hanno impedito la realizzazione del sistema precedentemente previsto (il SISTRI) e, dall'altro lato, hanno orientato e determinato, di riflesso e di conseguenza, le scelte riformatrici e la costruzione del nuovo sistema, come prefigurato nello schema di regolamento in esame.

2.2. Nell'AIR si riferisce che *“Alla luce dell'esperienza maturata con il sistema di tracciabilità SISTRI, la Direzione, traendo spunto dalla Direttiva 851/2018 che introduce il “registro nazionale elettronico”, ha inteso introdurre un nuovo paradigma in tema di tracciabilità dei rifiuti, ponendo le basi per un sistema evoluto che dovrà garantire fruibilità e semplificazione, nonché essere funzionale all'adozione di politiche di sviluppo”*; si aggiunge che *“È stata individuata l'infrastruttura digitale di funzionamento della tracciabilità nel Registro elettronico nazionale su cui potranno confluire i dati ambientali connessi al ciclo dei rifiuti, che viene gestita direttamente dal Ministero, superando la modalità dell'affidamento in concessione a soggetti terzi, per riportare all'interno la*

*governance dell'attività e la gestione dei dati ambientali, che sono un prezioso strumento di studio per l'impostazione di politiche ambientali?"; si informa che a tal fine "sono state valutate le competenze dell'Albo gestori ambientali, al quale sono state affidate importanti funzioni di supporto al Ministero della transizione ecologica nella gestione del nuovo sistema elettronico di tracciabilità"; si rileva, infine, che "Attraverso l'implementazione della banca dati di cui dispone l'Albo Gestori ambientali, che si basa sull'infrastruttura informatica dell'Unione delle Camere di Commercio, riconosciuta quale Polo strategico nazionale per l'ICT dall'Agenzia per l'Italia digitale, si è impostato il sistema del Registro elettronico nazionale previsto dalla Direttiva europea 851/2018. L'impiego e l'ottimizzazione dell'infrastruttura già esistente per la gestione, elaborazione e fruibilità delle informazioni contenute nei documenti digitali previsti in tema di tracciabilità quali Registri di carico e scarico e Formulari di identificazione del rifiuto, garantisce significativi risparmi in termini economici e di oneri amministrativi legati alla gestione".*

2.3. Manca tuttavia negli atti una più completa ricostruzione del contesto, tale da consentire la comprensione, nella logica di una sorta di "VIR" (valutazione d'impatto della regolazione), delle ragioni e delle valutazioni che, alla luce del fallimento dei precedenti modelli normativi, hanno motivato (e possono di conseguenza spiegare) le nuove scelte normative e, soprattutto, possono dimostrare la ragionevole possibilità di "successo" del nuovo sistema e di una sua "messa a terra" in termini celeri e con risultati efficaci.

2.4. La nuova impostazione voluta dal legislatore si caratterizza per l'abbandono del modello di esternalizzazione del sistema, fino ad oggi perseguito attraverso procedure selettive di operatori economici potenziali concessionari o prestatori di servizi, a favore di un modello di autoproduzione basato sul supporto tecnico-gestionale dell'Albo nazionale gestori ambientali (costituito presso il Ministero ai sensi dell'articolo 212 del codice dell'ambiente), nonché su (futuri) accordi conclusi esclusivamente tra due o più amministrazioni aggiudicatrici (in particolare, con il sistema delle Camere di commercio). Su tali basi, l'idea guida seguita dall'Amministrazione per rispondere all'esigenza di dare una concreta prospettiva di successo

applicativo al nuovo sistema sembra essere imperniata su due assi fondamentali: lo sviluppo (in chiave di dematerializzazione e digitalizzazione) di prassi e di strumenti già esistenti (con un congruo periodo transitorio di convivenza del cartaceo con il digitale) e la progressiva costruzione di un nuovo ambiente informatico condiviso entro il quale far “girare” il nuovo sistema. Il dato sostanziale è racchiuso negli artt. 10, comma 1, e 11 dello schema di decreto: il RENTRI utilizza la piattaforma telematica dell’Albo nazionale gestori ambientali interconnessa con la rete telematica delle Camere di commercio; l’Albo nazionale gestori ambientali fornisce il necessario supporto tecnico operativo alla competente Direzione generale del Ministero per la gestione dei rapporti con l’utenza, le Associazioni di categoria e le Associazioni dei produttori di *software*, nonché per gli aspetti operativi di funzionamento della piattaforma telematica e la predisposizione della documentazione tecnica e delle specifiche funzionali per la gestione ed evoluzione del RENTRI, mentre le Sezioni regionali delle Camere di commercio assicurano la gestione dei rapporti con gli utenti del RENTRI anche in collaborazione con le Associazioni di categoria e l’organizzazione di adeguate attività di formazione e informazione.

