

« In data 7 novembre 2007 il capo di gabinetto, con nota GAB/2007/12564, informa la direzione qualità della vita del Ministero di procedere all'ulteriore corso del procedimento. In tal senso viene concordato un incontro con l'amministratore delegato della Selex in data 28 novembre 2007 nel corso del quale vengono valutate le procedure amministrative da attuare per la realizzazione del progetto; viene altresì concordato che la Selex provveda alla stesura del progetto definitivo e del relativo capitolato tecnico recependo le osservazioni formulate dalla commissione ministeriale. Tali iniziative vengono comunicate al Ministro con un promemoria (prot. 31760/QdV/DI del 6 dicembre 2007) nel quale si rappresenta, tra l'altro, la necessità che lo stesso Ministro individui le procedure e le modalità di affidamento dell'esecuzione, fornitura e gestione del sistema.

« Con nota del 21 dicembre 2007 Selex comunica di aver già anticipato tutte le attività necessarie alla predisposizione del progetto di dettaglio, indicando anche l'impegno di risorse umane e economiche pari a 1,5 milioni di euro. Il direttore generale, dottor Gianfranco Mascazzini, nel dare riscontro alla nota con ministeriale prot. 1323/QdV/DI del 21 gennaio 2008 dichiara non condivisibile l'impegno economico quantificato da Selex.

« Nel gennaio 2008 (nota del 39/08 del 30 gennaio 2008) la Selex informa il Ministero di aver predisposto il capitolato tecnico, di aver avviato le attività strumentali alla fase dimostrativa del sistema e ribadisce che gli impegni economici già sostenuti sono stati legittimati da una nota del capo di gabinetto (GAB/2007/3138/MIX del 15 marzo 2007) con la quale la Selex veniva invitata ad avviare le attività di Sua competenza per quanto concerne la realizzazione del progetto esecutivo.

« Nel marzo 2008 il direttore generale della direzione qualità della vita individua la SOGESID Spa quale soggetto giuridico in grado di assicurare la revisione del capitolato tecnico, nonché della determinazione della congruità economica dell'offerta, garantendo la corretta esecuzione delle procedure amministrative previste per la realizzazione, nonché per la successiva gestione, del progetto. Viene quindi richiesto alla SOGESID Spa di dotarsi delle necessarie abilitazioni di sicurezza, posta l'avvenuta segretazione del progetto. Di tale comunicazione viene notiziata la società Selex con nota dell'11 Marzo 2008. Acquisito il nulla osta di entrambe le società a dar corso all'attuazione del progetto secondo i modi indicati dal Ministero, il capo di gabinetto, con nota GAB/2008/5679 del 23 maggio 2008, comunica alla direzione qualità della vita di sospendere le attività relative al progetto SISTRI, stante l'esigenza di un approfondito esame del procedimento da seguire per l'affidamento del progetto e del contratto di servizio.

« Nel luglio 2008 il Ministro dell'ambiente pro-tempore invia tutta la documentazione relativa al SISTRI alla Presidenza del Consiglio per una valutazione sui presupposti della segretazione.

« Successivamente la Presidenza del Consiglio dei ministri emana il D.P.C.M. 5 settembre 2008, con il quale:

1) viene disposta l'attribuzione della classifica di « segreto » al progetto istitutivo del “ Sistema integrato per il trasporto dei rifiuti ” (SISTRI) allegato alla relazione tecnico-giuridica in data 31 gennaio 2007, prot. 2471/QDV/DI, del direttore generale per la qualità della vita del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare;

2) viene stabilito che la classifica di segretezza produce gli effetti di cui all'articolo 17 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n.163, recante il “ codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE per l'affidamento dei contratti d'appalto di integrale esecuzione, fornitura e gestione ”;

3) viene stabilito che per l'affidamento del contratto provvederà la competente direzione generale del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, che riferirà in ordine alle procedure seguite alla Presidenza del Consiglio dei ministri.

« Con nota prot. AMB/SPS/2008/01/S del 22 dicembre 2008 classificata segreta, è stata trasmessa, dall'ufficio di gabinetto del Ministero dell'ambiente, al dottor Gianfranco Mascazzini, direttore generale della ex direzione Generale per la qualità della vita, tutta la documentazione relativa al progetto SISTRI invitando a proseguire il procedimento anche alla luce di quanto stabilito dal DPCM 5 settembre 2008 e indicando il capo della Segreteria tecnica del Ministro, avv. Luigi Pelaggi, quale persona di riferimento per tutte le fasi del procedimento amministrativo.

« In data 22 dicembre 2008 il direttore generale della direzione qualità della vita invita la Selex a presentare uno schema di contratto per la realizzazione del servizio sulla base del progetto-offerta, integrato dalle osservazioni formulate dalla commissione ministeriale di esperti (di cui al decreto direttoriale n. 3828/QdV/DI/N del 2 agosto 2007) e indicando le possibili opzioni gestionali. Nella nota il dottor Mascazzini sollecita la presentazione dello schema di contratto al fine di addivenire alla relativa sottoscrizione entro la prima decade di gennaio 2009 in modo che “ ...questa amministrazione possa procedere, anche attraverso la società SOGESID qualora debitamente autorizzata, all'impegno finanziario per soddisfare quanto sinora già realizzato da codesta azienda, giusta la previsione dell'articolo 1, comma 1116, della legge finanziaria 2007.” Inoltre viene indicato il mese di gennaio 2009 quale termine per la messa a disposizione degli elementi tecnici necessari alla redazione del decreto ministeriale di cui all'articolo 2, comma 24, del decreto legislativo 16 gennaio 2008, n. 4 (“ senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, a partire dall'istituzione di un sistema informatico di controllo della tracciabilità dei rifiuti, ai fini della trasmissione e raccolta di informazioni su produzione, detenzione, trasporto e smaltimento di rifiuti e la realizzazione in formato elettronico del formulario di identificazione dei rifiuti, dei registri di carico e scarico e del M.U.D., da stabilirsi con apposito decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, le categorie di soggetti di cui al comma

precedente sono assoggettati all'obbligo di installazione e utilizzo delle apparecchiature elettroniche.”).

