
XVI LEGISLATURA

Doc. **XXIII**

N. **20**

**COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA
SULLE ATTIVITÀ ILLECITE CONNESSE
AL CICLO DEI RIFIUTI**

(istituita con legge 6 febbraio 2009, n. 6)

(composta dai deputati: *Pecorella*, Presidente; *Bratti*, *Castiello*, *Cenni*, *Ghiglia*, *Grassano*, *Graziano*, *Libè*, *Proietti Cosimi*, *Russo* e *Togni*; e dai senatori: *Bianchi*, *Coronella*, *D'Ambrosio*, *De Angelis*, Vice Presidente, *De Luca*, Vice Presidente, *De Toni*, Segretario, *Divina*, *Izzo*, *Mazzuconi*, *Negri*, *Piccioni* e *Piscitelli*)

**RELAZIONE SUL SISTRI: L'EVOLUZIONE NORMATIVA
E LE PROBLEMATICHE CONNESSE ALLA SUA ATTUAZIONE**

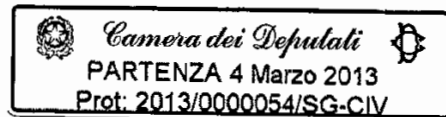
(Relatori: **On. Alessandro BRATTI** e **On. Paolo RUSSO**)

Approvata dalla Commissione nella seduta del 28 febbraio 2013

*Comunicata alle Presidenze il 4 marzo 2013
ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 6 febbraio 2009, n. 6*

*Camera dei Deputati - Senato della Repubblica*COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA
SULLE ATTIVITÀ ILLECITE CONNESSE AL CICLO DEI RIFIUTI

IL PRESIDENTE

*Egregio Presidente,*

Le trasmetto, ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 6 febbraio 2009, n. 6, la "Relazione sul Sistri: l'evoluzione normativa e le problematiche connesse alla sua attuazione" (Doc XXIII, n. 20), approvata all'unanimità dalla Commissione nella seduta del 28 febbraio 2013.

La ringrazio e Le invio i più cordiali saluti.

Gaetano Pecorella

Sen. Renato SCHIFANI
Presidente del
Senato della Repubblica
S E D E

*Camera dei Deputati - Senato della Repubblica*COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA
SULLE ATTIVITÀ ILLECITE CONNESSE AL CICLO DEI RIFIUTI

IL PRESIDENTE

*Camera dei Deputati*

PARTENZA 4 Marzo 2013

Prot: 2013/0000053/SG-CIV

Egregio Presidente,

Le trasmetto, ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 6 febbraio 2009, n. 6, la "Relazione sul Sistri: l'evoluzione normativa e le problematiche connesse alla sua attuazione" (Doc XXIII, n. 20), approvata all'unanimità dalla Commissione nella seduta del 28 febbraio 2013.

La ringrazio e Le invio i più cordiali saluti.

Gaetano Pecorella

On. Gianfranco FINI
Presidente della
Camera dei deputati
S E D E

PAGINA BIANCA

PROPOSTA DI RELAZIONE SUL SISTRI: L'EVOLUZIONE NORMATIVA E LE PROBLEMATICHE CONNESSE ALLA SUA ATTUAZIONE

SOMMARIO

<i>Premessa</i>	<i>Pag.</i>	9
1. La nascita del SISTRI e le previste modalità operative	»	10
1.1 Caratteristiche principali del sistema secondo la previsione originaria	»	10
1.2 Le dichiarazioni dell'onorevole Prestigiacomo, già Ministro dell'ambiente, sulle finalità e sul funzionamento del sistema .	»	14
1.3 Sintetico quadro riepilogativo dei provvedimenti normativi che si sono succeduti con riferimento al SISTRI	»	21
2 L'iter procedimentale per l'affidamento del servizio	»	22
2.1 La segretazione del progetto	»	22
2.2 L'affidamento del servizio alla società Selex. Le dichiarazioni rese dal Ministero dell'ambiente	»	27
2.2.1 Le dichiarazioni rese della Selex Se.Ma. Spa	»	35
2.3 Le problematiche connesse alla procedura di segretazione e affidamento del servizio	»	38
2.3.1 Le dichiarazioni rese dal sostituto procuratore presso la procura della Repubblica di Napoli, dottor Catello Maresca	»	44
2.3.2 I rilievi evidenziati nel documento della DigitPA	»	47
3. Il contenuto del contratto	»	49
3.1 L'oggetto del contratto e dell'integrazione contrattuale	»	49
3.2. Subappalti	»	50
3.3 Corrispettivo e finanziamento	»	52
3.4 Le problematiche attinenti alle previsioni contrattuali	»	58
3.4.1 Le dichiarazioni rese dal sostituto procuratore presso la procura della Repubblica di Napoli, dottor Catello Maresca	»	58
3.4.2 I chiarimenti forniti dalla Selex sulle questioni emerse nell'audizione del 23 maggio 2012	»	60
3.5 I rilievi evidenziati nel documento della DigitPA	»	65
4. I rapporti tra la Selex e le società che hanno fornito servizi in base all'articolo 18 del regolamento contrattuale	»	69

4.1 L'attività svolta dalla Commissione in merito ai rapporti tra la Selex Se.Ma. Spa, la società Abruzzo Engineering Scpa e la Eldim Security Spa	Pag.	69
4.1.1 La documentazione acquisita	»	69
4.2 Esame dei dati acquisiti	»	72
4.2.1 Rapporti con la Eldim Security Srl	»	72
4.2.2 Rapporti con Abruzzo Engineering Scpa	»	75
4.3. Le dichiarazioni di Sabatino Stornelli e Francesco Paolo di Martino. Il documento della Selex Se.Ma.	»	76
4.4 L'inchiesta giornalistica di « Report »	»	86
4.5 Conclusioni	»	87
5. I procedimenti giudiziari	»	88
5.1 L'indagine penale aperta dalla procura della Repubblica presso il Tribunale di Napoli	»	88
5.1.1 Il filone investigativo attinente alla liceità della fase procedimentale	»	89
5.1.2 Il filone investigativo attinente all'efficacia del progetto .	»	90
5.1.3 Il filone investigativo attinente alle fatturazioni e agli ipotizzati reati finanziari	»	92
5.2 Il procedimento iscritto presso il TAR Lazio su ricorso delle imprese	»	92
5.2.1 Le dichiarazioni rese dal sostituto procuratore presso la procura della Repubblica di Napoli, dottor Catello Maresca	»	94
5.2.2 Le dichiarazioni rese dai rappresentanti delle imprese e dal Ministero dell'ambiente	»	95
6. L'evoluzione normativa. I rinvii dell'entrata in vigore del SISTRI ..	»	98
6.1 I provvedimenti istitutivi del sistema	»	98
6.2 Il decreto del Ministro dell'ambiente del 17 dicembre 2009 ..	»	99
6.3 Il decreto legislativo n. 205 del 2010 e le modifiche al Testo unico ambientale in materia di SISTRI	»	102
6.4 I decreti integrativi del decreto ministeriale 17 dicembre 2009 e le proroghe del SISTRI	»	105
6.4.1 Il decreto del Ministro dell'ambiente del 15 febbraio 2010	»	105
6.4.2 Il decreto del Ministro dell'ambiente del 9 luglio 2010 ...	»	106
6.4.3 Il decreto del Ministro dell'ambiente del 28 settembre 2010. Cd. « SISTRI quater »	»	110
6.4.4 Il decreto del Ministro dell'ambiente del 22 dicembre 2010	»	112

6.4.5 Il decreto del Ministro dell'ambiente del 18 febbraio 2011, cosiddetto Testo Unico SISTRI	Pag.	112
6.4.6 Il decreto del Ministro dell'ambiente del 26 maggio 2011	»	114
6.4.7 Il decreto legge 13 maggio 2011 n. 70	»	115
6.4.8 Il decreto legge 13 agosto 2011, n. 138 e la legge 14 settembre 2011, n. 148. Abrogazione e ripristino del SISTRI	»	116
6.4.9 Il decreto del Ministro dell'ambiente del 12 novembre 2011	»	116
6.4.10 La legge n. 14 del 24 febbraio 2012	»	117
6.4.11 Il decreto legge 22 giugno 2012, n. 83	»	118
7. La funzionalità del SISTRI	»	119
7.1 La posizione delle associazioni di categoria	»	119
7.2 Gli esiti del cosiddetto <i>click day</i> , i verbali di verifica SISTRI e il protocollo d'intesa del 16 maggio 2011	»	125
7.3 La posizione della Selex rispetto alle contestazioni delle imprese ed alla funzionalità del sistema	»	136
7.4 La posizione del Ministero dell'ambiente	»	146
7.5 La posizione del Ministero dello sviluppo economico e infrastrutture e trasporti	»	149
8. Conclusioni	»	150

PAGINA BIANCA

Premessa

La Commissione parlamentare d'inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti si è determinata ad avviare un'inchiesta specifica sul sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti meglio noto con l'acronimo SISTRI.

Si è avvertita, infatti, la necessità di approfondire una serie di problematiche attinenti alla effettiva funzionalità del sistema e, a monte, alla regolarità della procedura di affidamento del servizio.

Le due questioni, come è evidente, sono strettamente connesse in quanto, laddove vi siano state violazioni nella procedura di affidamento del servizio, le stesse hanno inevitabilmente inciso sulla individuazione del soggetto affidatario e sulla garanzia della scelta del contraente maggiormente idoneo.

Il SISTRI ha la finalità di rendere tracciabili i rifiuti al fine di un più efficace controllo da parte delle autorità preposte e, quindi, di limitare la commissione di illeciti e le infiltrazioni delle criminalità organizzata nel settore del trasporto e dello smaltimento dei rifiuti.

Si è più volte osservato, infatti, che il punto, per così dire, debole nel procedimento di smaltimento dei rifiuti è rappresentato dalla mancanza di un sistema idoneo al tracciamento degli stessi.

Di ciò è stato preso atto anche dall'Unione europea con la direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008. La cosiddetta direttiva rifiuti stabilisce misure volte a proteggere l'ambiente e la salute umana prevenendo o riducendo gli impatti negativi della produzione e della gestione dei rifiuti.

Di rilievo, ai fini della presente relazione, è proprio il disposto dell'articolo 17 della direttiva (*«Controllo dei rifiuti pericolosi»*), in base al quale: «Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché la produzione, la raccolta, il trasporto, lo stoccaggio e il trattamento dei rifiuti pericolosi siano eseguiti in condizioni tali da garantire la protezione dell'ambiente e della salute umana, al fine di ottemperare alle disposizioni di cui all'articolo 13, comprese misure volte a garantire la tracciabilità dalla produzione alla destinazione finale e il controllo dei rifiuti pericolosi al fine di soddisfare i requisiti di cui agli articoli 35 e 36 » (si tratta, cioè, dei requisiti informativi su quantità e qualità di rifiuti pericolosi prodotti o gestiti).

Nel recepire i dettami della direttiva 2008/98/CE, il Governo italiano ha posto particolare attenzione proprio alla tracciabilità dei rifiuti di cui al sopra citato articolo 17 della direttiva 2008/98/CE.

Il SISTRI avrebbe quindi dovuto rappresentare la risposta normativa e pratica alla soluzione di un problema riconosciuto non solo a livello italiano ma anche a livello europeo. Tuttavia, il progetto, avviato sin dal 2007, ad oggi non ha avuto concreta applicazione e si sono susseguiti nel tempo una serie di interventi legislativi che ne hanno rinviato sistematicamente l'entrata in vigore.