2.5. Non sono tuttavia forniti elementi conoscitivi più specifici – al di là del menzionato ricorso all’implementazione della banca dati di cui dispone l’Albo gestori ambientali, che si basa sull’infrastruttura informatica dell’Unione delle Camere di commercio - sull’effettiva idoneità di questa infrastruttura digitale a supportare adeguatamente i nuovi carichi di dati e di elaborazioni, né sulle risorse che sono impiegate o che dovranno essere impiegate per la una implementazione, per il suo eventuale potenziamento, per la sua effettiva messa a regime. Poche risultano inoltre le indicazioni (nell’articolato normativo e nei documenti illustrativi a corredo) in ordine agli strumenti giuridici – accordi, protocolli d’intesa, ulteriori decreti attuativi, *etc.* – necessari per realizzare effettivamente quegli avvalimenti e quella interoperabilità solo enunciati in astratto nel testo. Informazioni e dati, questi, che appaiono

vieppiù indispensabili, ove si consideri la massa di soggetti coinvolti nel sistema (indicata, ad esempio, nella prima tabella contenuta nella relazione AIR, dove si stima in circa 1.200.000 il numero totale dei soggetti coinvolti, comprendente anche i trasportatori di rifiuti conto terzi, le imprese e gli enti che effettuano il trattamento dei rifiuti conto terzi e gli intermediari). L'unico elemento concreto rinvenibile negli atti è offerto dal comma 3 dell'art. 11, che rinvia ad un'apposita convenzione stipulata tra la competente Direzione generale del Ministero e Unioncamere il tema della regolazione economica dei costi sostenuti per le attività di supporto fornito dalla Segreteria del Comitato nazionale dell'Albo gestori ambientali e dalle Sezioni Regionali.

2.5.1. Sotto un primo profilo, si evidenzia al riguardo nella relazione AIR che *“L'impianto normativo in oggetto rappresenta un'evoluzione degli adempimenti relativi alla tracciabilità dei rifiuti, già eseguiti dagli enti e imprese che gestiscono i rifiuti, che nello schema di decreto vengono aggiornati e tradotti in modalità digitale al fine di adeguare il settore dei rifiuti alle importanti evoluzioni tecnologiche oggi present?”*. Nel par. 5 della relazione AIR (pag. 10), si riferisce che *“Il Ministero della transizione ecologica definisce, con uno o più decreti direttoriali, le modalità operative per assicurare il funzionamento della piattaforma e garantire l'interoperabilità del RENTRI con i software gestionali adottati dagli operatori, nonché per gli aggiornamenti tecnici che si renderanno necessari in relazione all'evoluzione tecnologica dei processi di digitalizzazione”*. Si aggiunge che *“Tra le attività intraprese dal Ministero della transizione ecologica per l'attuazione del regolamento sono previste attività di formazione iniziale e di assistenza alle imprese ai soggetti coinvolti a supporto dell'avvio del sistema”*.

2.5.2. Sotto un secondo profilo, si informa (nella pag. 11 della relazione AIR) che si è svolta una *“prima fase di sperimentazione del prototipo di Registro, condotta dall'Albo gestori ambientali, mediante la realizzazione di un prototipo in grado di simulare tanto nella struttura, quanto nel suo funzionamento, l'architettura delineata nella proposta di testo di decreto regolamentare . . . e rispondente alla struttura di Registro descritta dal nuovo articolo 188-bis”*. *“Tale architettura – si riferisce – in estrema sintesi prevede la realizzazione di un Registro centrale che funzioni da raccogliitore dei dati relativi*