«Tale nota viene riscontrata dalla Selex con nota del 30 dicembre 2008 (prot. 43/08) con cui viene “...allegato uno schema di contratto per l'integrale esecuzione del progetto SISTRI redatto in linea ed in assoluta conformità con le osservazioni tecniche formulate dalla commissione ministeriale di valutazione. Nel contempo la Selex fa presente di aver avviato tutti i processi produttivi del progetto per assicurare nel rispetto dei tempi stabiliti dal Ministero, l'avvio della sperimentazione del servizio e la successiva fase definitiva.”

«Con nota AMB/SPS/2009/27/R del 2 marzo 2009 il dottor. Mascazzini riscontra la nota Selex del 30 dicembre 2008 per ribadire che sarà la società SOGESID a stipulare in nome e per conto del Ministero dell'ambiente tutti gli atti contrattuali con la Selex al fine di garantire l'operatività del progetto, ribadendo al contempo l'urgenza per l'avvio dell'operatività stessa. In pari data viene data notizia alla SOGESID (nota AMB/SPS/2009/01/NC) circa l'intenzione del Ministero dell'ambiente di avvalersi della SOGESID per l'affidamento della realizzazione del progetto SISTRI e delle conseguenti attività.

« Con decreto del nuovo direttore generale per la qualità della vita, dottor Marco Lupo, del 23 novembre 2009 è stata nominata una commissione di esperti per la valutazione delle integrazioni al progetto SISTRI, composta dall'avvocato Luigi Pelaggi, dal dottor Domenico Vulpiano, dal dottor Renato Masia, dal colonnello Sergio De Caprio e dal maresciallo Vincenzo Lamacchia. Con relazione del 30 novembre 2009 Prot. n.AMB/SPS/2009/05/S, la commissione ministeriale, conclude: “ I prezzi cui si riferiva la valutazione della sostenibilità dei costi operata dalla precedente commissione sono inferiori ai prezzi di mercato, specie per effetto delle ultime integrazioni richieste dall'amministrazione concernenti il *software* e la manutenzione evolutiva per 5 anni, omissis. In conclusione si ritiene che la richiesta dell'operatore è pienamente coerente con l'implementazione del progetto considerato che si realizzerà un sistema informatico evoluto e complesso al posto di una informatizzazione essenzialmente locale” . »

2.2.1 Le dichiarazioni rese della Selex Se.Ma. Spa.

Con riferimento ai primi contatti avuti con il Ministero per l'affidamento del progetto SISTRI, Sabatino Stornelli, allora amministratore delegato della Selex Se.Ma. Spa, ha riferito di essere stato chiamato dai vertici di Finmeccanica nel settembre 2006 per incontrare un rappresentante del Ministero dell'ambiente, il senatore Turroni. Testualmente ha dichiarato:

« L'oggetto era quello di rivedere il decreto legislativo n. 152, perché si voleva introdurre il discorso associato al tracciamento. Quando uso la prima persona, in realtà intendo la struttura che all'epoca dirigevo.

« Noi fummo chiamati perché stavamo lavorando su queste tematiche, non solo legate ai rifiuti, in diversi progetti, per esempio in merito alla certificazione, e avevamo iniziato anche tutto il progetto della carta d'identità elettronica, oltre ad altri ancora.

« Si tenne, dunque, quest'incontro, quella è stata la genesi, e si istituì un tavolo di lavoro. Ricordo che c'erano membri sia del Ministero dell'ambiente, sia dell'ISPRA, la dottoressa Laraia, la dottoressa Boggia, nonché – ricordo bene il nome non perché lo leggo ora, ma perché abbiamo partecipato a questo tavolo di lavoro – il colonnello Menga dei carabinieri, per svolgere l'analisi del decreto legislativo n. 152.

« Fu chiesto subito uno studio di fattibilità. Oggi spesso sento notizie in merito, ma è la prima volta che ho l'opportunità di parlare.

« (...). Io non conoscevo il senatore Turroni, ma lui si presentò come consulente del Ministro e ci riferì quanto ho esposto prima. (...)

« Quanto ai primi contatti tra Selex e il Ministero dell'ambiente, come ho riferito prima, nel settembre del 2006 mi chiamò il vertice di Finmeccanica, Guarguaglini, insieme a Claudio Chierici, che era l'allora Chief Technology Officer di Finmeccanica. Sapendo che io stavo lavorando su queste tecnologie, mi chiedeva se potevamo trovare una soluzione a questa tematica e di tenere un primo incontro al Ministero dell'ambiente, che in effetti tenemmo.

« Incontrammo il senatore Turroni, che era anche presidente della Commissione ambiente del Senato. Non è importante l'incarico, comunque era consulente del Ministro dell'ambiente. Tenemmo il primo incontro in tale sede. Poi si costituì un tavolo di lavoro e la storia continuò.

« Non conoscevo Pelaggi in precedenza, nemmeno di nome. È venuto con il Governo Berlusconi, con la Prestigiacomò, che istituì la segreteria tecnica. Non ricordo il giorno, ma penso che fosse agli inizi, nell'aprile o nel maggio del 2009. Anzi, era alla fine del 2008, ma non lo conoscevo assolutamente prima ».