Attualmente, secondo quanto evidenziato dal Ministro dell'ambiente Clini, il progetto è in una fase di «sospensione» fino al 31 giugno 2013, in quanto è necessario che vengano approfondite a

livello governativo una serie di problematiche rilevate nella relazione della DigitPA¹.

In data 26 settembre 2012 l'Avvocatura generale dello Stato ha reso, su richiesta del Ministero dell'ambiente, un parere (Doc. n. 1461/1) sulla relazione della DigitPA in cui, tra l'altro, eccepisce l'infondatezza giuridica dei rilievi ivi evidenziati (si rinvia al capitolo 2, paragrafo 2.3.2)

L'inchiesta si propone di approfondire i seguenti aspetti:

questioni attinenti alla procedura di affidamento del servizio;

questioni attinenti ad eventuali illeciti consumati nell'ambito del procedimento;

questioni attinenti all'efficacia del sistema rispetto alle finalità che si propone.

La relazione si articola logicamente in quattro parti: la prima è essenzialmente espositiva degli accadimenti che si sono susseguiti nel tempo e delle modifiche che di volta in volta sono state introdotte nella normativa (capitoli 1 e 6); una seconda parte riguarda le questioni attinenti alle procedure di affidamento del servizio, alla segretazione del progetto e alle previsioni contrattuali, con particolare riferimento ai corrispettivi pattuiti e al subappalto (capitoli 2, 3 e 4); una terza parte riguarda le indagini giudiziarie in corso con riferimento ad una serie di reati ipotizzati dalla procura della Repubblica di Napoli (capitolo 5); una quarta parte, infine, si incentra sugli approfondimenti della Commissione in merito all'effettivo funzionamento del sistema così come previsto negli elaborati progettuali (capitolo 7).

1 – La nascita del SISTRI e le previste modalità operative.

1.1 – Caratteristiche principali del sistema secondo la previsione originaria.

La realizzazione di un sistema integrato per il controllo e la tracciabilità dei rifiuti era stata inizialmente prevista dall'articolo 1, comma 1116, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007), che riservava per l'anno 2007 una quota non inferiore a 5 milioni di euro delle risorse del Fondo unico investimenti per la difesa del suolo e tutela ambientale del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare « alla realizzazione di un sistema integrato per il controllo e la tracciabilità dei rifiuti, in funzione della sicurezza nazionale ed in rapporto all'esigenza di prevenzione e repressione dei

(1) La DigitPA, secondo quanto riportato sul suo sito web istituzionale, è un ente pubblico non economico, con sede in Roma e competenza nel settore delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nell'ambito della pubblica amministrazione; esso opera secondo le direttive, per l'attuazione delle politiche e sotto la vigilanza del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro delegato, con autonomia tecnica e funzionale, amministrativa, contabile, finanziaria e patrimoniale. DigitPA svolge funzioni di natura progettuale, tecnica e operativa, con la missione di contribuire alla creazione di valore per cittadini e imprese da parte della pubblica amministrazione, attraverso la realizzazione dell'amministrazione digitale.

gravi fenomeni di criminalità organizzata nell'ambito dello smaltimento illecito dei rifiuti ».

Con il successivo decreto legislativo n. 4 del 2008 è stato introdotto il comma 3-bis dell'articolo 189, decreto legislativo n. n. 152 del 2006, prefigurando « l'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 Mud, da stabilirsi con apposito decreto del Ministro dell'ambiente ».

Il legislatore inoltre, con l'articolo 14-bis del decreto legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito con legge 3 agosto 2009, n. 102, ha razionalizzato il sistema disponendo che il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, attraverso uno o più decreti, definisse, per la costituzione e il funzionamento del SISTRI, i tempi e le modalità di attivazione, la data di operatività del sistema, le informazioni da fornire, le modalità di fornitura e di aggiornamento dei dati, le modalità di interconnessione e interoperabilità con altri sistemi informativi, nonché le modalità di elaborazione dei dati e l'entità dei contributi da porre a carico dei soggetti obbligati.

Tale disposizione non annullava il sistema cartaceo vigente, ma stabiliva — di fatto — la sovrapposizione del nuovo sistema informatico di controllo della tracciabilità dei rifiuti al regime informativo esistente.

Lo stesso articolo ha previsto, altresì, l'emanazione di uno o più regolamenti con l'indicazione delle disposizioni da abrogare a decorrere dalla data di operatività del nuovo sistema.

Altro obiettivo fondamentale di questa legge è stato quello di semplificare le procedure vigenti per gli operatori in campo ambientale, attraverso la contestuale informatizzazione dei processi ed eliminazione degli adempimenti cartacei (Registro di carico/scarico, FIR — formulario di identificazione dei rifiuti, MUD — modello unico di dichiarazione ambientale), con conseguente riduzione degli oneri per le imprese.

A tale prescrizione è stata data attuazione mediante il decreto del Ministro dell'ambiente del 17 dicembre 2009, che detta le norme relative al funzionamento del « Sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti » meglio noto con l'acronimo SISTRI.

Il SISTRI obbliga i soggetti coinvolti nella gestione dei rifiuti speciali a trasmettere in via telematica a un sistema informatico centrale tutte le informazioni relative alle operazioni svolte e a tracciare il trasporto dei beni a fine vita mediante l'adozione di un sistema di rilevamento satellitare.

Il sistema informatico, infatti, è elaborato per controllare, in tempo reale, le movimentazioni dei rifiuti mediante l'impiego di alcuni dispositivi elettronici, messi a disposizione dal Ministero dell'ambiente in comodato d'uso. Si tratta in particolare, come illustrato sul portale SISTRI (www.sistri.it), di:

un dispositivo elettronico per l'accesso in sicurezza dalla propria postazione al sistema, definito dispositivo *usb*, idoneo a consentire la trasmissione dei dati, a firmare elettronicamente le informazioni fornite e a memorizzarle sul dispositivo stesso. Ciascun dispositivo *usb* può contenere fino a un massimo di tre certificati

elettronici associati alle persone fisiche individuate durante la procedura di iscrizione come delegati per le procedure di gestione dei rifiuti. Tali certificati consentono l'identificazione univoca delle persone fisiche delegate e la generazione delle loro firme elettroniche ai sensi dell'articolo 21 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82. Ciascun dispositivo *usb* contiene: l'identificativo utente (username), la password per l'accesso al sistema, la password di sblocco del dispositivo (PIN) e il codice di sblocco personale (PUK)²;

un dispositivo elettronico da installarsi su ciascun veicolo che trasporta rifiuti, con la funzione di monitorare il percorso effettuato dal medesimo, definito *black box*. La consegna e l'installazione della *black box* avviene presso le officine autorizzate, il cui elenco è fornito contestualmente alla consegna del dispositivo *usb* e disponibile sul portale SISTRI;

apparecchiature di videosorveglianza da installare presso ogni discarica e ogni impianto di incenerimento e coincenerimento dei rifiuti al fine di controllare l'ingresso e l'uscita degli automezzi dagli impianti³.

Il SISTRI è dunque destinato a sostituire la documentazione cartacea finora utilizzata (MUD, registro di carico e scarico e il formulario d'identificazione dei rifiuti, FIR), trasferendo la gestione di tali documenti e i relativi adempimenti dalla carta al formato elettronico, cioè alle schede SISTRI denominate *registro cronologico e area movimentazione*.

Il rilascio dei dispositivi *usb* è stato subordinato al versamento dei diritti di segreteria (i cui importi sono stati fissati con decreto interministeriale del 17 giugno 2010). Ai fini della copertura degli oneri derivanti dal funzionamento del sistema, inoltre, è previsto il pagamento di un contributo annuo da parte degli operatori, determinato in relazione alla tipologia dei rifiuti e alla loro quantità.

La gestione del SISTRI è stata affidata al Comando carabinieri per la tutela dell'ambiente che dovrà, altresì, garantire la messa a disposizione dei dati sulla produzione, movimentazione e gestione dei rifiuti.

Dal sistema sarà, così, possibile ricavare i flussi di informazione che consentiranno di adempiere agli obblighi informativi previsti dalla normativa comunitaria e di rispondere alle necessità derivanti dalle rispettive competenze di ciascuna istituzione coinvolta.

(2) L'articolo 3, comma 2 del decreto ministeriale 9 luglio 2010 – aggiungendo un periodo all'articolo 3, comma 11, decreto ministeriale 17 dicembre 2009 – ha precisato che i dispositivi *Usb* devono essere tenuti presso l'unità o la sede dell'impresa per la quale sono stati rilasciati così da poter consentire la consultazione del registro cronologico e delle singole schede di movimentazione. Inoltre, le chiavette *Usb* devono essere messe a disposizione in qualunque momento all'autorità di controllo che ne faccia richiesta.

(3) L'articolo 2 del decreto ministeriale 9 luglio 2010 ha esteso l'obbligo di videosorveglianza degli impianti di discarica (di cui all'articolo 1, comma 5, del decreto ministeriale 17 dicembre 2009), anche agli impianti di coincenerimento destinati esclusivamente al recupero energetico dei rifiuti e ricadenti nel campo di applicazione del decreto legislativo 11 maggio 2005, n. 133. Si rammenta che già l'articolo 2 del decreto ministeriale 15 febbraio 2010 aveva integrato l'originaria previsione relativa all'installazione di apparecchiature idonee a monitorare l'ingresso e l'uscita di automezzi dalle sole discariche, prevedendo l'estensione delle relative disposizioni anche agli impianti di incenerimento.

In particolare, il SISTRI sarà interconnesso telematicamente con:



l'ISPRA – Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale – che fornirà, attraverso il catasto telematico, i dati sulla produzione e la gestione di rifiuti alle agenzie regionali e provinciali di protezione dell'ambiente, che a loro volta provvederanno a fornire i medesimi dati alle competenti province;

l'Albo nazionale dei gestori ambientali, tramite il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, in ordine ai dati relativi al trasporto dei rifiuti.

Per garantire la tracciabilità dei rifiuti speciali, anche per quanto riguarda il trasporto marittimo e ferroviario, il SISTRI sarà interconnesso con i sistemi informativi della Guardia costiera e delle imprese ferroviarie. Una volta a regime, si verrà così a creare un sistema-rete che consentirà di conoscere la movimentazione completa dei rifiuti dalla produzione alla destinazione finale.

Il Sitra.

Il SISTRI dovrà essere interconnesso anche con il SITRA, un sistema di tracciabilità dei rifiuti urbani da attivare presso la regione Campania.

La progettazione del sistema informativo SITRA è stata realizzata da rappresentanti della regione Campania e della struttura del sottosegretariato di Stato, attraverso l'adeguamento tecnologico e funzionale di un precedente progetto denominato « Sirenetta » e l'integrazione con il Sistema informativo per l'emergenza rifiuti/

osservatorio regionale rifiuti (SIGER/ORR) per il monitoraggio di produzione di rifiuti e raccolta differenziata⁴.

L'obiettivo del SITRA è realizzare un nuovo sistema informativo pubblico in grado di rendere trasparente la gestione del ciclo dei rifiuti attraverso:

la tracciabilità di tutti i flussi di rifiuti, anche tramite il controllo satellitare di mezzi e siti;

la registrazione puntuale dei conferimenti da raccolta differenziata e la verifica dell'effettivo recupero di materia tramite la registrazione puntuale dei flussi (con relativo bilancio) negli impianti di recupero e nelle destinazioni finali.