*ai registri di carico e scarico e ai formulari di identificazione del rifiuto. Il sistema, pertanto, è stato progettato come un portale costituito da una serie di servizi che verrà esposta in rete ai quali si accederà applicativamente da altri sistemi remoti, tipicamente i gestionali delle imprese. . . . A tal fine si è ritenuto opportuno procedere alla formalizzazione di protocolli d'intesa con le associazioni di categoria delle imprese maggiormente rappresentative degli operatori che saranno coinvolti nel futuro sistema di tracciabilità dei rifiuti e con le associazioni delle Software House anche esse direttamente coinvolte nell'importante passaggio alla progressiva gestione digitale degli adempimenti ambientali. La finalità della realizzazione del prototipo tende, infatti, a verificare l'utilizzabilità da parte degli operatori e il livello tecnologico di cui attualmente dispongono, affinché sia possibile avviare la transizione al digitale verso il nuovo sistema di tracciabilità".* Sempre nella relazione AIR (pag. 12) si dà conto delle *"numerose criticità relativamente ai sistemi di geolocalizzazione, alla luce della passata esperienza con il precedente sistema di tracciabilità SISTRP"* e si riferisce di una *"nuova modalità di geolocalizzazione"*, che *"non impone alcuna nuova tecnologia da installarsi sui mezzi di trasporto, bensì utilizza quanto già presente sui mezzi attraverso i sistemi di fleet-management di cui sono dotate le aziende di trasporto, senza aggiungere adempimenti inutilmente onerosi"*. Si riferisce infine che *"La trasmissione dei dati del FIR è oggetto di un'ulteriore sperimentazione condotta dall'Albo Nazionale Gestori Ambientali insieme ad alcune categorie di soggetti interessati, al fine di testare le funzionalità di tale trasmissione. La prosecuzione della fase di sperimentazione del RENTRI è focalizzata, in particolare, sulla trasmissione del FIR digitale all'interno della filiera"*.

2.5.3. La reale possibilità di entrata in funzione del nuovo sistema è subordinata in realtà alla generica previsione dell'art. 21 (*Modalità operative*) che demanda a futuri decreti direttoriali – senza la previsione di termini di adozione – la definizione concreta e specifica di questo nuovo sistema (modalità operative per assicurare la trasmissione dei dati al RENTRI e il suo funzionamento; istruzioni per l'accesso e l'iscrizione da parte degli operatori; requisiti informatici per garantire l'interoperabilità del RENTRI con i sistemi adottati dagli operatori; modalità di compilazione dei modelli di cui agli

articoli 4 e 5; requisiti per i servizi di consultazione da parte delle amministrazioni interessate; manuali e guide sintetiche a supporto degli operatori e degli utenti; modalità di funzionamento degli strumenti di supporto di cui all'articolo 20). Appare dunque evidente che, pur nelle dilatate tempistiche (da 18 a 30 mesi dall'entrata in vigore del presente regolamento) di effettiva operatività dell'obbligo degli operatori di iscriversi al RENTRI e di applicare dunque gli strumenti telematici per l'assolvimento degli obblighi di cui agli artt. 190 e 193 del codice dell'ambiente per la compilazione dei registri cronologici di carico e scarico e del formulario di identificazione, la reale definizione operativa del nuovo sistema è rinviata a convenzioni e atti dirigenziali attuativi di incerta e futura definizione.

2.6. Emerge pertanto che il successo di questa complessa e ambiziosa riforma, ossia la sua concreta ed effettiva capacità di tradursi in una realtà operativa efficiente ed efficace, mentre se ne rinvia di fatto la compiuta definizione alla futura adozione di numerosi decreti direttoriali, è affidata in sostanza al "generoso" regime transitorio, che ne dilaziona nel tempo l'obbligatorietà e punta sulla gradualità di entrata in vigore del RENTRI, con *"la possibile coesistenza di entrambe le fattispecie di tenuta (cartacea o digitale)"* nella tenuta dei registri di carico e scarico e dei formulari di identificazione (secondo le scadenze previste per i principali obblighi previsti dal regolamento riportate nella seconda tabella di sintesi contenuta nella relazione AIR, pagg. 4-5: sostanzialmente, 30 mesi successivi all'entrata in vigore del nuovo regolamento).

2.7. In ordine agli oneri per le imprese, si osserva nella relazione AIR (pag. 6) che la dematerializzazione (*"la gestione digitale di milioni di documenti cartacei oggi associati alla gestione dei rifiuti"*) si traduce in un beneficio anche per le imprese del settore, potendo costituire *"il punto di incontro tra le esigenze della pubblica amministrazione (controllo, tracciabilità, legalità) e delle imprese (semplificazione, snellimento delle procedure e certezze delle norme)"*. Ma è altresì vero che la nuova disciplina introduce consistenti nuovi oneri informativi (cfr. punto C della

relazione AIR e tabella di pagg. 7-8: iscrizione al registro elettronico nazionale, nuova modulistica, tenuta e trasmissione al RENTRI in formato digitale dei dati dei registri cronologici di carico e scarico e del formulario di identificazione), nonché economici, a carico degli operatori economici coinvolti (ad esempio, per il necessario acquisto di un apposito *software* gestionale, per il quale si stima una spesa per singola impresa oscillante tra euro 600 ed euro 1.000, ai costi attuali di mercato).