Nel corso dell'audizione, Sabatino Stornelli ha prodotto la seguente sintesi schematica dei principali accadimenti concernenti la fase preliminare alla stipula del contratto tra il Ministero e la Selex, con la precisazione degli interlocutori ministeriali:



Sugli aspetti attinenti alle fasi prodromiche alla stipula del contratto ha riferito anche l'amministratore delegato della società Selex Elmag, Paolo Aielli. In occasione dell'audizione del 23 maggio 2012 il dottor Aielli ha dichiarato che il programma SISTRI prese avvio da alcuni approfondimenti promossi dal Ministero dell'ambiente nel 2006 e, dopo la definizione a cura del direttore generale dell'ambiente, con la costituzione e la nomina della commissione interministeriale per la valutazione tecnico-economica del progetto, che, al 30 ottobre 2007, concluse i suoi lavori con una relazione che valutò positivamente l'attivazione del sistema. In quella prima fase, il sistema doveva affiancarsi al sistema vigente cartaceo. Il dottor Aielli ha dichiarato, in particolare:

« Questa iniziativa parte, almeno per quel che siamo riusciti a ricostruire, nel settembre 2006, quando il Ministero dell'ambiente chiede a Finmeccanica la possibilità di definire una soluzione tecnica per il monitoraggio informatico del ciclo dei rifiuti. Finmeccanica indica nella SeMa – la Selex Service Management – il riferimento per questo tipo di attività. A quel punto si apre un tavolo ministeriale sul monitoraggio del ciclo dei rifiuti speciali, con rappresentanti del Ministero, dell'ISPRA, dell'agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici (APAT), dell'Albo dei gestori ambientali e dell'Arma dei carabinieri, che valuta l'applicabilità delle soluzioni tecnologiche proposte da SeMa e richiede alcuni adattamenti.

« Nel dicembre 2006 la soluzione così rivista ottiene da questa commissione un parere positivo. Nella finanziaria del 2007, con la legge 27 dicembre 2006, n. 299, su proposta del Ministero viene riservata – e in parte rispondo anche a una domanda del presidente – una quota di 5 milioni per la realizzazione e la progettazione (per la parte di ingegnerizzazione preliminare) del sistema per la tracciabilità dei rifiuti speciali. Il Ministero dell'ambiente, con il decreto 23 febbraio 2007, n. 43, determina così la realizzazione del progetto –

che a questo punto assume la denominazione precisa di « sistema integrato per la sicurezza e la tracciabilità dei rifiuti » – e lo sottopone contestualmente al vincolo di segretezza. Il vincolo nasce in quel momento per una valutazione dell'amministrazione, non della società.

« Il capo di gabinetto del Ministro richiede formalmente a Selex Service Management il progetto esecutivo con una lettera del 15 marzo e – questo è il punto di maggior interesse – l'anticipata esecuzione del contratto. Il 2 agosto 2007 il direttore generale per la qualità della vita nomina una commissione interministeriale per la valutazione tecnico-economica del progetto, composta da due rappresentanti del Ministero dell'interno, un rappresentante del Corpo forestale dello Stato, uno dei RIS, uno della NATO e uno del NOE, e che dispone già di una segreteria tecnica di tre esperti ingegneri informatici. Questa commissione, così composta, termina i lavori il 30 ottobre 2007 con una relazione che valuta positivamente il sistema. A seguito della relazione, il direttore generale, con una lettera del dicembre 2007, chiede formalmente alla Selex Service Management di avviare la fase di sperimentazione per consentire un pronto avvio del progetto.

« Il 16 gennaio 2008 viene emanato il decreto legislativo n. 4, che istituisce il sistema informatico di controllo della tracciabilità dei rifiuti senza alcun onere dello Stato al di là dei 5 milioni, che erano stati già accantonati, e la soluzione informatizzata si aggiunge al sistema cartaceo vigente. A quel punto, coesistono due sistemi: uno sperimentale informatico e l'altro cartaceo.

« Il direttore generale del Ministero continua a esortare la sperimentazione da parte di Selex Management e, nel marzo 2009, inizia una rivisitazione del progetto alla luce del recepimento della direttiva europea n. 98 del 2008. Il 3 agosto 2009 il Parlamento italiano approva la legge n. 102, stabilendo così i tempi e le modalità di attivazione del SISTRI, per giungere alla sigla del contratto in data 14 dicembre 2009.

« Il 27 dicembre 2009 viene firmato dal Ministero dell'ambiente il decreto ministeriale che determina l'inizio del servizio operativo in SISTRI con la fase di iscrizione; la soluzione informatizzata sostituirà i moduli cartacei. »

2.3 – Le problematiche connesse alla procedura di segretazione e affidamento del servizio.

Non v'è dubbio, anche alla luce delle audizioni svolte nel corso dell'inchiesta, che la procedura di segretazione abbia rappresentato l'origine delle questioni che hanno investito la fase procedimentale dell'affidamento del servizio, gli aspetti concernenti il contenuto del regolamento contrattuale nonché la stessa fase esecutiva del contratto.

E dunque, la procedura della segretazione ha determinato a cascata una serie di effetti connessi alle modalità di individuazione dell'affidatario del servizio e alla mancanza della procedura di collaudo e di verifica sullo stato di avanzamento lavori, tanto più necessari in ragione del valore elevato dell'appalto.

La questione è quella di comprendere se il segreto avesse un suo fondamento, tenuto conto delle modalità operative del sistema e della successiva desegretazione del progetto.

Ci si interroga, in particolare, su alcune questioni:

in primo luogo, come può essere compatibile la procedura di segretazione con un sistema che poi doveva essere necessariamente conosciuto, spiegato e reso pubblico a tutti coloro che avrebbero dovuto utilizzarlo?

