

ISCRIZIONE/ESENZIONE AL SISTRI PER NUMERO DI DIPENDENTI

di Giovanni Tapetto¹

In vista dei termini di scadenza del pagamento d'iscrizione al SISTRI (30/06/2014), riteniamo utile proporre alcune considerazioni circa l'obbligo d'iscrizione a detto sistema, in ragione di alcuni aspetti ancora oggettivamente nebulosi dei disposti normativi.

Con riferimento al precetto dell'art. 1, comma 1, lettere a), b), c) del DM 24 aprile 2014, pubblicato nella GU nr. 99 del 30 aprile 2014, i soggetti obbligati all'iscrizione al SISTRI, quali *"produttori iniziali"* sono:

- a) *gli enti e le imprese produttori iniziali di rifiuti speciali pericolosi da attività agricole ed agroindustriali con più di 10 dipendenti, esclusi, indipendentemente dal numero dei dipendenti, gli enti e le imprese di cui all'art. 2135 del codice civile che conferiscono i propri rifiuti nell'ambito di circuiti organizzati di raccolta, ai sensi dell'art. 183, comma 1, lettera pp) del d.lgs. 152 del 2006;*
- b) *gli enti e le imprese con più di dieci dipendenti, produttori iniziali di rifiuti speciali pericolosi di cui all'art. 184, comma 3, lettere b), c), d), e), f) ed h), del d.lgs. n. 152 del 2006 e successive modificazioni ed integrazioni;*
- c) *gli enti e le imprese produttori iniziali di rifiuti speciali pericolosi che effettuano attività di stoccaggio di cui all'art. 183, comma 1, lettera aa), del d.lgs. n. 152 del 2006;*

Conseguenza di tale recente disposto è che i medesimi soggetti indicati, con un numero di dipendenti inferiore o uguale a 10, sono esenti dall'obbligo di iscrizione al SISTRI.

Il punto cruciale da chiarire rimane individuato nell'esatta modalità applicativa di tale esenzione dato che la norma, in questo senso, non è chiara (ancorché la mancanza di chiarezza sia ormai lo standard di ogni provvedimento ambientale).

Il primo aspetto del disposto da considerare riguarda l'obbligo e, conseguentemente, l'esenzione che sono riferiti ad *"enti ed imprese (...) produttori iniziali"* e quindi il presupposto necessario fissato dal precetto è costituito dal fatto di essere configurati esclusivamente come tali.

¹ Giurista ambientale - Docente a contratto in "Disciplina dei rifiuti" al Master in "Diritto dell'Ambiente e del Territorio" dell'Università Cà Foscari di Venezia - Direttore didattico e docente alla "Scuola di Alta Formazione in Management Ambientale" del Ciset-Università Cà Foscari di Venezia - Consulente d'applicazione del D.lgs 231/2001 - Consulente alla sicurezza del trasporto merci pericolose (ADR) - Responsabile tecnico di gestione rifiuti - Presidente di Evoluzione Ambiente C. & F. srl - Studio Legale Roberta Agnoletto e Giovanni Tapetto

Il secondo aspetto riguarda il numero dei dipendenti che, come chiaramente indicato, deve essere “superiore a 10” per configurare l’obbligo d’iscrizione e, conseguentemente, “inferiore o uguale a 10” per configurare l’esclusione dall’obbligo.

Il terzo e non trascurabile aspetto riguarda l’oggettività dell’obbligo d’iscrizione, se cioè il soggetto obbligato sia “l’ente o l’impresa con più di dieci dipendenti” ovvero “l’unità locale dell’ente o impresa con più di dieci dipendenti”.

Per chiarire la questione va presa in considerazione la fonte giuridica dirimente costituita dal precetto dell’art 2, comma 1-c), del DM 52/2011 che, fra le altre accezioni, definisce i “dipendenti” come “il numero di addetti, ossia delle persone occupate nell’unità locale dell’ente o dell’impresa”.

In tale definizione, il termine generico “dipendenti”, viene individuato nel sostantivo “addetti” che è immediatamente descritto come “persone occupate nell’unità locale (...)”, correlando dunque tale accezione alle sole persone occupate nell’unità locale, non all’ente o impresa nella sua globalità.

La definizione, a nostro avviso, palesa la volontà del legislatore che, evidentemente, non era quella di individuare e coinvolgere, nell’obbligo di adesione al SISTRI, la generalità degli enti o imprese con più di 10 dipendenti, ma solo quelle unità locali di enti o imprese, produttrici di rifiuti alla cui generazione avessero concorso più di 10 persone ivi operanti.

A tale nostra lettura si raffronta quanto indicato dal manuale SISTRI (edizione 07/08/2013 ancora oggi presente nel sito SISTRI) nel capitolo in cui spiega le modalità di calcolo dei dipendenti che riportiamo di seguito:

2.1 Calcolo dei dipendenti

(...)