2.8. Concludendo sul punto, la Sezione rileva che, al di là delle lacune istruttorie e documentali sopra rilevate, che comunque non appaiono tali da pregiudicare l'ulteriore corso dello schema di regolamento in esame, è necessario qui formulare una forte raccomandazione all'Amministrazione affinché provveda nel corso del seguente *iter* di adozione dell'atto a colmare le predette lacune e a meglio chiarire e precisare, anche, possibilmente, mediante apposite integrazioni all'interno dell'articolato normativo, con quali strumenti giuridici e operativi e con quale prevedibile tempistica e ordine logico-giuridico potranno essere assicurate e conseguite l'effettiva strutturazione, implementazione e messa a regime del nuovo sistema RENTRI e dei suoi supporti tecnici (*hardware*) e logici di programmazione (*software*). Talune indicazioni più specifiche e concrete su come strutturare e articolare il disegno operativo del nuovo sistema si rinvencono nella relazione AIR, nella quale, come detto, si riferisce delle sperimentazioni effettuate e del proficuo dialogo con gli operatori del settore. Sarebbe pertanto senz'altro possibile, evidenzia la Sezione, "elevare" talune di tali indicazioni a elementi integrativi dell'articolato, per dare al testo una maggiore compiutezza e superare in parte, in tal modo, le lacune indicate.

3. Un secondo aspetto di carattere generale che merita una più specifica attenzione è costituito dalla complessa disciplina della tempistica di applicabilità del nuovo sistema. Il testo proposto presenta una complicata distribuzione delle norme transitorie e di prima applicazione in diversi punti dell'articolato [ad esempio, il comma 8 dell'art. 9 rinvia l'emissione del

formulario di identificazione del rifiuto in modalità digitale “*a partire dalla data di cui al comma 1, lettera c), dell’articolo 13*”; nell’art. 9 si stabilisce l’*Entrata in vigore dei nuovi modelli*, peraltro con rinvio interno all’articolo 13, comma 1, lettera a); l’art. 12, comma 2, rinvia all’articolo 13 la definizione delle *tempistiche* in base alle quali i soggetti di cui al comma 1 procedono all’iscrizione al RENTRI]. Si osserva nella relazione illustrativa, a proposito del comma 8 dell’art. 7, che si “*introduce l’obbligo di tenuta del FIR in modalità digitale coincidente con la data di iscrizione al RENTRI dell’ultimo “scaglione” di utenti previsto, garantendo così che l’intera filiera dei soggetti interessati dalla movimentazione del rifiuto, sia compliance alla modalità digitale. La modalità digitale sarà obbligatoria a decorrere dai 30 mesi dall’entrata in vigore del presente decreto, per tutti i soggetti obbligati al RENTRI*”, mentre, a proposito dell’art. 9, si rileva che “*L’articolo stabilisce che l’entrata in vigore dei nuovi modelli dei registri di carico e scarico e dei formulari di identificazione del rifiuto avvenga secondo la tempistica di iscrizione al RENTRI fissata per il primo scaglione di soggetti ed individuata a partire da 18 mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto*”. È poi l’art. 13 che detta le *Tempistiche di iscrizione*, correlate alle dimensioni delle imprese, articolate in tre scaglioni. Inoltre, nell’articolo 8 (*Specifiche tecniche*) si rinvia di fatto l’operatività del nuovo sistema alla pubblicazione sul sito del RENTRI, da parte della Direzione generale competente del Ministero, delle specifiche tecniche per la redazione in formato elettronico dei nuovi modelli, senza peraltro indicare alcun termine, ancorché solo acceleratorio, per tale pubblicazione, che pure condiziona l’effettiva applicabilità del nuovo regime. L’art. 21 (*Modalità operative*) demanda, come detto, a plurimi decreti direttoriali della Direzione generale competente del Ministero, sentito l’Albo nazionale gestori ambientali, la definizione delle modalità operative per assicurare la trasmissione dei dati al RENTRI e il suo funzionamento, le istruzioni per l’accesso e l’iscrizione da parte degli operatori, *etc.*, ma senza indicare alcun termine per l’adozione di tali decreti, la cui pubblicazione è evidentemente pregiudiziale per l’effettiva operatività del

sistema e dovrà dunque ragionevolmente avvenire in tempi utili rispetto ai tre “scaglioni” di avvio dell’obbligo di iscrizione al RENTRI, di cui all’art. 13.