In secondo luogo, essendo stata prevista la possibilità di subappalti e di affidamenti di servizi ad altre imprese, com'era compatibile la previsione del segreto con l'inserimento di altri soggetti, scelti dalla medesima impresa affidataria?

Sulla procedura di segretazione si sono espressi gli auditi, pur non entrando specificatamente nel merito del provvedimento di segretazione.

In merito all'affidamento della commessa ed alla segretazione del progetto SISTRI, il Ministro *pro tempore*, Pecoraro Scanio, ha dichiarato:

« Coerentemente con il fatto che l'emendamento approvato dal Parlamento parlava di una funzione di sicurezza nazionale e prevenzione e repressione dei gravi fenomeni di criminalità organizzata, il direttore generale, supportato anche dal parere dell'ufficio legislativo diretto da un consigliere di Stato, mi scrive di dover valutare l'opportunità di apporre un segreto alla procedura in materia.

Ho appreso dai giornali come questo elemento di riservatezza sia stato oggetto di scelte e di valutazioni diverse, ma il motivo iniziale è che, sulla base di quell'emendamento approvato dal Parlamento e della richiesta del direttore generale che considera sensibile questa materia (tra l'altro avevano detto che non solo i NOE, ma anche altre forze dell'ordine erano interessate per valutare come contrastare la criminalità organizzata), a me onestamente sembrò un atto dovuto da parte del Ministro, sulla base della richiesta del direttore generale, firmare il provvedimento per apporre il segreto.

« (...) Si dichiarava quindi che era sensibile, ma che quel tipo di affidamento prevedeva speciali misure di sicurezza, esperimento di gare informali a cui erano invitati almeno 5 operatori economici e che solo qualora sussistesse una particolare difficoltà potesse essere superato perfino questo elemento. Nessuno quindi mi aveva neanche vagamente rappresentato che dalla riservatezza, che comunque lasciava all'amministrazione il margine di poter disporre una gara informale tra più soggetti, discendeva automaticamente che si dovesse affidare l'incarico per forza a uno soltanto. Sebbene tutti dicessero che solo Finmeccanica disponeva di questo strumento operativo, quindi in astratto si parlava di una capacità tecnologica particolarmente elevata.

« (...) Nella lettera in cui mi si rivolgeva questa richiesta si parlava di un elemento che discendeva dallo stesso articolo di legge

che precisava “in funzione della sicurezza nazionale”. Inoltre in quel momento sembrava una questione di sicurezza nazionale perché veniva rappresentata con la partecipazione dei NOE dei Carabinieri, per cui non entravo in ulteriori dettagli in quanto mi sembrava coerente alla norma approvata dal Parlamento. Questo è stato il motivo per cui credo me l'abbiano chiesta. Se c'erano motivi sottaciuti... ».

Richiesto in merito all'applicabilità dell'articolo 17, comma 4 del codice degli appalti, con la conseguente necessità di procedere ad una gara informale con l'invito di almeno cinque operatori economici, l'ex Ministro ha dichiarato:

« l'articolo 17 dice che “l'affidamento di contratti dichiarati segreti eseguibili con speciali misure di sicurezza avviene previo esperimento di gara informale, a cui sono invitati almeno cinque operatori economici, se sussistono in tale numero soggetti qualificati in relazione all'oggetto del contratto e sempre che la negoziazione con più di un operatore economico sia compatibile con le esigenze di segretezza”.

« Questo lascia la possibilità di fare scelte anche diverse. La normalità poteva essere quella dei cinque operatori, se ce ne fossero stati. Lo deduco perché questo atto competeva non a me ma alla direzione generale. Se alla fine, non so se negli atti successivi del settembre a cui faceva riferimento il Presidente, abbiano operato affidandola direttamente a una sola società, la seconda parte del comma 4 prevedeva anche questa ulteriore possibilità ».

Con riguardo alle ragioni del segreto, anche l'onorevole Stefania Prestigiacomo, Ministro dell'ambiente *pro tempore*, in occasione dell'audizione del 7 settembre 2011, ha fatto riferimento alla necessità di scongiurare possibili infiltrazioni della criminalità organizzata nel sistema nonché alla riconosciuta affidabilità della Selex nel settore tecnologico di riferimento:

« Mi è stato chiesto della procedura utilizzata. Voi sapete che non ho disposto io questo segreto, semmai l'ho forse perfezionato inviando tutta la documentazione alla Presidenza del Consiglio perché ritenevo necessaria una verifica di questa decisione del mio predecessore di segretare la procedura. Le carte sono state trattenute dalla Presidenza del Consiglio per diversi mesi, dopodiché è stata confermata l'apposizione di un segreto che non è un segreto di Stato ma un segreto amministrativo. Posso dire che il contraente non è stato scelto da questo Governo ma dal precedente.

« Nella relazione ho anche indicato tutti gli atti per cui il segreto esiste, ma ormai stiamo parlando davvero di un segreto di Pulcinella dal momento che si sa tutto. Bisognava tenere forse protetto il nome della società che stava predisponendo il software perché la preoccupazione era che durante tale predisposizione potessero esserci intercettazioni da parte di organizzazioni criminali. A oggi tutti sanno che è la Selex a gestire il sistema e quindi ritengo che non vi siano più

le motivazioni per cui la procedura debba continuare a rimanere segreta.

« (...) Vorrei dire che ci sono degli atti compiuti dal precedente capo di gabinetto in cui si dà proprio mandato alla Selex di procedere. Noi abbiamo solo fatto una riflessione sul prestigio della Selex, società collegata al gruppo Finmeccanica, non abbiamo voluto rimettere in discussione questa scelta fatta dal precedente Governo e siamo andati avanti. Spero che presto possa essere rimosso il segreto così gli atti saranno pubblici e si potranno anche fugare eventuali dubbi.