L’art. 188 ter comma 3 del D.Lgs. 152/2006 ss.mm.ii., introdotto dall’art. 16 del D.Lgs. 3 dicembre 2010 N.205, concernente le “Disposizioni di attuazione della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive.”, stabilisce che ai fini dell’iscrizione il numero dei dipendenti è calcolato con riferimento al numero “delle persone occupate nell’unità locale dell’ente o dell’impresa (...)

La parte sottolineata del periodo conferma quanto più sopra da noi analizzato, con l'ulteriore rafforzamento dato dal riferimento della precisa espressione data dal comma 3 dell'art 188-ter del D.lgs 152/2006 (norma di rango superiore) che il calcolo delle "persone occupate nell'unità locale dell'ente o dell'impresa" è correlato *"ai fini dell'iscrizione"*.

La valenza della correlazione addetti-unità locale trova dunque esplicita conferma nella sua finalità di valutazione ai fini dell'iscrizione nella norma di legge.

Nonostante la premessa appena riportata che avalla la nostra tesi, nel medesimo Manuale operativo SISTRI, a conclusione del paragrafo "Metodologia di calcolo" del capitolo 2.1, è riportata la frase:

"Qualora l'ente o l'impresa abbia un numero di dipendenti suddivisi in diverse unità locali va considerato il numero totale".

Come si può facilmente evincere, la frase propone anzi pone come condizione d'obbligo, una interpretazione applicativa della norma che non ha alcun riscontro nella norma medesima e che si scontra con il precetto di legge portato a riferimento nell'incipit del medesimo capitolo.

In ragione del fatto che la frase compare in un documento che, per quanto apocrifo, è edito dal Ministero dell'Ambiente e reso pubblico attraverso un sito gestito dal medesimo ministero, si rende necessario prendere in considerazione tale documento per valutarne la consistenza giuridica.

Nel prendere in considerazione il Manuale SISTRI, dobbiamo prendere atto che, ancorchè apocrifo privo cioè di una identificazione diretta sulla responsabilità della redazione, costituisce un documento ministeriale, reso pubblico e destinato a informare gli utenti del sistema sul corretto uso del medesimo e quindi anche della corretta applicazione del precetto d'obbligo d'iscrizione.

Se, per i motivi indicati, dobbiamo classificarlo quale atto pubblico dobbiamo definire la tipologia dell'atto e la scelta, fra le opzioni possibili (atto amministrativo, circolare ecc.) può cadere, per maggiore prossimità di creazione e scopo, nell'individuare e definirlo quale "atto di indirizzo ministeriale" per le finalità anzidette.

Per valutare il peso giuridico di tale documento, prendiamo in considerazione se e in quale grado, possa entrare nel novero delle “fonti di diritto” quale atto giuridico che origini una norma secondo i principi base del nostro ordinamento che individua le fonti di produzione del diritto in:

- Fonti-fatto, ovvero fonti non scritte, determinate da fatti sociali o naturali considerati idonei a produrre diritto;
- fonti-atto, ossia atti normativi posti in essere da organi o enti nell'esercizio di poteri ad essi attribuiti dall'ordinamento.

Trascurando le fonti-fatto che non interessano la fattispecie in esame, si evidenzia che, nel nostro ordinamento, le fonti-atto sono costituite esclusivamente da Leggi o Decreti emanati da un'autorità legiferante riconosciuta (Parlamento, Governo, Parlamenti Regionali, Governi Regionali, Ministeri).

Tra le fonti di diritto riconosciute dal nostro ordinamento non sono considerati gli “atti di indirizzo”, ministeriali o meno che siano, che quindi, non possono avere alcuna autorevolezza applicativa rispetto ad un precetto posto da un norma regolamentare o legislativa.

Sulla conferma di tale considerazione deduttiva, possiamo rilevare, in campo ambientale, l'importante precedente, stabilito dal comma 8 dell'art. 18 della legge 179/2002, emesso a regolarizzazione giuridica di “certificazioni INAIL” che erano state prodotte sulla base di atti d'indirizzo emanati dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali che, non costituendo fonti di diritto per quanto sopra indicato, facevano mancare il presupposto di legalità alle certificazioni emesse dall'istituto assicurativo, condizione che ha reso necessario l'intervento del legislatore a regolarizzarle per evitare un danno irreparabile.

Tale intervento a sanatoria del legislatore vale a confermare la carenza di giuridicità di un atto di indirizzo che, tutt'al più, può essere considerato come espressione di un parere interpretativo della norma ma non certamente come riferimento giuridico.

A ciò si aggiunge che il sito [www. sistri.it](http://www.sistri.it), dove è edito e scaricabile il Manuale Operativo, pubblica, fin dalla sua prima apparizione, la seguente “clausola di esclusione di responsabilità” (http://www.sistri.it/index.php?option=com_content&view=article&id=189&Itemid=113):

Il presente sito consente al pubblico un più ampio accesso all'informazione relativa al sistema SISTRI. L'obiettivo perseguito è quello di fornire un'informazione aggiornata e precisa. Qualora dovessero essere segnalati degli errori, si provvederà a correggerli.