Ferma restando la scelta di merito, riservata all’Amministrazione, su come graduare e distribuire nel tempo la progressiva attuazione del nuovo sistema, graduazione, come detto nella relazione illustrativa, *“fortemente sollecitata nella fase di consultazione pubblica degli stakeholder”* al fine di consentire *“al tessuto imprenditoriale, formato da piccole imprese, di adeguare i processi organizzativi aziendali alle nuove procedure gestionali e informatiche previste dal RENTRI”*, ritiene la Sezione che sia possibile e senz’altro preferibile concentrare le varie disposizioni transitorie, sopra indicate, ora sparse in vari punti del testo, in un unico articolo appositamente dedicato, nel quale siano accorpate in modo ordinato e chiaro le diverse scadenze e i diversi termini che, si deve precisare, non sono di *“entrata in vigore”*, ma di applicabilità delle diverse disposizioni e dei diversi obblighi e adempimenti ivi previsti.

4. Un terzo aspetto di carattere generale che la Sezione ritiene di dover sottoporre all’attenzione del Ministero proponente è quello che attiene al monitoraggio. Anche questo aspetto è stato molto spesso posto al centro dell’attenzione di questa Sezione, costituendo, esso, un elemento strutturale essenziale per la buona riuscita pratico-operativa delle riforme via via proposte. Ritiene pertanto la Sezione che i dati informativi presi in considerazione nel paragrafo 5.2 della relazione AIR (numero degli operatori iscritti al RENTRI, tipologia degli operatori per numero dei dipendenti e attività svolta, numero delle movimentazioni trasmesse, *etc.*), in uno a ogni altro indicatore rilevante ai fini della verifica del buon andamento del nuovo sistema, debbano e possano rifluire in un apposito articolo aggiunto, da inserire nel testo dello schema di regolamento, di *“istituzionalizzazione”* e disciplina dell’attività di monitoraggio.

5. Un quarto aspetto che richiede approfondimenti riguarda l’impegno economico-finanziario e la sua copertura. Il testo presentato non risulta bollinato dalla Ragioneria generale dello Stato. Il concerto, espresso dal

Ministero dell'economia e delle finanze (in forma peraltro irrituale, con una nota a firma del Direttore generale per conto del Capo dell'Ufficio legislativo), si limita a riferire di aver *“acquisite le valutazioni del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato”*. Eppure non vi è dubbio sul fatto che l'attuazione del regolamento qui proposto comporta non irrilevanti oneri economico-finanziari. L'art. 6, comma 3-*quater*, del decreto-legge n. 135 del 2018, nell'istituire il Registro elettronico nazionale per la tracciabilità dei rifiuti reca un'apposita autorizzazione di spesa a copertura dei costi connessi all'istituzione del Registro elettronico nazionale (*“pari a 1,61 milioni di euro per l'anno 2019”*) e per il funzionamento del nuovo sistema (*“A decorrere dall'anno 2020 agli oneri di funzionamento si provvede con i proventi derivanti dai diritti di segreteria e con il contributo annuale, che sono versati ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnati, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, ad apposito capitolo dello stato di previsione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare”*). Tra gli *“Oneri eliminati?”* (pag. 8 AIR) si segnala l'abolizione dei diritti di segreteria da versare al momento della vidimazione dei registri di carico e scarico (per un ammontare di circa euro 25), con l'introduzione del servizio gratuito di vidimazione digitale delle Camere di commercio. Si aggiunge, nella pag. 10 della relazione AIR, che *“L'analisi dei dati in possesso dell'Amministrazione, basati sulle dichiarazioni MUD relative al numero di soggetti interessati all'iscrizione al RENTRI, ha permesso di elaborare una previsione per il raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario a circa 36 mesi dall'iscrizione della prima fascia di soggetti obbligati”*. L'art. 20 prevede che il Ministero, tramite il RENTRI, debba mettere a disposizione un servizio per i singoli operatori al fine di agevolare l'assolvimento degli adempimenti agli obblighi di cui al presente regolamento, con particolare riferimento alla trasmissione dei dati. Appare dubbio, pertanto, quanto affermato nel comma 2 dell'art. 24, per cui *“Dall'attuazione del presente regolamento non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica”*.

Ritiene pertanto la Sezione che, nell'ulteriore corso dell'*iter* di adozione del regolamento, il Ministero proponente debba acquisire la prevista bollinatura della Ragioneria generale dello Stato a certificazione della coerenza e solidità economico-finanziaria di tale impianto normativo.