A tal fine il progetto prevede l'installazione – in punti strategici (impianti di recupero e smaltimento rifiuti) e sui mezzi di trasporto dei rifiuti – di sistemi di monitoraggio (telecamere e sensori) in grado di consentire, anche in tempi differiti, l'identificazione dei mezzi di trasporto rifiuti.

In tale quadro, il 3 settembre 2009 è stata firmata la Convenzione⁵ tra la struttura del Sottosegretario per l'emergenza rifiuti in Campania e l'assessore regionale all'ambiente per l'attuazione del « Progetto pilota sulla tracciabilità dei rifiuti – Sistema Tracciabilità (Sitra) ex articolo 2, comma 2 bis, del decreto legge n. 172 del 2008, convertito con modificazioni dalla legge n. 210 del 2008 ».

Altro obiettivo fondamentale di questa legge è stato quello di semplificare le procedure vigenti per gli operatori in campo ambientale, attraverso la contestuale informatizzazione dei processi ed eliminazione degli adempimenti cartacei (Registro di carico/scarico, FIR – formulario di identificazione dei rifiuti, MUD – modello unico di dichiarazione ambientale), con conseguente riduzione degli oneri per le imprese.

1.2 – Le dichiarazioni dell'onorevole Prestigiacomo, già Ministro dell'ambiente, sulle finalità e sul funzionamento del sistema.

L'onorevole Stefania Prestigiacomo, già Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, è stata audita dalla Commissione sul tema del SISTRI in data 11 novembre 2009 e in data 7 settembre 2011.

(4) regione Campania, A.G.C. 21, Programmazione e Gestione dei Rifiuti, Settore Gestione, decreto dirigenziale n. 1 del 18 febbraio 2010, « Articolo 2, comma 2-bis del decreto legge 6 novembre 2008, n. 172 come convertito, con modificazioni, dalla legge 30 dicembre 2008, n. 210 e articolo 1 dell'OPCM 3746 del 12 marzo 2009 – DGR n. 95 del 9 febbraio 2010 – Realizzazione del progetto tracciabilità dei rifiuti Sitra – Ricostituzione Tavolo Tecnico già previsto dall'articolo 1 dell'OPCM 3746 del 12 marzo 2009 ».

(5) regione Campania, AGC 21 Programmazione e Gestione Rifiuti, Settore 02, si veda:

decreto dirigenziale n. 101 del 18 ottobre 2009;
decreti dirigenziali n. 3 e n. 4 del 16 marzo 2010;
decreto dirigenziale n. 7 del 13 aprile 2010.

In occasione della prima audizione, il Ministro, dopo aver fornito i dati relativi ai rifiuti prodotti in Italia, costituiti quasi per il 90 per cento da rifiuti speciali, ha illustrato l'attività avviata dal Ministero per realizzare il progetto SISTRI e ha evidenziato l'importanza e la novità del progetto medesimo. Si riporta, in merito, parte delle sue dichiarazioni:

« Non voglio essere presuntuosa, ma si tratta di una straordinaria operazione di informatizzazione, che investe centinaia di migliaia di soggetti privati nel nostro Paese nel rapporto con la pubblica amministrazione.

« Ciò consentirà all'amministrazione di conoscere in tempo reale tutti i dati relativi alla movimentazione dei rifiuti speciali nell'ambito della filiera di appartenenza: produttori, intermediari, consorzi, trasportatori, riciclatori e smaltitori. I vantaggi per lo Stato saranno molteplici, in termini di legalità, trasparenza, efficienza, modernizzazione e semplificazione normativa. Sarà, finalmente, possibile conoscere in tempi reali la movimentazione dei rifiuti in ambito nazionale.

« Si tratta di un'importante innovazione, anche perché l'attuale sistema cartaceo — fa sorridere ma è così — consente di conoscere i dati relativi alla gestione dei rifiuti con circa due o tre anni di ritardo, vanificandone l'utilità e, in particolare, rendendoli inutilizzabili ai fini di un controllo di legalità finalizzata a specifici interventi repressivi.

« Il tracciamento dei movimenti di rifiuti riportabili a operatori autorizzati consentirà alle forze dell'ordine, in tempo reale, l'individuazione dei movimenti sospetti. In concreto, a tutti gli operatori della filiera, dai produttori fino ai riciclatori e agli smaltitori, sarà consegnata una chiavetta *usb* contenente un programma di identificazione di carico e scarico dei rifiuti. Tutto il sistema sarà collegato in rete e sarà possibile seguire anche il percorso dei rifiuti speciali in tempo reale, conoscere in ogni momento dove si trova un carico, essendo nota la sua provenienza, e verificarne la destinazione finale.

« I vantaggi saranno evidenti anche per il sistema delle imprese, in termini di riduzione degli adempimenti degli oneri amministrativi. Magari ciò non piace a tutte le imprese, perché in questo modo tutto diventa trasparente.

« È stato valutato che, con il nuovo sistema informatico, una volta a regime, si dovrebbe pervenire a una riduzione complessiva dei costi nell'ordine del 50 per cento. Sicuramente interessa alle imprese.

« Il SISTRI si integrerà telematicamente anche con il SITRA, il sistema di tracciabilità dei rifiuti solidi urbani adottato dalla regione Campania in attuazione della legge n. 210 del 2008. Voi ricordate che nel decreto legge della Campania, il primo che abbiamo emanato, era inserito un sistema simile a questo, di tracciabilità, che però riguardava i rifiuti solidi urbani. Dovremmo poi riflettere sulla validità di un sistema applicato in una sola regione.

« Rispetto al SISTRI, abbiamo un interesse fortissimo da parte della Comunità europea. Non appena si insedierà il prossimo Com-

missario europeo, andremo in Europa a presentarlo, perché quanto più questo sistema informatico di tracciabilità dei rifiuti sarà esteso su base europea, tanto più sarà facile seguire il giro dei rifiuti. Questo nostro sistema dialogherà, dunque, col SITRA, ma poi bisognerà pensare, se opportuno, di estenderlo anche per i rifiuti solidi urbani, al di là delle zone di emergenza come la Campania. In prospettiva, si dovrà applicare il sistema informatico di controllo a tutte le tipologie di rifiuti sull'intero territorio nazionale, estendendo il sistema di tracciamento dei movimenti di rifiuti in mare.

« La necessità di istituire un sistema di tracciabilità sulla gestione dei rifiuti risale alla Legge finanziaria del 2007. Va, dunque, dato atto che si tratta di un'iniziativa che parte con il precedente Governo, ma siamo stati noi ad avviare la realizzazione di questa iniziativa progettuale, riconosciuta come assolutamente importante e validissima, per trasformare in realtà tali previsioni. Con l'articolo 14-bis della legge dell'agosto del 2009 sono state definite le modalità di finanziamento del nuovo sistema e siamo passati alla fase operativa.

« Si tratta di un lavoro molto complesso, sia per la specificità delle situazioni da disciplinare, sia per tutti gli attori, molto diversi tra loro, che sono in campo. Si prevede, infatti, il coinvolgimento di oltre 400 mila imprese dei diversi settori produttivi e di circa 200 mila veicoli da trasporto. Verrà coinvolto anche il trasporto ferroviario e quello marittimo, così da avere una visione veramente complessiva della movimentazione dei rifiuti speciali sul territorio nazionale. (...)

« Saremo il primo Paese in Europa ad attivare questo sistema di tracciabilità del traffico dei rifiuti. L'abbattimento delle frontiere e l'esistenza di un mercato unico europeo impongono il coinvolgimento degli altri governi dell'Unione europea nella realizzazione di un sistema unico europeo. In questo senso sono già stati presi, come dicevo prima, alcuni contatti.

Per quanto riguarda i rapporti con le forze dell'ordine, sono state rafforzate le forme di collaborazione con l'Arma dei carabinieri, con la Guardia costiera e con il Corpo Forestale dello Stato, che presentano un rapporto funzionale con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. In quest'ottica, sono stati convocati i comandanti generali delle tre forze per concordare strategie di intervento più incisivo nella lotta alla criminalità ambientale ».

L'onorevole Prestigiacomo ha inoltre prodotto un documento riepilogativo (doc n. 849/1) nel quale sono state sinteticamente descritte le modalità operative, le finalità del sistema, nonché le difficoltà sino a quel momento incontrate, dovute, secondo quanto riferito in sede di audizione, sia a ragioni di natura obiettiva, sia all'opposizione delle associazioni di categoria.

Di seguito si riporta una parte del documento, in cui vengono forniti dati specifici in merito alle finalità ed al funzionamento del sistema:

« Obiettivo prioritario del SISTRI è garantire una maggiore trasparenza ed efficacia all'azione di contrasto dei fenomeni di illegalità e nei confronti dei comportamenti non conformi alle regole

vigenti. Ciò sarà possibile in quanto il nuovo sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti consentirà di conoscere, in tempo reale, le informazioni necessarie sulla produzione, movimentazione e gestione dei rifiuti nell'intera filiera, facilitando così i compiti affidati alle autorità di controllo che potranno adottare gli interventi più appropriati ai fini di specifici interventi repressivi.

« Per questo è stata affidata al Comando dei carabinieri per la tutela ambientale la gestione dei flussi di informazione contenuti nel sistema informatico di controllo della tracciabilità dei rifiuti. Sarà compito dei carabinieri fornire all'albo nazionale gestori ambientali e ad ISPRA tutte le informazioni in materia di rifiuti, visto che questo Istituto è responsabile dell'informativa sui rifiuti agli enti territoriali, attraverso il cosiddetto catasto dei rifiuti ancora non avviato.

« Lo stesso comando è impegnato, inoltre, a collaborare con le altre autorità di controllo, ed in particolare con la Guardia costiera, al fine di assicurare un più efficace controllo degli atti illeciti in materia di rifiuti sul territorio.

« La banca dati sul SISTRI, gestita dai carabinieri sarà collegata con il sistema d'indagine-SDI in dotazione alle forze di polizia in modo da mettere in grado tutte le forze di polizia di conoscere ed utilizzare le informazioni disponibili per contrastare e prevenire fenomeni di illegalità nella filiera dei rifiuti. Attraverso il SISTRI la tecnologia diventa così strumento per combattere la criminalità.

« Altro obiettivo fondamentale è quello di semplificare le procedure vigenti per gli operatori in campo ambientale, attraverso l'informatizzazione dei processi e l'eliminazione degli adempimenti cartacei con conseguente riduzione degli oneri per le imprese.

« Il SISTRI genererà indubbi vantaggi anche a livello di sistema-Paese.

« Il maggior controllo sulla movimentazione dei rifiuti avrà, infatti, effetti positivi in termini di maggiore tutela ambientale, di difesa del territorio e di protezione della salute e della sicurezza dei cittadini.

« In questa visuale, sono stati sottoscritti protocolli d'intesa tra il Ministero dell'ambiente e gli enti e le organizzazioni interessate (Confindustria, Rete Imprese Italia, Confapi, associazioni rappresentative delle aziende di *software*, regione Campania e Cinsedo/Upi/Anci) e sono in fase di conclusione altri accordi con: Alleanza Cooperative Italiane, organizzazioni del settore agricolo, organizzazioni interessate ai RAEE. L'obiettivo è quello di riportare in una « visione unitaria d'insieme » il complesso degli interventi che si pongono nel settore dei rifiuti, al fine di garantire maggiore efficacia alla prevenzione ed al controllo dei rifiuti sul territorio.

« Le tecnologie e il processo di predisposizione delle schede SISTRI.