« Confermo che auspico che anche l'inchiesta della magistratura faccia piena luce sul SISTRI perché, tra l'altro, nonostante le indagini ci incoraggiano ad andare avanti, con l'entrata in vigore del SISTRI in quanto ne apprezzano la bontà, l'importanza e le finalità ».

La Commissione ha richiesto anche al Ministro dell'ambiente in carica, dottor Corrado Clini, alcuni chiarimenti in merito agli aspetti più anomali della procedura di affidamento del servizio. Nella già citata relazione, depositata in data 3 luglio 2012 (doc n. 1304/1), il Ministro specifica che:

« il ricorso alla procedura di cui al comma 4 dell'articolo 17 decreto legislativo n. 163 del 2006, prevede la possibilità di derogare all'« esperimento di gara informale a cui sono invitati almeno cinque operatori economici », quando non « sussistono in tale numero soggetti qualificati in relazione all'oggetto del contratto », come pure se « la negoziazione con più di un operatore economico » non « sia compatibile con le esigenze di segretezza ». Come già ricordato il gabinetto del Ministro *pro tempore* richiese un parere all'ufficio legislativo, il quale, in data 15 febbraio 2007, rilevava che il progetto relativo al sistema per la tracciabilità dei rifiuti SISTRI poteva essere oggetto di « segregazione » e che nella fattispecie sussisteva « il presupposto di speciale esigenza di segretezza ... per evitare la gara, sia pure informale, con conseguente individuazione dell'unico operatore economico, da scegliere quale altro contraente » ».

Successivamente, in data 29 settembre 2010, il dottor Franco Massi, magistrato della Corte dei conti e consulente della direzione tutela del territorio e risorse idriche, in una relazione richiesta dal direttore generale *pro tempore*, non ha rilevato alcun profilo di illegittimità in ordine al predetto affidamento contrattuale, specificando che « in data 14 dicembre 2009 il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare ha affidato, con procedura negoziata monosoggettiva (procedura che, prima facie, appare tendenzialmente conforme alle disposizioni dettate dall'articolo 17, comma 4, ultima parte, del citato decreto legislativo n. 163 del 2006 alla luce del documento ... redatto in data 8 aprile 2008 dal competente direttore generale) alla stessa Selex Service Management Spa la realizzazione, la gestione e la manutenzione del sistema per conto del Ministero medesimo ».

In sede di audizione⁸ il Ministro Clini aveva già dichiarato:

« Sapete che la vicenda del SISTRI è incardinata in una norma (...) È una vicenda di per sé abbastanza complicata e, per certi versi, anomala perché, sostanzialmente, mettere in un dispositivo di legge l'indicazione di uno strumento è di per sé un po' particolare. In ogni caso, questa è la realtà.

Da questo deriva una serie di problematiche note. (...). Tra il marzo 2007 e il luglio 2008 si completa la procedura istruttoria per la segretazione e, contemporaneamente, per l'affidamento del sistema alla Selex Service Management, che avviene con un DPCM del 5 settembre 2008.

« Il contratto stipulato in data 14 dicembre 2009, integrato il 14 novembre 2010, fa riferimento a una fornitura non assoggettata al controllo preventivo e, per quello che abbiamo potuto appurare, non c'è stata neanche valutazione di congruità né collaudo.

« Sostanzialmente, il servizio è stato consegnato al Ministero sulla base della procedura che era stata definita tra il 2007 e il 2009. Le attività svolte potremmo dire a supporto per la valutazione del sistema fanno riferimento a una commissione e a un comitato, la commissione di vigilanza, che ha il compito di verificare, nella fase di realizzazione, lo stato di avanzamento e i requisiti funzionali del sistema – ma non è una commissione di collaudo – mentre il comitato di vigilanza e controllo ha il compito di valutare l'efficacia del sistema anche in relazione alle esigenze delle parti coinvolte, in particolare le imprese ».

In data 26 ottobre 2011 è stato audito l'avvocato Luigi Pelaggi, che ha sottolineato, proprio in tema di segretazione del progetto, la delicatezza del sistema SISTRI che, consentendo di passare da un sistema cartaceo a un sistema informatico, avrebbe dato la possibilità di conoscere chi produce, chi trasporta e dove finiscono i rifiuti in tempo reale, e tutto ciò avrebbe sortito dei risultati anche a livello di *intelligence*. Ed infatti, ha precisato:

« Le forze dell'ordine, avendo i dati disponibili in tempo reale, avrebbero potuto esercitare la loro attività di *intelligence*. Oltre a questo – effetto non meno importante – avrebbe comportato una riduzione di costi. Voglio ricordare a tutti che siamo partiti da un dato derivante da una ricerca effettuata dal Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione: oggi le imprese italiane, tra formulario, registro e MUD, spendono più di 800 milioni di euro all'anno (da 500 euro a 1.500 euro per le imprese più grandi).

« Per quanto riguarda la domanda del presidente, nel decreto si legge « il progetto istitutivo del SISTRI allegato alla relazione tecnico-giuridica è dichiarato segreto in quanto incidente sulla sicurezza nazionale dello Stato e la cui diffusione è idonea a recar danno alla

(8) audizione del 16 maggio 2012.

sicurezza nazionale dello Stato ». Nella fase di progettualità di questo sistema si è ritenuto opportuno e necessario, all'epoca — non esprimo valutazioni sul punto — di segretarlo. Successivamente ci si è resi conto, anche in seguito a istanze di diversi parlamentari, che ormai il sistema era avviato, nel senso che era stato creato, dunque non c'erano più questi presupposti ».