6. Un ultimo aspetto critico di carattere generale riguarda il parere n. 287 del 22 agosto 2022 del Garante per la protezione dei dati personali, che ha osservato che il testo proposto *“difetta . . . di norme specificamente dedicate alla disciplina di tale trattamento (e delle sue implicazioni) e, in questa parte, va integrato per introdurre le necessarie garanzie per gli interessati (da intendersi, ai sensi degli articoli 1 e 4, paragrafo 1, numero 1) del Regolamento, quali persone fisiche)”*. Il parere ha posto tre specifiche condizioni, esposte nel *“Ritenuto”*, volte a: *“1) integrare l'articolato disciplinando le caratteristiche essenziali del trattamento dei dati personali necessario alla funzionalità del sistema di tracciabilità dei rifiuti complessivamente inteso; 2) inserire all'articolo 19, c. 2, in fine, le seguenti parole: “, nell'ambito di taluno dei decreti direttoriali di cui all'articolo 21”; 3) disciplinare anche il trattamento dei dati personali conseguente all'attivazione del sistema di geolocalizzazione di cui all'articolo 16 e alla trasmissione, al RENTRI, dei dati sul percorso seguito dal veicolo”*. Di tali condizioni, ritenute condivisibili dal Collegio, solo le ultime due risultano esser state ottemperate, mentre rispetto alla prima codesta Amministrazione si è limitata a rilevare nella relazione illustrativa, circa l'art. 10 del testo, che *“In relazione alla sezione anagrafica si evidenzia che i dati che saranno presi in considerazione dal RENTRI sono già contenuti in albi e registri tuttora vigenti e rispondenti alla normativa in materia di Privacy”*.

7. La Sezione procede, infine, a formulare alcune osservazioni puntuali sul testo, nei termini che seguono.

7.1. Nel terzo *Visto* (l'articolo 188-bis . . .) va spostato dopo il quinto *Visto*, relativo al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 in generale. Nell'ottavo *Visto* (la legge 25 gennaio 1994, n. 70), nell'ultimo rigo, la parola inglese *reporting* va sostituita con l'italiano *“segnalazione e rapporto”* (se del caso riportando a seguire tra parentesi la locuzione inglese). Nell'undicesimo *Visto* (le *«Linee Guida*

*AgID sulla formazione . . .*), occorre precisare meglio gli elementi identificativi del documento, ora indicati solo in modo incompleto (“*del maggio 2021*”). Nella pag. 2 del preambolo, alla fine, nel *DATO ATTO* riferito alla procedura partecipata con gli *stakeholders*, occorre anteporre l’articolo determinativa “*la*” (o l’articolo indeterminato “*una*”) alla parola “*procedura*”.

7.2. Occorre prestare maggiore attenzione, *passim* nel testo, alla corretta distribuzione delle virgole (ad esempio, nell’articolo 1, comma 1, al secondo rigo, manca la virgola dopo la parola “*rifiuti*”; nell’articolo 4, comma 3, lettera *aa*), secondo rigo, occorre aggiungere una virgola dopo la parola “*dell’operatore*”; nell’articolo 12, comma 4, quarto rigo, occorre aggiungere una virgola dopo le parole “*all’articolo 21*”, *etc.*).

7.3. La scelta della ripartizione dell’articolato in titoli, raggruppati per temi omogenei, impone l’introduzione di un apposito Titolo IV, dedicato alle abrogazioni e alle disposizioni finali, attuali articoli 23 e 24 (che riguardano tutto il regolamento e non solo gli articoli contenuti nel Titolo III): In questo nuovo Titolo IV potrebbe trovare appropriata sede un apposito articolo dedicato a raccogliere le norme transitorie, come suggerito nel precedente paragrafo 3 di questa motivazione.

7.4. Articolo 1, comma 2: è preferibile sostituire la locuzione “*Ai fini indicati*”, che appare superflua, con la locuzione “*in particolare* (“*il presente regolamento disciplina in particolare . . .*”), eliminando di conseguenza la medesima espressione ora contenuta alla fine dell’alinea. In questo medesimo punto sostituire la parola “*disponendo*” con la parola “*definendo*”. Nella lettera *f*) inserire un trattino per legare le parole che formano il termine composto “*tecnico-operativo*”.

7.5. Articolo 2 (*Aggiornamento delle disposizioni tecniche e dei contributi*): la disposizione deve essere riformulata nei termini seguenti, più aderenti alla norma primaria: “1. *Gli allegati di cui all’articolo 1, comma 3, in caso di intervenute novità tecniche o operative, sono aggiornati con decreto del Ministro della transizione*

*ecologica secondo le modalità di cui al comma 6 dell'articolo 188-bis del decreto legislativo n. 152 del 2006*'.