« I dispositivi e gli impianti elettronici messi a disposizione del SISTRI sono i seguenti:

dispositivo *usb*: consente la trasmissione dei dati, la firma elettronica delle informazioni fornite da parte delle persone fisiche delegate per le procedure di gestione dei rifiuti, la memorizzazione dei dati. Ciascun dispositivo contiene l'identificativo utente (username), la password per l'accesso al sistema, la password di sblocco del dispositivo (PIN) ed il codice di sblocco personale (PUK);

dispositivo *black box* da installarsi su ciascun veicolo che trasporta rifiuti: consente di monitorare il percorso effettuato. La consegna e l'installazione delle *black box* avviene presso le officine autorizzate;

apparecchiature di videosorveglianza: consentono di monitorare l'ingresso e l'uscita degli automezzi dagli impianti di discarica, di incenerimento e co-incenerimento.

« *I Soggetti iscritti e versamento contributi.*

« I soggetti iscritti al SISTRI al 5 settembre 2011, che hanno regolarmente versato i contributi, sono complessivamente:

soggetti produttori e gestori di rifiuti 304.973

imprese di trasporto 20.497;

totale 325.470.

« I dispositivi elettronici messi a disposizione sono complessivamente:

dispositivi elettronici *usb* 504.253

black box 89.595.

« Gli impianti di videosorveglianza sono 686, installati in 425 siti operativi.

« Se si prendono in considerazione anche i soggetti che si sono iscritti, ma che non hanno ancora proceduto al versamento dei contributi, il numero degli iscritti e l'entità dei dispositivi elettronici messa a disposizione aumenta del 10 per cento circa. Il numero dei soggetti che al 5 settembre 2011 hanno avuto accesso al sistema è di 108.612.

« Da segnalare che tutti i soggetti iscritti, i quali hanno regolarmente versato il loro contributo, hanno ricevuto la relativa tecnologia, con eccezione di circa 2 mila utenti del settore dell'autotrasporto che, nonostante abbiano versato la loro quota di iscrizione, non hanno ancora provveduto a far installare la tecnologia sul proprio automezzo o vi hanno rinunciato.

« *I costi del SISTRI per le imprese.*

« Da valutazioni effettuate è emerso che il nuovo sistema di tracciabilità dei rifiuti — una volta a regime — avrebbe apportato

sensibili vantaggi alle imprese in termini di riduzione degli oneri amministrativi e di semplificazione degli adempimenti previsti.

« Infatti, secondo i dati elaborati dal Ministero della pubblica amministrazione e dell'innovazione, il costo complessivo dell'attuale sistema cartaceo in termini di rifiuti per le sole piccole e medie imprese (fino a 250 dipendenti) è stato stimato in 671 milioni di euro/anno (tale stima sale ad oltre 750 milioni di euro se vengono prese in considerazione anche le grandi imprese), mentre il costo medio per singola impresa varia da 1.183 euro (per l'impresa da 5 a 249 addetti) a 464 euro (per le imprese da 1 a 4 addetti).

« L'articolazione dei contributi oggi prevista per il SISTRI si basa su criteri relativi alla dimensione di impresa, alla tipologia ed alla quantità dei rifiuti prodotti/gestiti/trasportati.

« Le imprese, con meno di 5 addetti, che producono modesti quantitativi di rifiuti pericolosi/anno, versano un contributo annuale di 50 euro (a fronte dell'iniziale contributo di 120 euro), mentre per le piccole imprese agricole tale contributo scende addirittura a 30 euro.

« Se si considera l'avvenuta riduzione dei costi diretti da parte delle imprese (oggi, una piccola impresa, che non abbia delegato i compiti per la gestione dei rifiuti ad una associazione imprenditoriale o a consulenti esterni, spende per il solo acquisto di una copia della documentazione cartacea 72 euro/anno) per il venir meno dell'acquisto e vidimazione della documentazione cartacea e i minori costi indiretti derivanti dalle semplificazioni degli adempimenti previsti e dal risparmio di tempo per l'acquisizione, compilazione, trasmissione delle informazioni, emergono con evidenza i netti vantaggi che le imprese avranno dall'applicazione del nuovo sistema, una volta a regime. Si stima che tale riduzione sia mediamente superiore al 70 per cento.

« Risultati dell'attività di valutazione e di monitoraggio del sistema.

« Dal dicembre 2010 è stato attivato un "Cruscotto direzionale" per il monitoraggio del sistema SISTRI. Il SISTRI viene già utilizzato da numerose imprese dall'ottobre 2010 e, ad oggi, sono state effettuate 271.603 schede di movimentazione e 996.420 registrazioni cronologiche.

« Il numero delle aziende che hanno effettuato almeno una registrazione cronologica o compilato una scheda di movimentazione è pari a 74.582.

« L'11 maggio 2011 le associazioni imprenditoriali (Confindustria e Rete Imprese Italia) hanno organizzato un evento denominato *click day*, senza concordare preventivamente con l'amministrazione le regole a cui avrebbero dovuto attenersi le imprese durante la sperimentazione.

« L'analisi dettagliata, inerente il monitoraggio del sistema SISTRI dalle 00:00 alle 24:00 dell'11 maggio 2011, ha dato i seguenti risultati.

« Sul portale *on line* del SISTRI riservato agli utenti iscritti, sono stati rivelati 174.552 tentativi accesso di questi 139.718 (80 cento) hanno avuto esito positivo; 34.834 (20 per cento) hanno avuto esito negativo. Dei 34.834 accessi che hanno avuto esito negativo, 25.555 sono accessi negati (pari al 74,4 per cento), a causa dell'errato inserimento della password da parte dell'utente, mentre i rimanenti 9.279 accessi negati (pari al 26,6 per cento) sono dovuti a un errato inserimento dell'account o al time out (il sistema dopo 120 secondi di inattività da parte dell'utente automaticamente lo respinge chiudendo la connessione).

« Successivamente all'evento dell'11 maggio 2011 sono stati avviati, anche su richiesta di diverse associazioni imprenditoriali, specifici test organizzati dall'amministrazione onde verificare il funzionamento del SISTRI, che hanno dato ottimi risultati in termini di funzionamento del sistema e di utilizzo da parte delle aziende iscritte.

« In particolare, è stato effettuato un test il 28 giugno 2011 con il sistema delle imprese petrolchimiche associate all'Unione petrolifera e del gruppo ENI. Sono state effettuate complessivamente oltre 200 operazioni di movimentazione. I risultati acquisiti da Unione petrolifera ed ENI evidenziano che lo stato di operatività per i produttori è buono e la percentuale degli utenti che è riuscita a completare l'operazione è superiore all'80 per cento.

« Sui risultati non positivi l'analisi svolta successivamente ha messo in evidenza che questi sono in gran parte dovuti a scarso coordinamento tra i vari soggetti della filiera e in particolare con i trasportatori.

« Altro test è stato effettuato il giorno 7 luglio 2011 con un gruppo di imprese aderenti a Federchimica.

« Sono state effettuate oltre 450 operazioni tra schede di movimentazione e registrazioni cronologiche. Alcune imprese sono riuscite a coinvolgere nei test i trasportatori.

« I risultati rilevati anche con specifici report degli utenti registrano una percentuale di esiti positivi pari al 90 per cento.

« I casi non positivi sono stati analizzati singolarmente e le motivazioni del risultato non positivo sono imputabili alla momentanea indisponibilità degli utenti alla partecipazione all'evento.

« Inoltre, al contact center specificamente attivato, come nel precedente test, non sono stati segnalati malfunzionamenti, ma piuttosto richieste di supporto all'utilizzo delle applicazioni.

« Il 26, 27 e 28 luglio 2011, si è svolto, poi, il test per il settore dell'autotrasporto, organizzato con il supporto e l'assistenza dell'albo nazionale gestori ambientali, insieme alle associazioni di categoria più rappresentative.

« Le imprese coinvolte sono state 149. Le registrazioni cronologiche effettuate sono state 947 e le schede movimentazione firmate sono state 645.

« Sulla base della verifica effettuata anche con l'ausilio dei report trasmessi dalle imprese è risultato che: 118 sono state le imprese che hanno comunicato un esito positivo del test; per 19 imprese sono stati verificati errori dell'utente e soltanto in due casi sono stati sollevati problemi di funzionamento delle *black box*. Il test trasportatori ha, quindi, evidenziato il sostanziale funzionamento del sistema. In ogni caso i problemi di carattere tecnico e procedurale emersi sono oggetto di approfondimento e di conseguente inserimento di chiarimenti e correttivi nel manuale operativo del SISTRI.

« Infine il Ministero dell'ambiente, in vista dell'approvazione da parte del Parlamento della nuova previsione legislativa che, come ricordato, prevede una serie di test di funzionamento fino al 15 dicembre 2011, sta già predisponendo un calendario di iniziative, per categoria o per ambiti territoriali, che non appena approvata la norma, verrà condiviso con le organizzazioni del settore maggiormente rappresentative ».

1.3 – Sintetico quadro riepilogativo dei provvedimenti normativi che si sono succeduti con riferimento al SISTRI.

Come già evidenziato in premessa, a seguito dell'istituzione del SISTRI con il decreto ministeriale del 17 dicembre 2009, si sono susseguiti a distanza ravvicinata nel tempo una serie di provvedimenti normativi, di cui è opportuno fornire un quadro di sintesi (salvo i successivi approfondimenti nel prosieguo della relazione).

In base al primo decreto ministeriale, il SISTRI avrebbe dovuto prendere avvio il 13 luglio 2010. Tuttavia, numerose difficoltà applicative hanno reso necessari diversi decreti ministeriali correttivi, nonché diverse disposizioni di proroga, tra cui si segnalano in particolare:

decreto ministeriale 15 febbraio 2010 (Modifiche ed integrazioni al decreto ministeriale 17/12/2009);

decreto ministeriale 9 luglio 2010 (Modifiche ed integrazioni al decreto ministeriale 17/12/2009);

decreto ministeriale 28 settembre 2010 (Modifiche ed integrazioni al decreto ministeriale 17/12/2009);

decreto ministeriale 22 dicembre 2010 (Modifiche ed integrazioni al decreto ministeriale 17/12/2009);

decreto ministeriale 18 febbraio 2011, n. 52 (Regolamento recante istituzione del sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti);

decreto ministeriale 26 maggio 2011 (Proroga del termine di cui all'articolo 12, comma 2, del decreto 17 dicembre 2009, recante l'istituzione del sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti);

legge 14 settembre 2011, n. 148 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo);

decreto ministeriale 10 novembre 2011 (Regolamento recante modifiche e integrazioni al decreto del 18 febbraio 2011, n. 52, concernente il regolamento di istituzione del sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti);

legge 14 settembre 2011, n. 148 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo);

legge 28 febbraio 2012, n. 14 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 29 dicembre 2011, n. 216, concernente la proroga di termini previsti da disposizioni legislative);

decreto legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), il quale dispone la sospensione dell'operatività del SISTRI fino alla data del 30 giugno 2013.

In particolare, tale ultimo intervento normativo prevede, all'articolo 52, che «allo scopo di procedere (...) alle ulteriori verifiche amministrative e funzionali del sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI), (...) il termine di entrata in operatività del sistema SISTRI (...) è sospeso fino al compimento delle anzidette verifiche e comunque non oltre il 30 giugno 2013, unitamente ad ogni adempimento informatico relativo».

2 – L'iter procedimentale per l'affidamento del servizio.

2.1 – La segretazione del progetto.