I soggetti privati e pubblici preposti e coinvolti nella gestione operativa e di controllo del sistema SISTRI non si assumono alcuna responsabilità per quanto riguarda le informazioni contenute nel sito o generate da esso.

Tali informazioni:

- sono di carattere esclusivamente generale, e non riguardano fatti specifici relativi ad una persona o ad un organismo determinati;*
- non sempre sono necessariamente esaurienti, complete, precise o aggiornate;*
- sono talvolta collegate con siti esterni sui quali i soggetti privati e pubblici preposti e coinvolti nella gestione operativa e di controllo del sistema SISTRI non hanno alcun controllo e per i quali essi non si assumono alcuna responsabilità;*
- non costituiscono un parere di tipo professionale o legale.*

Va ricordato che non si può garantire che un documento disponibile in linea riproduca esattamente un testo adottato ufficialmente.

Pertanto fanno fede unicamente i testi della legislazione italiana pubblicati nelle edizioni cartacee della Gazzetta ufficiale.

(...)

La presente clausola di esclusione della responsabilità non ha lo scopo di limitare la responsabilità dei soggetti privati e pubblici preposti e coinvolti nella gestione operativa e di controllo del sistema SISTRI ove ciò sia in violazione di disposizioni della legge nazionale applicabile, né di escluderla nei casi in cui non può essere esclusa in forza di detta legge.

Le due frasi evidenziate si commentano da sole nel merito dell'attendibilità da attribuire ai documenti pubblicati sul sito ancorchè riferente al Ministero dell'Ambiente.

Per tali motivi, siamo del parere che, la frase del Manuale "Qualora l'ente o l'impresa abbia un numero di dipendenti suddivisi in diverse unità locali va considerato il numero totale", ancorchè considerata come atto di indirizzo ministeriale, non possa costituire riferimento di un obbligo come peraltro chiaramente indicato nella clausola di esclusione della responsabilità sopra riportata.

La normativa vigente che stabilisce la definizione di *dipendente*, il suo legame al concetto di *addetto* e la correlazione di quest'ultimo all'*unità locale*, ai fini dell'iscrizione al SISTRI, costituisce unico ed univoco riferimento per la sua applicazione.

Con ciò intendiamo affermare il primato del riferimento giuridico della norma, interpretata ed applicata sulla base dell'art. 12 delle preleggi al Codice Civile e, dunque, che il calcolo dei dipendenti per l'iscrizione al SISTRI possa e debba essere fatto esclusivamente al riguardo delle *"persone occupate nelle unità locali dell'ente o impresa"* come dettato sia dal DM 52/2011 sia dall'art. 16 del D.lgs 205/2010.

In ciò si trova conferma dello stesso Ministero dell'Ambiente nella dichiarazione "Pertanto fanno fede unicamente i testi della legislazione italiana pubblicati nelle edizioni cartacee della Gazzetta ufficiale" posta nella clausola di esclusione della responsabilità.

Ne consegue che il calcolo dei dipendenti per l'iscrizione/esenzione dal SISTRI, ai fini dell'applicazione del precetto dell'art. 1, comma, 1-a) del DM 24 aprile 2014, vada fatta secondo l'identico metodo considerando cioè come dipendenti i soli addetti alle singole unità locali in cui l'ente o l'impresa è organizzata.

Ipotizziamo di seguito alcuni esempi:

Ente o impresa , produttrice iniziale di rifiuti pericolosi, con 39 <u>dipendenti</u> , distribuiti in:	Sede legale	UL 1	UL 2	UL 3
	15	7	12	5
Iscrizione al SISTRI	SI	NO	SI	NO
Ente o impresa , produttrice iniziale di rifiuti pericolosi, con 39 <u>dipendenti</u> , distribuiti in:	Sede legale	UL 1	UL 2	UL 3
	10	8	12	9
Iscrizione al SISTRI	NO	NO	SI	NO
Ente o impresa , produttrice iniziale di rifiuti pericolosi, con 39 <u>dipendenti</u> , distribuiti in:	Sede legale	UL 1	UL 2	UL 3
	10	9	10	10
Iscrizione al SISTRI	NO	NO	NO	NO

Ente o impresa , produttrice iniziale di rifiuti pericolosi, con 500 <u>dipendenti</u> , distribuiti in:	Sede legale	UL 1	UL 2	UL 3
	480	9	5	6
Iscrizione al SISTRI	SI	NO	NO	NO
Ente o impresa , produttrice iniziale di rifiuti pericolosi, con 500 <u>dipendenti</u> , distribuiti in:	Sede legale	UL 1	UL 2	UL 3
	10	100	250	140
Iscrizione al SISTRI	NO	SI	SI	SI
Ente o impresa , produttrice iniziale di rifiuti pericolosi, con 500 <u>dipendenti</u> , distribuiti in:	Sede legale	UL 1	UL 2	UL 3
	250	100	10	140
Iscrizione al SISTRI	SI	SI	NO	SI

Rimane inalterato e da seguire in modo cogente il metodo di calcolo del numero di dipendenti ancorché riferito alla singola unità locale.

Venezia, 12/06/2014