7.6. Articolo 3 (*Definizioni*): comma 1, lettera *a*): ritiene la Sezione che debba evitarsi l'introduzione, in sede regolamentare, di termini e concetti giuridici generali, che trovano la loro compiuta definizione nelle pertinenti norme primarie: così il termine "*sede legale*" rinviene la sua appropriata definizione nel codice civile, nel codice del terzo settore e in altre norme di carattere generale, peraltro non derogabili dalla fonte regolamentare. Non si comprende del resto quale sia l'esigenza concreta che imporrebbe questa ridefinizione precisante in questa sede. Lo stesso deve dirsi per la lettera *c*), che intende fornire una autonoma (nuova?) definizione di "*dipendente*", peraltro del tutto inutile, posto che nella stessa relazione illustrativa si osserva che "*la definizione richiama il disposto dell'articolo 2094 del codice civile e la definizione riportata nel registro imprese*".

7.6.1. Ancora nell'articolo 3, la lettera *b*) richiede una parziale riformulazione, nei termini seguenti: *b) "unità locale": una sede operativa, quale, ad esempio, un laboratorio, un'officina, uno stabilimento, un negozio, oppure una sede amministrativa o gestionale, quale, ad esempio, un ufficio, un magazzino, un deposito, ubicata ubicati in luogo coincidente con la sede legale o diverso da quello della sede legale, . . ."*.

7.7. Articolo 4 (*Disposizioni generali sul registro cronologico di carico e scarico*), comma 3, lettera *a*): sostituire le parole "*prodotto tramite*" con la parola "*mediante*"; valutare se sostituire le parole "*format esemplare*" con le parole "*modello standard*"; sostituire la parola "*fissate*" con la parola "*previste*". Nella lettera *b*), sostituire le parole "*vidimato digitalmente*" con le parole "*con vidimazione digitale*"; sostituire il termine "*raggiungibile*" con il termine "*utilizzabile*" (e così ovunque ricorre, nel testo, la locuzione "*tramite apposita applicazione raggiungibile attraverso il RENTRP*"); sostituire le parole "*, e compilato*" con le seguenti: "*; la compilazione in modalità digitale è effettuata*".

7.7.1. Sempre nell'articolo 4, comma 3, nella lettera *aa*): al secondo rigo aggiungere il pronome "*ne*" dopo le parole "*dall'operatore, che*" e prima della

parola “*deve*”. Si suggerisce la seguente riformulazione del secondo periodo: “*Le registrazioni sono effettuate dagli operatori in modo da garantire la possibilità di riproduzione dei documenti posti in conservazione e l'estrazione delle informazioni dagli archivi informatici, relativamente all'insieme dei dati trasmessi al RENTRI, qualora ciò sia richiesto in sede di ispezioni o verifiche da parte degli organi di controllo*”. Nella lettera *cc*) eliminare la parola “*effettuate*”.

7.8. Nell'articolo 7 (*Formulario di identificazione del rifiuto in formato digitale*), comma 5, quarto rigo, sostituire il termine “*set*” con il seguente: “*raccolta dei*” (oppure “*serie di*”); nel comma 7, secondo rigo, sostituire l'espressione “*assolvere a quanto previsto*” con la seguente “*adempiere [o assolvere] gli obblighi previsti*” (è infatti preferibili la forma transitiva).

7.9. Articolo 8 (*Specifiche tecniche*). Il comma 2 va riformulato come segue: “*Eventuali modifiche alle specifiche tecniche si applicano a decorrere dal sesto mese successivo alla loro pubblicazione*”.

7.10. Articolo 9 (*Entrata in vigore dei nuovi modelli*). Sia nella rubrica dell'articolo che nel testo del comma 1, sostituire le parole “*entrata in vigore*” (ed “*entrano in vigore*”) con le seguenti: “*applicabilità*” (e “*sono applicabili*”).

7.11. Articolo 10 (*Struttura organizzativa del registro elettronico nazionale*). Nel comma 1 eliminare la congiunzione “*anche*” prima delle parole “*nel rispetto delle disposizioni contenute nel regolamento (UE)*”.