Come già rilevato al capitolo 1, la volontà di realizzare un sistema di tracciabilità informatica dei rifiuti ha ricevuto una prima attuazione normativa con la legge finanziaria 2007. L'emendamento ivi presentato dal Governo riservava una quota non inferiore a cinque milioni di euro delle risorse del Fondo unico investimenti per la difesa del suolo e tutela ambientale del Ministero dell'ambiente «alla realizzazione un sistema integrato per il controllo e la tracciabilità dei rifiuti in funzione della sicurezza nazionale, della prevenzione e repressione dei gravi fenomeni di criminalità organizzata nell'ambito dello smaltimento illecito dei rifiuti» (articolo 1, comma 1116, legge n. 296 del 2006).

Nonostante la norma indicata non faccia riferimento ad uno specifico progetto, i documenti acquisiti dalla Commissione indicano che il progetto preliminare denominato SISTRI venne presentato dalla Selex Service Management Spa (d'ora in avanti Selex Se.Ma.), società del gruppo Finmeccanica, in data 5 dicembre 2006, al direttore generale della direzione per la qualità della vita del Ministero

dell'ambiente, dottor Gianfranco Mascazzini, per le opportune valutazioni⁶.

Dunque, con provvedimento del 27 febbraio 2007, il Ministro dell'ambiente pro tempore, onorevole Alfonso Pecoraro Scanio, dichiarava segreto il progetto istitutivo del SISTRI ai sensi e per gli effetti della legge n. 801 del 1977.

Il decreto di segretazione del 23 febbraio 2007 (doc n. 864/2) è stato acquisito in copia dalla Commissione, sicché è stato possibile esaminare le ragioni poste alla base dell'apposizione del segreto. Pare opportuno riportare testualmente la parte motiva del provvedimento summenzionato:

« il progetto istitutivo del “ Sistema Integrato per il Trasporto dei rifiuti (SISTRI) ”, in quanto incidente sulla sicurezza nazionale dello Stato, dev'essere dichiarato « segreto », ai sensi e per gli effetti dell'articolo 12, comma 1, della legge 24 ottobre 1997, n. 801;

« la diffusione del Progetto istitutivo del “ Sistema Integrato per il Trasporto dei rifiuti (SISTRI) ” è idonea a recar danno alla sicurezza nazionale dello Stato, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 12, comma 1, della legge 24 ottobre 1977, n. 801;

« i relativi contratti d'appalto d'integrale esecuzione, fornitura e gestione, devono essere dichiarati « segreti », ai sensi e per gli effetti dell'articolo 17, commi 1 e 2, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 ».

Il decreto richiama in premessa una nota del direttore generale della direzione per la qualità della vita del Ministero dell'ambiente, dottor Gianfranco Mascazzini, e un parere dell'ufficio legislativo.

In particolare, con la nota del 31 gennaio 2007 (doc n. 864/2) il direttore Mascazzini interpellò il capo di gabinetto del Ministero affinché l'ufficio legislativo approfondisse le questioni sulla segretezza del progetto. In tale nota si legge:

« Dati gli elementi di riservatezza, che caratterizzano il sistema, in relazione alla incisiva attività di prevenzione e accertamento dei reati in materia ambientale, con conseguente repressione dei gravi fenomeni di criminalità organizzata, e anche alla sua funzionalità alla attuazione dell'essenziale interesse pubblico della sicurezza nazionale, ritengo necessario che venga valutata l'opportunità di sottoporre il progetto e la sua eventuale attuazione alle procedure di cui alla legge 24 ottobre 1977, n. 801. L'ufficio legislativo potrebbe essere il migliore giudice della materia »

Dunque, la direzione generale allora competente auspicò la segretazione della procedura per la realizzazione del SISTRI.

Da qui ebbe origine il decreto di segretazione del febbraio 2007, al quale seguì l'invito alla Selex Se.Ma. ad avviare immediatamente le attività di sua competenza per la realizzazione del progetto esecutivo del sistema.

(6) Si veda, in particolare, la relazione depositata dal Ministro dell'ambiente, Corrado Clini, in data 3 luglio 2012 (doc n. 1304/1), sulla quale si tornerà successivamente.

Nell'aprile 2007 venne richiesto un controllo preventivo alla Corte dei Conti, la quale, tuttavia, rilevò l'impossibilità di esprimersi in quanto era stata avviata la procedura di segretezza.

Nel corso dell'audizione del 6 giugno 2012, Sabatino Stornelli, allora amministratore delegato della Selex Se.Ma., ha prodotto un documento dell'8 aprile 2008 (doc. n. 1256/1), sottoscritto dal direttore generale Mascazzini, recante una «relazione sui profili di segretezza amministrativa del “sistema integrato per la sicurezza e la tracciabilità dei rifiuti”».

Tale documento è apparso di particolare interesse non solo perché sottolinea ancora una volta la necessità di non diffondere i dati tecnici, progettuali e contrattuali del SISTRI, ai fini di tutela della sicurezza pubblica, ma anche per la previsione secondo cui l'affidamento sarebbe dovuto avvenire per il tramite della SOGESID.

Nella relazione si rileva infatti «come la diffusione del progetto istitutivo del “Sistema Integrato per la Sicurezza e la Tracciabilità dei Rifiuti (SISTRI)” sarebbe idonea a recar danno alla sicurezza nazionale dello Stato».

In merito alle modalità di affidamento si osserva che «è stata prescelta l'opzione individuata dall'articolo 17, comma 4, del decreto legislativo n. 163 del 2006, relativa alla “negoiazione diretta”, giacché si è in presenza, per i motivi sopra esposti, di elevate esigenze di segretezza e di misure speciali di sicurezza, tali da non legittimare assolutamente una gara, seppur informale. Per questi motivi l'amministrazione ha, infatti, ritenuto necessario evitare al massimo la diffusione di dati tecnici, progettuali e contrattuali, in funzione della prevenzione di un *vulnus* alla sicurezza pubblica».

In sintesi, dal documento acquisito è emerso che il Ministero ha ritenuto necessario un affidamento diretto del contratto de quo, basandosi sui seguenti presupposti:

le esigenze di segretezza e di riservatezza sono tali da non legittimare la negoziazione plurima e la gara informale;

la natura tecnica oggettiva del «Sistema integrato per la sicurezza e la tracciabilità dei rifiuti (SISTRI)» richiede l'adozione di misure di segretezza e di misure speciali di sicurezza non compatibili con una negoziazione plurima;

per evidenti ragioni di riservatezza, si rileva l'importanza che l'affidamento venga conferito per il tramite della SOGESID Spa, società in house del Ministero dell'ambiente, previo rilascio del NOS (nulla osta di sicurezza);

che i dati dei rilevamenti vengano messi a disposizione esclusivamente delle forze di polizia in servizio presso il predetto Ministero, e cioè del Comando dei carabinieri per la tutela dell'ambiente.

Successivamente, in conseguenza del passaggio elettorale e dell'insediamento di un nuovo Governo nel maggio 2008, le attività relative al SISTRI furono temporaneamente sospese e tutta la documentazione relativa al progetto SISTRI fu inviata al Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, per una valutazione sui presupposti della segretezza.

Il procedimento riprese avvio con l'emanazione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 5 settembre 2008 (doc

n. 864/3), il quale attribuì al progetto istitutivo del SISTRI (allegato alla relazione tecnico-giuridica del 31 gennaio 2007, prot. 2471/QDV/DI, del direttore generale per la qualità della vita del Ministero) la classifica di « segreto » ai sensi della legge 14 luglio 2008, n. 123, in quanto incidente su questioni di interesse strategico nazionale. Il decreto prevedeva, oltre alla conseguente applicazione della procedura di aggiudicazione semplificata, che l'affidamento dei contratti sarebbe stato gestito dalla competente direzione generale del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio.

Si riporta un estratto del decreto:

« VISTA la legge 14 luglio 2008, n. 123, di conversione, con modificazioni, del decreto legge 23 maggio 2008, n. 90, recante misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania e ulteriori disposizioni di protezione civile;

« CONSIDERATO che, in base alle disposizioni contenute nella predetta legge, i siti, le aree e gli impianti per la gestione dei rifiuti costituiscono aree di interesse strategico nazionale, per le quali il Sottosegretario di Stato preposto individua misure straordinarie di salvaguardia e tutela

VISTI il decreto in data 23 febbraio 2007 del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e tutta la documentazione nello stesso richiamata, trasmessi in data 15 luglio 2008 da quel Dicastero, dai quali si evince la necessità di attribuire classifica di segretezza al Progetto istitutivo del « sistema integrato per il trasporto dei rifiuti » (SISTRI), nonché di sottoporre a procedura di segretazione l'esecuzione di tutte le opere, servizi e forniture relative a tale progetto, ai sensi dell'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 »

D E C R E T A

« ART. 1.

« 1. 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, deve essere attribuita la classifica di « segreto », in quanto incidente su questioni di interesse strategico nazionale e rilevanti per la sicurezza interna dello Stato.

« ART. 2.

« 1. La classifica di segretezza di cui all'articolo 1 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 del progetto istitutivo del « sistema integrato per il trasporto dei rifiuti » (SISTRI).

« 2. All'affidamento dei contratti di cui sopra provvederà la competente direzione generale del ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, che riferirà in ordine alle procedure seguite alla Presidenza del Consiglio dei ministri ».

Per effetto di tale classifica si procedeva a una forma semplificata di aggiudicazione dell'appalto (sempre ai sensi dell'articolo 17, decreto legislativo 163/2006) e il contratto stipulato con la Selex-Se.Ma. Spa in data 14 dicembre 2009 conteneva la classifica di « riservato ».

In sostanza, vi sono stati due provvedimenti di segretezza: il primo emesso con decreto dell'allora Ministro dell'ambiente Alfonso Pecoraro Scanio il 24 febbraio 2007; il secondo disposto con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 5 settembre 2008.

Nella fase immediatamente successiva si è posto il problema, anche in ragione di taluni procedimenti giudiziari nei quali era necessario acquisire copia della documentazione attinente al SISTRI, della esatta qualificazione del segreto, ovvero se si trattasse o meno di un segreto di Stato. In quest'ultimo caso, infatti, sarebbe stata necessaria l'autorizzazione del Presidente del Consiglio dei ministri per l'acquisizione della documentazione.

Per questa ragione, con nota del 29 dicembre 2010 (GAB-2010-0040108) del capo di gabinetto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, dottor Michele Corradino, indirizzata al presidente della sezione II bis del TAR del Lazio, dottor Eduardo Pugliese, (doc. n. 864/10) si chiariva che il DPCM del 5 settembre 2008 non aveva apposto il segreto di Stato sul SISTRI, ma si era limitato a classificarlo come « segreto » (restando comunque applicabile la procedura di aggiudicazione semplificata).

Si riporta, in merito, una parte della suddetta nota: « si comunica che questo gabinetto, sulla base di un compiuto esame della documentazione resa disponibile, non ritenendo sussistere la classifica di « segreto di Stato » ma di mero « segreto » e ritenendo pertanto applicabile l'articolo 42, comma 8, della legge 124 del 2007, ha invitato la competente direzione generale per la tutela del territorio e delle risorse idriche a depositare, ove non sussistessero ulteriori impedimenti non conosciuti, presso la segreteria di codesto Tribunale la documentazione richiesta con la citata ordinanza. Con nota prot. n. 025/TRI/DI/RIS del 23 dicembre 2010 il direttore generale Dr. Marco Lupo ha dato assicurazione di avere adempiuto ».