A fronte dei rilievi sollevati dalla Commissione in merito ad un sistema del quale sia prevista la secretazione nella fase di progettazione e non in quella dell'esecuzione, Pelaggi ha replicato:

« A mio avviso, dopo la progettazione c'è la fase dell'esecuzione. Secondo me, è venuta meno la necessità indispensabile di essere sottoposto a secretazione nel momento in cui il progetto aveva raggiunto il suo obiettivo, nel senso che era stato creato il *software*, erano state autorizzate le videosorveglianze. Questi dati non sono in possesso dell'amministrazione, in quanto sono gestiti dal comando dei NOE, al quale il Ministro ha affidato la ricezione dei dati, tranne quelli che vanno all'ISPRA e all'albo dei gestori ambientali ».

In audizione è stata affrontata anche la questione relativa alla compatibilità del segreto con la previsione contrattuale relativa ai subappalti. Si riporta integralmente la parte del resoconto stenografico dell'audizione di Pelaggi concernente questa problematica:

« PRESIDENTE. Lei sta rispondendo su un problema diverso. Il primo soggetto che doveva avere l'obbligo di segretezza era la Selex. Se la Selex ha la facoltà di appaltare, appalta a soggetti che non hanno l'obbligo di segretezza. Vogliamo capire, appunto, come funziona l'obbligo di segretezza per la Selex e non, invece, per i soggetti appaltatori. Come lei sa noi siamo una Commissione d'inchiesta. Vogliamo capire se il segreto è stato apposto perché c'era veramente un interesse dello Stato, un interesse nazionale a che non si conoscesse non abbiamo capito bene cosa. Trattandosi di un sistema informatico, come lei diceva, tutt'al più c'era un interesse economico dell'azienda a non farlo conoscere. Per questo chiedevo se era brevettato. Su questa scia, sembra incompatibile il segreto per la Selex, che invece non può valere per i soggetti che hanno il subappalto. Il contratto lo fa la Selex, non i subappaltatori.

« LUIGI PELAGGI, *Capo della segreteria tecnica del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare*. Per questo il contratto prevedeva altresì che il soggetto a cui si subappaltava dovesse avere un nulla osta di sicurezza...

« PRESIDENTE. Il nulla osta di sicurezza è un'altra cosa — deve essere un soggetto che dà delle garanzie — non è l'obbligo di segreto. L'obbligo di segreto si può porre solo per legge, non può porlo un subappalto.

« LUIGI PELAGGI, *Capo della segreteria tecnica del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare*. Il contratto prevedeva in materia di subappalto che questo fosse condizionato all'iscrizione del subappaltatore alla camera di commercio, alla sussistenza dei requisiti di ordine generale previsti dall'articolo 38, al

possesso di nulla osta di sicurezza, che dovesse essere autorizzato dal Ministero, che si potesse subappaltare soltanto il 30 per cento del contratto. Insomma, prevedeva una serie di regole.

« PRESIDENTE. Ma non prevede l'obbligo di segreto del subappaltatore. Questo è il punto.

Teoricamente si poteva subappaltare il 30 per cento, magari proprio la parte relativa alla sicurezza dello Stato, a un soggetto che non ha l'obbligo di segreto. Non capiamo questo passaggio.

Lo chiedo a lei come tecnico.

« LUIGI PELAGGI, Capo della segreteria tecnica del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. Come sa, la gestione del contratto non afferisce alla segreteria tecnica del Ministro. Io ritengo che il contratto prevedesse la possibilità di subappaltare soltanto a determinate condizioni, dopodiché stabiliva anche la possibilità che non costituiva subappalto l'acquisizione ad esempio di servizi e beni, perché ovviamente la Selex non avrebbe potuto produrre tutte quelle tecnologie che sono state messe a disposizione. Lei mi dice che la classifica di segretezza doveva estendersi anche a queste attività, ma non credo che fosse adeguato per l'acquisto di beni: una chiavetta *usb* possiamo comprarla ovunque ».

2.3.1 – *Le dichiarazioni rese dal sostituto procuratore presso la procura della Repubblica di Napoli, dottor Catello Maresca.*

Il sostituto procuratore, dottor Catello Maresca, è stato audito dalla Commissione in merito all'indagine avviata dalla procura di Napoli in materia di SISTRI (cfr., più diffusamente, il capitolo 5). Gli inquirenti hanno infatti approfondito, tra l'altro, le fasi del procedimento di aggiudicazione, allo scopo di verificare il rispetto della procedura di individuazione del contraente dell'amministrazione:

« Se ritenete, posso illustrare la procedura nelle sue fasi. Nasce, infatti, con l'allora Ministro Alfonso Pecoraro Scanio, con il decreto GAB-DEC/43/07 del 23 febbraio 2007, con cui per l'appunto l'onorevole Pecoraro Scanio dichiarava segreto, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 12 della legge 801 del 1977, il progetto istitutivo del SISTRI.

« Questa apposizione del segreto subiva una modifica con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, onorevole Silvio Berlusconi, datato 5 settembre 2008, in cui era apposta la classifica di segreto in quanto incidente su questioni di interesse strategico nazionale rilevanti per la sicurezza interna dello Stato. Per l'effetto della classifica di segretezza, come dicevo, era attivata la procedura di cui all'articolo 17 del decreto legislativo n. 163 del 2006, il cosiddetto codice sugli appalti. Era, dunque, stilato il contratto con Selex Service Management Spa il 18 dicembre 2009 e conteneva la classifica di riservato. (...) La stipula del contratto tra Ministero dell'ambiente e Selex Service Management Spa avviene all'esito di una selezione ».

Aggiunge, però, il dottor Maresca, a seguito di specifica domanda:

« In buona sostanza, la selezione non avviene, o comunque non è dato dagli atti rilevare una forma selettiva. Vi è un affidamento diretto su progetto alla Selex-Se.Ma., che risale già alla legislatura precedente, in cui è affidato l'incarico di progettare un sistema sulla tracciabilità dei rifiuti. Si instaura, quindi, una sorta di rapporto diretto già dall'inizio con Selex-Se.Ma., che culmina con la stipula del contratto del 14 dicembre 2009.