7.12. Articolo 12 (*Iscrizione al RENTRI*). Nel comma 4, sostituire la preposizione “*delle*” con la preposizione “*alle*”. Nel secondo periodo, l'aggettivo “*non congruenti*” (riferito al “*contenuto dei provvedimenti*”), che segue l'aggettivo “*non veritiere*”, risulta poco chiaro. Si suggerisce di sostituirlo con l'aggettivo “*non pertinenti*”. Nel comma 8, l'abbreviazione del d.P.R. n. 445 del 2000 deve essere riportata senza l'uso della barra tra il numero del decreto e l'anno di emanazione (usando, al limite, la formula “*n. 445 del 2000*”). Nella lettera *c*) del comma 8 sostituire le parole “*all'apposita*” con le seguenti: “*nell'apposita*”.

7.13. Articolo 13 (*Tempistiche di iscrizione*). Nel comma 1, nelle lettere *a*), *b*) e *c*), le locuzioni “*da 18 mesi*”, “*da 24 mesi*” e “*da 30 mesi*” devono essere sostituite con le seguenti: “*dal diciottesimo mese*”, “*dal ventiquattresimo mese*” e “*dal trentesimo mese*”.

7.14. Articolo 15 (*Trasmissione dei dati al sistema informatico*). Nel comma 1, al terzo rigo, occorre aggiungere la congiunzione “*e*” tra le parole “*indicate*” e “*secondo*”.

7.15. Articolo 16 (*Sistemi di geolocalizzazione*). La disposizione appare molto scarna e generica. Valuti l’Amministrazione se non sia necessario prevedere specifiche tecniche più dettagliate al fine di garantire l’omogenea funzionalità dei sistemi di geolocalizzazione, che rivestono un’evidente importanza strategica per la funzionalità e l’efficacia dell’intero sistema di tracciabilità dei rifiuti.

7.16. Articolo 17 (*Iscrizione all’Albo gestori ambientali*). Nel comma 1, le parole “*A partire dai diciotto mesi successivi*” devono essere sostituite con le seguenti: “*A decorrere dal diciottesimo mese successivo*”.

7.17. Articolo 23 (*Abrogazioni*). La disposizione prevede che l’effetto abrogativo dei precedenti regolamenti decorra “*A far data dall’entrata in vigore dei nuovi modelli di cui all’articolo 9*”, ossia “*dalla data di cui all’articolo 13, comma 1, lettera a)*”, ossia a decorrere dal diciottesimo mese successivo alla data di entrata in vigore del presente regolamento. La Sezione fa presente che i precedenti regolamenti potrebbero tuttavia dover trovare un’ulteriore applicazione fino a che l’intero sistema digitale del RENTRI non sia entrato a regime, ossia a decorrere dal trentesimo mese successivo alla data di entrata in vigore del presente regolamento, data a partire dalla quale anche l’ultimo “*scaglione*” dei soggetti coinvolti (“*tutti i restanti produttori iniziali di rifiuti speciali pericolosi obbligati ai sensi dell’articolo 6, comma 3, del decreto-legge n. 135 del 2018*”) rientrerà appieno nel nuovo sistema. In altri termini, finché può rimanere anche in parte operativo il sistema previgente, anche per una quota minoritaria di operatori economici coinvolti, resta la necessità di lasciare in

vigore la vecchia disciplina; diversamente, si correrebbe il rischio di lasciare aperta una lacuna nella disciplina, per i soggetti nei confronti dei quali, non potendosi ancora applicare il nuovo regime, risulterebbe non più applicabile – perché abrogato – nemmeno quello precedente. Si rimette pertanto al Ministero proponente l'accurata verifica su questo punto, circa la corretta individuazione del termine iniziale di dispiegamento dell'effetto abrogativo dei precedenti regolamenti.

7.18. Si segnala la ovvia necessità di sostituire, ovunque ricorra, la precedente denominazione del Ministero (*Ministero della transizione ecologica*) con quella attuale (*Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica*).

7.19. Come già anticipato nel paragrafo 5, resta dubbia la correttezza della proposizione contenuta nel comma 2 dell'art. 24, secondo la quale “*Dall'attuazione del presente regolamento non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica*”. Come detto, per la costituzione del RENTRI era prevista un'apposita autorizzazione di spesa (della cui eventuale perenzione o residua disponibilità non è detto nelle relazioni di accompagnamento del testo) e vi sono altri profili di potenziale onerosità.

8. In conclusione, ritiene la Sezione di poter esprimere un parere nel complesso favorevole sul testo, pur con la condizione della successiva acquisizione della bollinatura della Ragioneria generale dello Stato e con le osservazioni sopra formulate.

P.Q.M.

Nei sensi suesposti è il parere della Sezione.

L'ESTENSORE  
Paolo Carpentieri

IL PRESIDENTE  
Luigi Carbone

# IL SEGRETARIO

Cinzia Giglio