Proprio in ragione della precisazione effettuata dal Ministero dell'ambiente, l'Avvocatura dello Stato ha proceduto a depositare in giudizio – nel procedimento amministrativo in corso (di cui si darà atto più compiutamente nei capitoli successivi) – i documenti richiesti con un'ordinanza istruttoria del TAR Lazio (doc. n. 864/11).

Da ultimo, come risulta anche dalla relazione depositata dal Ministro Clini in data 3 luglio 2012 (doc n. 1304/1), il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri adottato il 21 settembre 2011, nello stabilire che « il progetto istitutivo del SISTRI, allegato alla

relazione tecnico-giuridica recante la data del 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 è completamente declassificato», fa esplicito riferimento, nelle premesse, al fatto che erano «state ormai espletate le procedure di gara per l'affidamento dei contratti dichiarati segreti, ai sensi dell'articolo 17 del decreto legislativo n. 163 del 2006».

Nel prosieguo della relazione verranno approfondite le problematiche attinenti al duplice provvedimento di segretazione, alla coerenza con il contenuto del contratto successivamente stipulato con la Selex, nonché alle ragioni della successiva desegretazione.

2.2 – L'affidamento del servizio alla società Selex. Le dichiarazioni rese dal Ministero dell'ambiente.

In merito alle modalità di affidamento del progetto SISTRI, è stata dunque prescelta l'opzione individuata dall'articolo 17, comma 4, del decreto legislativo n. 163 del 2006, relativa alla «negoiazione diretta», giacché, per i motivi sopra esposti, si è ritenuto che le esigenze di segretezza e di misure speciali di sicurezza fossero tali da non legittimare assolutamente una gara, seppur informale.

In esito a tale procedura il Ministero dell'ambiente e la Selex Se.Ma. sono addivenuti alla stipula del contratto del 14 dicembre 2009, avente ad oggetto «l'affidamento del servizio di progettazione, gestione e manutenzione del sistema integrato per la sicurezza e la tracciabilità dei rifiuti».

La documentazione acquisita e le audizioni svolte dalla Commissione confermano che tale affidamento è derivato da un rapporto diretto instauratosi tra il Ministero dell'ambiente e la Selex Se.Ma. a partire dalla fine del 2006.

In ordine alla modalità con cui sarebbero avvenuti i primi contatti dell'amministrazione con la società affidataria del servizio, il Ministero dell'ambiente ha rappresentato, nella relazione sul progetto SISTRI depositata in data 3 luglio 2012 (doc. n.1304/1), che «il progetto preliminare denominato SISTRI, è stato presentato in data 5 dicembre 2006 al direttore generale della direzione per la qualità della vita, dottor Gianfranco Mascazzini per le opportune valutazioni; in proposito il dottor Franco Massi, magistrato della Corte dei Conti ed esperto giuridico presso il Ministero dell'ambiente, nella relazione prot. n. 015/TRI/DI/RIS del 29 settembre 2010, in atti, afferma che «il progetto SISTRI risulta sviluppato autonomamente dalla Selex Service Management Spa del gruppo Finmeccanica, in assenza di specifica richiesta da parte del Ministero dell'ambiente».

Con riferimento all'origine dei rapporti tra il Ministero dell'ambiente e la Selex Se.Ma. è stato interpellato il Ministro dell'ambiente *pro tempore*, onorevole Alfonso Pecoraro Scanio.

Nell'audizione del 3 ottobre 2012, l'allora Ministro si è soffermato sull'origine del progetto SISTRI e ha precisato che originariamente fu costituita una commissione di studio per la riforma del decreto legislativo n. 153 del 2006, il cosiddetto testo unico ambientale. Presidente della commissione era il senatore Sauro Turroni, il quale,

anche in qualità di consulente del Ministero dell'ambiente, coordinava i lavori, al fine di elaborare una normativa più stringente nel contrasto al traffico illecito di rifiuti e alle connesse infiltrazioni della criminalità organizzata:

Nell'ambito di questo, il senatore Turrone incontrò i rappresentanti di Finmeccanica. Mi venne rappresentata direttamente una capacità operativa di Finmeccanica che poteva affrontare questo tema della tracciabilità dei rifiuti pericolosi, perché in realtà si parlava di rifiuti pericolosi quando mi è stata proposta questa idea, che mi sembrò molto giusta.

«C'è infatti un problema reale di trasporto che sfugge ai controlli unicamente cartacei, che peraltro non prevedevamo di abolire, perché mi si proponeva di aggiungere questo sistema per il contrasto alla criminalità. Ho appreso successivamente dai giornali e da quello che è accaduto che una cosa a me presentata come un cane lupo si era trasformata negli anni, in modo transgenico, in un altro animale, in qualcosa di enormemente differente.

«Turrone quindi mi rappresenta, in stretto rapporto con i NOE che sollecitavano un sistema più adeguato di verifica del traffico illecito di rifiuti, la possibilità di realizzare un sistema di tracciabilità con una tecnologia che mi veniva rappresentata come particolarmente efficace e innovativa.

«A mia memoria, avviene un solo incontro, in cui il senatore Turrone mi presenta — ma eravamo varie persone: c'erano anche il direttore generale del settore competente e altri soggetti — i rappresentanti di Finmeccanica, che illustrano questo possibile strumento considerato di alta intelligence e apprezzato sia dai Carabinieri sia da persone di cui mi fidavo, come il dottor Gianfranco Amendola. Era dunque considerato uno strumento efficace anche da chi aveva avuto esperienza di pubblico ministero.

«Questa è l'origine della vicenda, tra l'altro con un grande apprezzamento anche in Parlamento — potrei dire unanime all'epoca — della volontà del Governo di affrontare l'emergenza ecomafie.

«In questo ambito si presenta un emendamento approvato in Parlamento nella legge finanziaria 2007, che prevedeva uno stanziamento di una cifra massima di 5 milioni, non destinato specificamente a questa o a quella società, ma come disponibilità lasciata al Governo e in generale all'amministrazione nel senso più lato.

«(...) A me era stato mostrato che Finmeccanica aveva un know how di questo tipo, poi ovviamente per quanto mi riguarda davo solo l'indirizzo politico, raccomandando di realizzare un sistema che contrastasse le ecomafie.

«Era poi la direzione generale a dover gestire tutta la fase, perché ovviamente ho sempre tenuto a dividere il ruolo di indirizzo politico, che mi portava a dire al Parlamento che ritenevamo utile questa cosa, dal ruolo gestionale che spettava al direttore.

« (...) Non il progetto di dettaglio, ma l'idea fu rappresentata a me e ad altri rappresentanti del Ministero, tra cui il direttore generale, prima di dicembre. Forse a dicembre al direttore generale presentarono un progetto più definito. Io ebbi solo una visione di slides a Largo Goldoni, una delle sedi del Ministero, in cui prospettarono come intervenire per contrastare la criminalità organizzata nel trasporto di rifiuti pericolosi ».

In merito a tutte le fasi successive, l'ex Ministro Pecoraro Scanio ha sottolineato che erano di competenza della direzione generale del Ministero dell'ambiente:

« confortato anche dalle forze dell'ordine che ritenevano importante questo elemento di segretezza, non sono stati all'esame del Ministro: tutte le fasi successive sono state gestite direttamente dalla direzione generale.

« Dopo il decreto di segretazione non ho più avuto direttamente a che fare con questa vicenda, anche perché ritenevo che la fase di indirizzo politico fosse terminata. Era la direzione a gestire il tutto. Credo che le fasi successive siano terminate addirittura sotto il Governo seguente, perché quando hanno firmato i contratti era già finita la nostra esperienza ministeriale, almeno a me non risulta che sia stato fatto l'atto di conclusione successivo ».

Anche con riferimento alle modalità di assegnazione del servizio, l'allora Ministro ha ribadito che la competenza spettava alla direzione generale.

Nel corso dell'audizione l'ex Ministro ha dichiarato espressamente come, in origine, il SISTRI fosse finalizzato al tracciamento dei soli rifiuti pericolosi e quindi, teoricamente, di tipologie ristrette di rifiuti. Altro aspetto sottolineato dall'onorevole Pecoraro Scanio è che, sempre all'origine, gli fu prospettato un progetto che avrebbe dovuto coinvolgere il NOE dei carabinieri ai fini della lotta alla criminalità organizzata, ma non era stato esplicitato che tale obiettivo si sarebbe dovuto perseguire attraverso la realizzazione di un sistema informatico sostitutivo rispetto alla documentazione cartacea.

In sostanza, l'ex Ministro ha chiarito di avere appoggiato il progetto, per così dire, di massima, di essersi poi affidato alla direzione generale competente del Ministero dell'ambiente per le fasi esecutive.

In merito alle modalità di affidamento del servizio e al coinvolgimento della SOGESID Spa – società in house del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e del Ministero delle infrastrutture e trasporti – è stato audito l'ex direttore generale della direzione generale qualità della vita del Ministero dell'ambiente, dottor Gianfranco Mascazzini⁷.

Il dottor Mascazzini ha confermato quanto dichiarato dal Ministro *pro tempore*, Pecoraro Scanio, in ordine ai primi contatti con la Selex, dichiarando che il senatore Turroni propose un primo incontro con la società, in occasione del quale fu presentato un programma di *intelligence* per il tracciamento dei rifiuti.

(7) audizione dell'11 dicembre 2012.

Quanto al ruolo della SOGESID Spa, l'ex direttore generale del Ministero ha ribadito l'opportunità della scelta iniziale di affidare alla società *in house* le funzioni legate all'affidamento e realizzazione del sistema, in considerazione della maggiori qualifiche tecniche della stessa:

« SOGESID è stata interpellata due volte: col primo progetto per la gestione e la realizzazione, ma senza precisare il modo. Doveva fare quel che doveva, il suo mestiere di stazione appaltante, doveva arrangiarsi. Poteva essere la direzione generale, che si preoccupava di cento altre cose – in quel periodo, ad esempio, eravamo piuttosto impegnati in Campania – che non aveva nessun esperto in contrattualistica, che non aveva mai redatto un contratto.

« Sarà colpa mia essere stato prudente, ma non ho fatto l'affidamento e ho chiesto, invece, che facesse l'affidamento una società dello Stato, che a quell'epoca non mi aveva come consulente signori, attenzione. Parlavo con un presidente del tutto diverso, nominato da Pecoraro Scanio, un professore di Napoli, bravissima persona e lucidissima, che aveva convenuto sull'utilità di questo accordo. Possono, poi, configurarsi tanti atteggiamenti, ma tutto questo riguarda il Ministro e il presidente della società. È il Ministro che fornisce le istruzioni al presidente della società e lo controlla come se fosse un suo ufficio.

« Il gabinetto di Pecoraro Scanio mi ha autorizzato a fare questo e, sicuramente, non aveva nessuna intenzione di affidare alla Selex la realizzazione e la gestione. Negli atti è scritto che, d'intesa con il gabinetto del Ministro, se ne sarebbe occupata SOGESID. Evidentemente, in seguito è arrivato un nuovo capo di gabinetto, un consigliere di Stato bravissimo, persona eccezionale, leggeva tutte le carte che gli mandavo, io lo riempivo di pro memoria. A un certo punto, mi arriva una lettera in cui mi si chiede di consegnare tutto, come ho provveduto a fare.