« PAOLO RUSSO. C'è, quindi, continuità.

« CATELLO MARESCA, *Sostituto procuratore della Repubblica presso la direzione distrettuale di Napoli*. Sì. Con una fase di pausa legata all'avvicendamento delle legislature, c'è una sorta di continuità: la società già individuata per la redazione del progetto è quella che continua, anche con il nuovo assetto legislativo, e con la quale il Ministero stipula il contratto.

« Ovviamente, questo è un aspetto – credo sia evidente a tutti – su cui stiamo indagando per verificare il rispetto della procedura di aggiudicazione, o comunque di individuazione del contraente della pubblica amministrazione e su cui, ovviamente, sono in corso accertamenti.

« Emerge, successivamente, la procedura instaurata davanti al TAR del Lazio dalle ditte concorrenti che lamentavano l'esclusione da una forma di partecipazione pubblica alla gara. In questa procedura avviene la chiarificazione a opera del collegio difensivo del Ministero in quanto in una prima ordinanza istruttoria del TAR la parte resistente, ossia il Ministero, opponeva espressamente il segreto di Stato. La memoria difensiva è del 4 ottobre 2010.

« In seguito, in vista dell'udienza del 27 gennaio 2011, il 4 gennaio 2011 l'Avvocatura generale dello Stato, con una modifica rispetto alla prima indicazione, provvedeva a depositare tutti gli atti sui quali aveva fino ad allora posto il segreto di Stato, ivi compreso il contratto di affidamento del servizio di progettazione, gestione e manutenzione del SISTRI stipulato il 14 dicembre 2009, e l'atto aggiuntivo del 14 novembre 2010.

« Nella nota di deposito indirizzata alla sezione II *bis* del TAR del Lazio l'Avvocatura generale dello Stato, nella persona dell'avvocato Giovanni Palatiello, comunicava che la documentazione richiesta nell'ordinanza istruttoria n. 2563 del 2010 era depositata in giudizio e che si era preso atto del contenuto della nota n. GAB/2010/0040108 del 29 dicembre 2010 del capo di gabinetto del Ministero dell'ambiente, secondo il quale il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 5 settembre 2008 non aveva apposto sul progetto istitutivo del SISTRI il segreto di Stato, ma si era limitato a classificarlo semplicemente come segreto ».

Le dichiarazioni del pubblico ministero dottor Maresca contribuiscono a chiarire l'interpretazione successivamente data dal Mini-

stero circa l'apposizione della classifica di «segreto» al progetto, operata con il DPCM del 5 settembre 2008:

«Ovviamente, nella memoria difensiva l'Avvocatura di Stato dà anche atto delle motivazioni per le quali ritiene comunque applicabile l'articolo 17 del codice sugli appalti sulla base della sola apposizione della riservatezza, quello cui lei ha correttamente fatto riferimento come segreto amministrativo.(...)»

«Noi abbiamo la nota dei difensori. Danno atto di un'interpretazione di questo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, secondo il quale l'apposizione mera del segreto, ossia il dichiarare segreto un atto, non significa classificarlo come segreto di Stato, ma inquadrarlo in una classificazione di atti comunque riservati di natura amministrativa. Nella motivazione sviluppata dai difensori, ciò serve sostanzialmente ad attivare la procedura dell'articolo 17 del codice sugli appalti per semplificare l'individuazione dei contraenti, e quindi la procedura».

Il pubblico ministero, dunque, ha espresso una sua valutazione in merito alla precisazione circa la natura di segreto amministrativo, e non di segreto di Stato, del provvedimento che ha sottoposto la procedura SISTRI a segretezza:

«Secondo la mia lettura, si tratta di un ripensamento non solo dalla lettura degli articoli di legge richiamati, ma anche dalla competenza. La classifica di segretezza amministrativa, infatti, è di competenza del Ministro ed è quindi il Ministro a essere competente rispetto a questo atto e ad apporre la classifica di segreto o riservato. Il primo decreto sul punto è dell'onorevole Pecoraro Scanio nel 2007. L'intervento del Presidente del Consiglio dei ministri è riservato, invece, ai segreti di Stato, chiaramente individuato nella normativa del 2009, come peraltro anche interpretato dalla Corte costituzionale con sentenza 3 aprile 2009, n. 106, sia come competenza funzionale sia come merito, e cioè per tutelare la personalità internazionale dello Stato.

«Ricorderete anche – ribadisco che su questo punto è in corso un approfondimento – che questo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri si inserisce in una panoramica complessiva legata, per esempio, anche all'individuazione dei siti protetti delle discariche della Campania, dove esistevano effettivamente delle ragioni di tutela ulteriore, che evidentemente determinarono questa scelta politica di apposizione diretta del segreto di Stato.

«PAOLO RUSSO. In quel caso non c'era una norma ad hoc?»

«PRESIDENTE. Ho qui una sintesi, secondo la quale il segreto è stato apposto in quanto incidente su questioni di interesse strategico nazionale rilevanti per la sicurezza interna dello Stato. A me interessa molto capire qual era originariamente l'intenzione di che ha apposto il segreto, quello di un segreto invalicabile o meno.

«CATELLO MARESCA, *Sostituto procuratore della Repubblica presso la direzione distrettuale di Napoli*. È in corso anche questo tipo

di interpretazione, legata però a una serie di scelte anche di natura politica. L'apposizione del segreto di Stato è atto di alta amministrazione, per cui non sindacabile sotto il profilo amministrativo. La scelta, dunque, di quel periodo è di natura esclusivamente politica ».