« Alcuni aspetti erano persino blindati. Nel periodo del passaggio, non li aveva visti chi aveva il decreto di sicurezza e neanche, naturalmente, il direttore. Il progetto finale della prima edizione del SISTRI fu consegnato tranquillamente ancora imbustato a Francesco Ietti, che era la persona che il nuovo gabinetto mi aveva messo come responsabile della sicurezza collettiva dell'intero Ministero. Ci sono tutte le carte del verbale! Poi è arrivata una nuova gestione, c'è stato un coinvolgimento dell'avvocato Pelaggi.

« (...) Purtroppo, l'assegnazione non è mai avvenuta perché la SOGESID, probabilmente, non ha ricevuto dal Ministro le istruzioni di fare. Non si sono messi d'accordo, non lo so ».

Restano dunque poco chiari sia le modalità con le quali la SOGESID avrebbe dovuto operare, sia i motivi della successiva rinuncia a un coinvolgimento della stessa società.

L'avvocato Luigi Pelaggi, in qualità di capo della segreteria tecnica del Ministero dell'ambiente, in occasione dell'audizione del 26 ottobre 2011 innanzi alla Commissione, ha precisato alcune circostanze in merito alla valutazione del progetto SISTRI:

« il mio ruolo è sempre stato quello di capo della segreteria tecnica. È giusto che sappiate che nel dicembre 2008 ho avuto il nulla osta di sicurezza provvisorio, mentre il definitivo è arrivato nell'aprile del 2009. Nel 2009 non c'erano ancora le modalità giuridiche per poter attuare il SISTRI: noi avevamo una previsione di legge, ma serviva una normativa di dettaglio.

« Con la legge n. 102 del 2009 è stata introdotta la possibilità di dare attuazione, con due o più decreti del Ministro, al SISTRI.

« Mi sono chiuso nella camera di sicurezza per studiare tutte le carte, insieme ad altri colleghi, e per capire il progetto. Come ho detto, il progetto si riferiva solo a cento discariche. Ebbene – lei conosce la materia dei rifiuti – a cosa serve un progetto limitato a cento discariche? Inoltre, un sistema che non prevede il trasporto marittimo e il trasporto ferroviario la dice lunga. Allora si devono individuare le figure e via dicendo. Insomma, per tanto tempo abbiamo studiato il progetto.

« (...) È stato previsto anche – questa è la grande innovazione apportata – di sostituire il SISTRI al sistema cartaceo. In poche parole, non si chiede più a ciascuna azienda di redigere il formulario, il registro e il MUD, ma di sostituire tutto questo con il SISTRI. In precedenza, invece, con la modifica del testo unico ambientale l'uno si sovrapponeva all'altro ».

L'avvocato Pelaggi, in sede di audizione, ha prodotto una relazione nella quale, tra l'altro, sono riepilogati i principali atti amministrativi relativi al procedimento di realizzazione del SISTRI.

In merito all'affidamento del progetto alla società Selex Se. Ma., in particolare, il documento contiene l'elencazione analitica degli atti che si sono susseguiti nelle due fasi antecedenti alla stipula del contratto. La prima fase si conclude con il provvedimento di segretazione del progetto SISTRI con DPCM del 5 settembre 2008. La seconda si conclude con la stipula del contratto e, successivamente, dell'integrazione contrattuale, tra la Selex e il Ministero dell'ambiente. Si tratta un documento molto analitico, al cui contenuto si rinvia integralmente (doc n. 887/1).

In conclusione, è utile riassumere l'intera sequenza procedimentale degli atti di affidamento del servizio, così come riepilogati dal documento prodotto dal Ministro dell'ambiente Corrado Clini in data 3 luglio 2012 (doc n. 1304/1):

« Il progetto preliminare denominato SISTRI, è stato presentato in data 5 dicembre 2006 al direttore generale della direzione per la qualità della vita, dottor Gianfranco Mascazzini per le opportune valutazioni; in proposito il cons. dr. Franco Massi, magistrato della Corte dei Conti, esperto giuridico presso il Ministero dell'ambiente, nella relazione prot. n.015/TRI/DI/RIS del 29 settembre 2010, in atti, afferma che « il progetto SISTRI risulta sviluppato autonomamente dalla Selex Service Management Spa del gruppo Finmeccanica, in assenza di specifica richiesta da parte del Ministero dell'ambiente ».

« In data 31 gennaio 2007 il direttore generale dottor Gianfranco Mascazzini ha espresso parere favorevole alla realizzazione del Sistema con osservazioni sugli aspetti tecnico-operativi dello stesso, ne evidenziava, inoltre, i benefici, escludendo espressamente di considerare le modalità di gestione e la sostenibilità economica del progetto. Infine segnalava l'opportunità di sottoporre il progetto alla procedura di segretazione di cui alla legge 24 ottobre 1977, n. 801 previo parere dell'ufficio legislativo.

« Il capo dell'ufficio legislativo, con nota del 15 febbraio 2007 – UL/2007/1471 –, nell'ambito di una relazione sui profili giuridici di attuazione e di segretazione del SISTRI, esprimeva la sussistenza dei presupposti di legittimità nonché degli estremi di opportunità per determinare la segretazione del progetto, consigliando l'adozione di un decreto ministeriale tra i quali effetti si annoverava la possibilità di derogare alle procedure ad evidenza pubblica di cui all'articolo 17 del decreto legislativo n. 163 del 2006.

« In data 23 febbraio 2007, il Ministro dell'ambiente, onorevole Alfonso Pecoraro Scanio, pone la segretazione del progetto SISTRI per il quale viene stabilito il livello di riservatezza «segreto» in quanto incidente sulla sicurezza nazionale dello Stato ai sensi dell'articolo 12, comma 1, della legge 24 ottobre 1977, n.801 e la conseguente produzione degli effetti di cui all'articolo 17 della legge n. 163 del 2006.

« Successivamente, con nota del 15 marzo 2007 GAB/2007/3138/MIX, il capo di gabinetto, avvocato Giancarlo Viglione, invitava la Selex ad avviare le attività di sua competenza per la realizzazione del progetto esecutivo del sistema, evidenziando che, a seguito dello stanziamento di risorse pari a 5 milioni di euro ai sensi dell'articolo 1, comma 1116, della legge n. 296 del 2006 (legge finanziaria 2007) al progetto doveva esser data immediata esecuzione.

« In data 2 agosto 2007, con decreto direttoriale n. 3828/QdV/DI/N, viene nominata una commissione ministeriale di sei esperti in tematiche attinenti al progetto, muniti di nulla osta di segretezza, individuati nell'ambito del personale appartenente a forze di polizia ad ordinamento civile e militare con il compito di valutare il progetto SISTRI in funzione della relativa esecuzione integrale, di cui al decreto del Ministro dell'ambiente del 23 febbraio 2007. Accanto alla Commissione, veniva altresì nominata una segreteria tecnica di tre esperti in servizio presso il Ministero dell'ambiente.

« La commissione in data 30 ottobre 2007 elabora una relazione contenente una valutazione positiva del progetto, attribuendo al SISTRI un'elevata valenza strategica in relazione alla tracciabilità dei rifiuti anche in tema di sicurezza ambientale.

« La relazione conclusiva, che si esprime circa la sostenibilità economica dei costi di progetto, non sulla congruità degli stessi, viene trasmessa, per il tramite del capo di gabinetto al Ministro, con nota del 31 ottobre 2007 (prot. 28581/QdV/DI).

« 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 Eltag, 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 procedurali:

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

legislativo n. 39 del 1993, avendo nel dicembre 2006 la Selex presentato lo studio di fattibilità, con una analisi preliminare dei costi; ed infine, in ordine al monitoraggio ex articolo 13, comma 2, del decreto legislativo n. 39 del 1993 sull'esecuzione del contratto, che con decreto ministeriale 18 maggio 2012, in attuazione della legge n. 14 del 2012, è stato stabilito che la direzione generale per la tutela del territorio e delle risorse idriche del Ministero dell'ambiente si avvale delle competenze tecniche della DigitPa per la verifica del funzionamento del sistema di tracciabilità dei rifiuti denominato SISTRI. La normativa vigente, articolo 13 del decreto legislativo n. 39 del 12 febbraio 1993, obbliga le amministrazioni a eseguire il monitoraggio sui contratti che hanno un valore economico superiore a 25 milioni di euro. Il contratto con la società Selex Se.Ma., oltre ad avere un valore di gran lunga superiore, pari a 146.715.311 euro, presenta caratteristiche – vincoli temporali stringenti, elevato numero di utenti e probabili resistenze dei medesimi all'utilizzo del sistema – che ne consigliavano il monitoraggio, al fine di individuare tempestivamente eventuali criticità nello sviluppo del progetto e le conseguenti azioni correttive da adottare.

3 – Il contenuto del contratto.

3.1 - L'oggetto del contratto e dell'integrazione contrattuale.

La Commissione ha approfondito tutte le tematiche attinenti al contenuto del contratto originario tra il Ministero dell'ambiente e la Selex, nonché della successiva integrazione contrattuale.

In particolare sono state esaminate le clausole relative ai subappalti, nonché quelle concernenti il corrispettivo e le modalità di finanziamento, anche attraverso l'audizione dei soggetti interessati.

I rappresentanti della Selex, in occasione dell'audizione del 7 marzo 2012, hanno depositato un documento riepilogativo sul progetto SISTRI (doc n. 1214/1). In merito alle caratteristiche e all'oggetto del contratto, il documento riporta che:

« Il contratto (dicembre 2009) è composto da un corpo e da 4 allegati. Il corpo definisce l'oggetto del contratto, le prestazioni a carico di Selex Se.Ma. nelle diverse fasi, definizione e compiti della commissione di vigilanza, i livelli di servizio da assicurare, i corrispettivi contrattuali e le relative modalità di fatturazione e pagamento, l'autorizzazione alla cessione dei crediti, il trasferimento della proprietà dell'infrastruttura al Ministero.

« L'allegato A specifica in dettaglio i « requisiti del sistema » individuando le caratteristiche delle token *usb*, delle *black box* e degli impianti di monitoraggio dei siti sensibili, i dati forniti da Minambiente in relazione al numero di utenti per il dimensionamento del sistema centrale (640.331) e alle dotazioni tecnologiche da fornire suddivise tra token (641.746) e *black box* (243.586).

« L'allegato B identifica in modo preciso le componenti tecnologiche del centro primario e del centro secondario (che assicura la disponibilità dei dati in caso di eventi "disastrosi") in termini di server, storage, networking, database, sicurezza logica, applicativi SW.

« L'allegato C definisce le caratteristiche del piano di comunicazione a supporto dell'introduzione del nuovo sistema.

« L'allegato D definisce la pianificazione delle consegne dei dispositivi *black box* e token *usb*.

« L'integrazione contrattuale (perfezionata in data 10 novembre 2010): prende atto dell'evolversi della decretazione in termini di vincoli temporali, del ritardo nelle verifiche dei dati di iscrizione da parte dell'operatore individuato da Unioncamere (Ecocerved) e della necessità di molti ricontatti da parte di Selex per la verifica delle anomalie tra quanto dichiarato in iscrizione e quanto risultante a registro imprese; le parti convengono che il numero di iscritti alla data risulta soddisfacente delle reciproche pretese fino a quel momento dandosi atto del fatto che nonostante la proroga dei termini, non tutti i soggetti obbligati si sono iscritti al sistema mancando, tra l'altro, il DL che deve introdurre le sanzioni per il caso di mancata iscrizione; l'atto rivede le modalità di fatturazione e pagamento dei corrispettivi; rivede la gestione del magazzino, impegnandosi il concessionario a non effettuare nuovi ordini di tecnologie ai propri fornitori ove possibile (escludendosi, perciò, gli apparecchi di videosorveglianza); modifica la composizione della Commissione di vigilanza; prende nota degli ulteriori sviluppi applicativi/infrastrutturali e dei servizi operativi e di formazione svolti da Se.Ma. in aggiunta a quanto previsto nel contratto ponendoli a carico della stessa Se.Ma. e determina una campagna di comunicazione aggiuntiva senza ulteriori oneri per il Ministero.