Le problematiche connesse alla procedura di segretazione sono dunque di particolare rilevanza, in quanto la segretazione stessa ha influito sulla successiva procedura di affidamento del servizio, ai sensi dell'articolo 17 del decreto legislativo n. 163 del 2006.

Dai dati acquisiti risulta che la Selex sia stata scelta senza che fossero state preventivamente contattate altre imprese, aventi analoghe capacità imprenditoriali sia a livello tecnico, sia a livello economico. Come è emerso dalla documentazione prodotta dagli auditi, si evince, infatti, che il Ministero dell'ambiente ha avuto rapporti, sin dalla fase preliminare, esclusivamente con la Selex e dunque, anche a voler ritenere legittima la procedura di segretazione, risulta poco chiara la ragione per la quale non sia stata osservata la procedura prevista dall'articolo 17 del codice dei contratti, sopra richiamato, e non sia stata effettuata una valutazione comparativa, sia pure nei limiti indicati dalla procedura semplificata dell'affidamento diretto.

2.3.2 – I rilievi evidenziati nel documento della DigitPA.

In data 10 agosto 2011, con nota prot. n. 65/TRI/DI/RIS, il Ministero dell'ambiente ha inviato in valutazione alla DigitPA la documentazione tecnica e operativa attinente al sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti, e la DigitPA ha redatto una relazione articolata in tre parti fondamentali:

- 1) considerazioni su contenuti e procedure avviate nelle varie fasi dell'iniziativa;
- 2) considerazioni sulla congruità economica delle forniture inserite nel contratto;
- 3) indicazioni all'amministrazione per il futuro dell'iniziativa.

Con precipuo riferimento al punto 1)⁹, sono state segnalate le seguenti anomalie procedimentali:

mancata richiesta di parere della Digit Pa. L'amministrazione non avrebbe, infatti, richiesto parere a DigitPA sullo schema di contratto del SISTRI, adempimento obbligatorio in riferimento al valore economico del contratto anche se oggetto di segretazione, ai sensi dell'articolo 3, comma 3, del decreto legislativo n. 177 del 2009. Questa inadempienza era stata segnalata da DigitPA all'amministrazione già con lettera n. 6455 del 10 settembre 2010;

mancata effettuazione di uno studio di fattibilità, che non risulta essere stato commissionato a terzi, né realizzato internamente. Alcune caratteristiche dell'iniziativa imponevano di svolgere lo studio

(9) Per una sintesi dei rilievi della DigitPA in merito alla congruità economica del contratto (punto 2) e al possibile futuro dell'iniziativa (punto 3) si rinvia ai pertinenti capitoli della presente relazione (rispettivamente, Cap. 3 e Cap. 7).

di fattibilità. In particolare le dimensioni economiche, l'esigenza di elevata affidabilità del sistema, i problemi di sicurezza e, infine, la necessità di realizzare il sistema SISTRI in tempi brevi costituivano gli elementi di criticità fonte di rischi che avrebbero dovuto essere analizzati da un soggetto diverso da quello a cui sarebbe stata affidata la progettazione e realizzazione del sistema; peraltro, la normativa sui contratti ICT (articolo 13 del decreto legislativo n. 39 del 1993) obbliga le amministrazioni a eseguire lo studio di fattibilità prima della stipulazione di contratti per la progettazione, realizzazione, manutenzione, gestione e conduzione operativa di sistemi informativi automatizzati, determinati come contratti di grande rilievo;

mancata definizione dei requisiti del sistema SISTRI, sulla base della documentazione trasmessa dall'amministrazione. Le uniche informazioni relative ai requisiti del sistema sono rintracciabili negli allegati del contratto: non è stata data evidenza di documenti, antecedenti alla stipula del contratto, in cui siano stati formalizzati i requisiti attesi dal sistema. L'iniziativa « controllo del tracciamento rifiuti » avrebbe dovuto declinarsi:

nella definizione di un progetto (ed eventuali attività collaterali) con requisiti e deliverable specificati;

nella stipula del contratto per regolare le forniture di beni e servizi identificati;

nella realizzazione del sistema SISTRI, con un collaudo, rilascio ed entrata in operatività dello stesso.

Nel caso in esame, a giudicare dalla documentazione trasmessa, non risulta evidenza che le fasi di cui sopra siano state svolte con la necessaria distinzione dei diversi livelli;

mancata consultazione di altri potenziali fornitori oltre alla società Selex. L'articolo 17 comma 4 del decreto legislativo 163/2006 stabilisce che l'affidamento di questi contratti deve essere preceduto da gara informale a cui sono invitati almeno cinque operatori economici, se sussistono in tale numero soggetti qualificati in relazione all'oggetto del contratto e sempre che la negoziazione con più di un operatore economico sia compatibile con le esigenze di segretezza.

I prezzi della fornitura, ove fossero risultati da una gara informale, certamente sarebbero stati inferiori a quelli stabiliti nel contratto stipulato.

l'amministrazione non ha sottoposto a monitoraggio il contratto. Come è stato già segnalato, in data 26 settembre 2012 l'Avvocatura generale dello Stato ha reso al Ministero dell'ambiente un parere, relativamente alle osservazioni contenute nella relazione della DigitPA, in cui, tra l'altro, con approfondite argomentazioni giuridiche, ritiene: *a)* legittima la procedura di affidamento diretto a Selex e la mancata consultazione di altri potenziali fornitori; *b)* del tutto giustificata la mancata richiesta del parere preventivo di DigitPA ai sensi dell'articolo 3, comma 3, del decreto legislativo n. 177 del 2009; *c)* non condivisibili i rilievi di DigitPa concernenti l'assenza dello studio di fattibilità e del monitoraggio di cui all'articolo 13 del decreto