« Oggetto del contratto:

« concessione di servizio della durata di cinque anni (scadenza novembre 2014), per:

la realizzazione, installazione e attivazione di un'infrastruttura tecnologica (centro operativo primario, centro operativo secondario, sistemi di lettura delle targhe per l'accesso ai siti sensibili, dispositivi *usb* e *black box*);

l'erogazione dei correlati servizi di gestione, evoluzione tecnologica e manutenzione dell'infrastruttura ».

3.2. — Subappalti.

Il contratto, in merito al subappalto, recita come segue:

« Articolo 18 — Subappalto

« Selex non potrà subappaltare neanche in parte le prestazioni e i servizi oggetto del presente contratto se non previa autorizzazione del Ministero, al quale dovranno essere sottoposti preventivamente i

nominativi delle ditte subappaltatrici, nonché il dettaglio delle prestazioni da affidare in subappalto.

« L'affidamento in subappalto sarà condizionato all'iscrizione del subappaltatore alla Camera di commercio industria, artigianato e agricoltura (CCIAA), competente per territorio, alla sussistenza nei suoi confronti dei requisiti di ordine generale previsti dall'articolo 38 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, nonché al possesso del nulla osta di sicurezza aziendale. Qualora autorizzato, il subappalto non potrà superare il valore del 30 per cento del corrispettivo complessivo del contratto, come calcolato ai sensi dell'articolo 7.

« Nel caso di subappalto autorizzato resta comunque ferma la responsabilità di Selex, la quale, pertanto, risponderà pienamente e direttamente nei confronti del Ministero della regolare esecuzione e dell'adempimento di tutti gli obblighi derivanti dal presente contratto. In particolare Selex dovrà provvedere a depositare presso il Ministero copia autentica del contratto con la ditta subappaltatrice, almeno 20 (venti) giorni prima dell'inizio delle relative attività. L'inosservanza delle disposizioni contenute nel presente articolo autorizza il Ministero a risolvere il presente contratto in danno di Selex ai sensi dell'articolo 1456 del codice civile. Si applica, in ogni caso, l'articolo 118 del decreto legislativo n. 163 del 2006.

« Selex si riserva la facoltà di ricorrere al subappalto, nei limiti e termini di legge, per le seguenti attività:

progettazione e realizzazione del centro operativo primario e secondario;

progettazione, integrazione e fornitura dei dispositivi *usb* e delle *black box* e dei sistemi presso i siti sensibili;

« Non costituisce subappalto, oggetto di autorizzazione ministeriale:

l'acquisizione di servizi, beni e mezzi strumentali all'esecuzione del presente contratto e la loro manutenzione;

l'avvalimento di attività contrattuali ed esecutive di società del gruppo Finmeccanica, in possesso di "nulla osta di segretezza" ».

In base a tale previsione, dunque, non costituiscono subappalto: l'acquisizione di servizi, beni e mezzi strumentali all'esecuzione del contratto e l'avvalimento di attività contrattuali ed esecutive di società del gruppo Finmeccanica, in possesso di NOS.

In sede di audizione di fronte a questa Commissione, la Selex ha dichiarato di non aver mai fatto ricorso al subappalto, fermo restando che, ai sensi dell'articolo 18 del contratto, le acquisizioni di beni e servizi strumentali all'esecuzione del contratto, nonché i contratti infragruppo non sono considerati subappalti.

In relazione alla regolarità di alcune commesse (verosimilmente rientranti fra le esclusioni sopra dette), gli inquirenti stanno approfondendo (come si vedrà più diffusamente ai capitoli 4 e 5) i rapporti tra la Selex e le società di Francesco Paolo De Martino, un imprenditore informatico di Castellammare di Stabia, proprietario della

Eldim Security Srl e al quale sono riconducibili ulteriori società attive nel settore della sicurezza elettronica (come Ingeco Srl, Wise Spa, Istituto Santa Croce, Enterprise Security service Srl).

Dalle indagini risulta che De Martino abbia ottenuto una commessa da Selex, curando una serie di attività legate alla messa in opera delle penne *usb*.

Tali affidamenti operati dalla Selex sono oggetto di approfondimento da parte della magistratura, al fine di verificarne la legittimità rispetto alle previsioni contrattuali in materia di subappalto e la compatibilità con i requisiti di qualità e sicurezza del servizio.

3.3 – Corrispettivo e finanziamento.

Il contratto, in merito al corrispettivo, recita come segue:

« Articolo 7 – Corrispettivo contrattuale

« Il corrispettivo contrattuale spettante a Selex, a fronte delle prestazioni oggetto del presente contratto, sarà costituito:

« Per l'anno 2010, da:

a) un corrispettivo per l'avvio del sistema, composto dalle seguenti quote;

a1) una quota di euro 5.000.000,00 (cinquemilioni), iva inclusa;

a2) una quota di euro 20.000.000,00 (ventimilioni) più iva;

a3) una quota di euro 9.676.395,00, più iva, a fronte dei servizi di gestione e manutenzione del sistema e del servizio di realizzazione delle infrastrutture di centro e siti sensibili;

« Per gli ulteriori anni di durata del contratto, da:

b) una quota fissa a fronte dei servizi di gestione e manutenzione del sistema e del servizio di realizzazione delle infrastrutture di centro e siti sensibili pari a euro 28.009.729,00 (ventottomilioninovemilasettecentoventinove), più iva. La quota di corrispettivo di cui al presente punto *b)* rappresenta un importo fisso che non potrà essere diminuito nel corso della durata del contratto, fermo restando che tale importo dovrà essere di comune accordo in buona fede aumentato qualora gli utenti del sistema/dispositivi *usb* consegnati, nel corso della durata del contratto, superassero il numero di 900.000.

c) una quota a fronte del servizio di realizzazione dell'infrastruttura periferica. Tale quota sarà calcolata moltiplicando il numero complessivo dei dispositivi *usb* consegnati agli utenti per il relativo prezzo unitario (nell'arco dell'intera durata contrattuale) e il numero complessivo dei dispositivi *black box* installati sui veicoli adibiti al trasporto dei rifiuti nell'arca dell'intera durata contrattuale per il relativo prezzo unitario e aggiungendo una quota di rimborso degli oneri finanziari.

« Per i dispositivi *usb* consegnati e i dispositivi *black box* installati in ciascuno degli anni del contratto il corrispettivo sarà pari ad euro 75,00 più iva per ciascun dispositivo *usb* consegnato e ad euro 500,00 più iva per ciascun dispositivo *black box* installato.

« Il numero dei dispositivi previsti in fase di avvio del sistema è indicato in via del tutto presuntiva nell'allegato A "requisiti del sistema". Detto numero sarà aggiornato sulla base del numero effettivo degli utenti e delle loro richieste sul numero dei dispositivi a valle del periodo d'iscrizione ».

In relazione alle modalità di fatturazione e pagamento, il contratto in esame prevede:

« Articolo 8 – Modalità di fatturazione e pagamento

« Il corrispettivo di cui alla lettera *a)* dell'articolo 7, relativo al 2010 sarà fatturato da Selex e pagato dal Ministero secondo le seguenti modalità:

la quota di euro 5.000.000,00 (iva inclusa) sarà fatturata entro 5 giorni dall'efficacia del presente contratto e sarà pagata entro il 15 febbraio 2010;

la quota di euro 20.000.000,00 più iva sarà fatturata entro 5 giorni dall'efficacia del presente contratto e sarà pagata entro 180 giorni dal ricevimento della fattura;

la quota di euro 9.676.395,00, più iva sarà fatturata entro la fine di febbraio 2010 e sarà pagata entro 60 giorni dalla di ricevimento della fattura.

« Il corrispettivo di cui alla lettera *b)* dell'articolo 7 per gli anni di durata del contratto successivi al 2010 sarà fatturato da Selex e pagato dal Ministero secondo le seguenti modalità:

il corrispettivo dei servizi relativi al 2011 sarà fatturato entro dicembre 2010 e pagato entro marzo 2011;

il corrispettivo dei servizi relativi al 2012 sarà fatturato entro dicembre 2011 e pagato entro marzo 2012;

il corrispettivo dei servizi relativi al 2013 sarà fatturato entro dicembre 2012 e pagato entro marzo 2013;

il corrispettivo dei servizi relativi al 2014 sarà fatturato entro dicembre 2013 e pagato entro marzo 2014;

« Il Ministero ha la facoltà, per gli anni 2010 e 2011, ferma restando l'eventuale applicazione degli articoli 13 e 14, di rinviare una quota del pagamento del corrispettivo di cui alla lettera *a)* e *b)* dell'articolo 7, qualora le somme complessivamente rivenienti dal versamento dei contributi previsti dal decreto ministeriale a carico degli utenti non consentano il pagamento di siffatto corrispettivo e fermo restando che, alla scadenza prevista per il pagamento della rata dell'anno 2012 il Ministero dovrà comunque versare a Selex la differenza tra il corrispettivo pattuito e le minori somme eventualmente corrisposte nei precedenti anni.

« Il corrispettivo di cui all'articolo 7 della lettera c) sarà corrisposto in massimo 5 rate annuali, salvi diversi accordi intercorsi tra le parti.

« Pertanto, tale corrispettivo sarà maggiorato di un tasso di remunerazione del capitale determinato anche in considerazione del rischio che comunque rimane a carico di Selex ai sensi del presente articolo, pari al 6 per cento applicato al valore di ciascuno dei dispositivi *usb* e *black box* moltiplicato per il numero di anni medi di esposizione finanziaria, secondo la seguente formula: valore di ciascun dispositivo *usb* e *black box* moltiplicato per il 6 per cento e per 2; ove 2 è il numero di anni medi di esposizione finanziaria corrispondente al numero di annualità pari complessivamente a 5 in ipotesi di pagamento annuale anticipato.

« La società potrà essere autorizzata a fatturare annualmente un valore pari all'intero importo dei contributi versati dagli utenti nella stessa annualità di iscrizione, detratto l'importo di euro 28.009.729,00, più iva, per ciascun anno, fermo restando il corrispettivo complessivamente spettante alla Società ai sensi del predetto articolo 7, lett. c).

« In tale ipotesi, poiché Selex avrà incassato il corrispettivo complessivo di cui all'articolo 7 della lettera c) in un numero di annualità inferiore rispetto al numero di annualità previste, si procederà al ricalcolo degli oneri finanziari con le medesime modalità sopra indicate.

« Ciascuna delle rate sarà fatturata entro 60 giorni dalla scadenza del termine di versamento dei contributi a carico degli utenti indicato nel decreto. L'importo delle fatture da emettere dovrà essere comunicato dal Ministero a Selex entro il termine di scadenza della fatturazione e dovrà essere correlato all'ammontare delle somme versate dagli utenti in ciascun anno entro il predetto termine di scadenza.

« Le fatture relative alle rate di corrispettivo di cui all'articolo 7 della lettera c) verranno pagate entro 120 giorni dalla scadenza del termine di pagamento dei contributi a carico degli utenti.

« Le rate di corrispettivo di cui all'articolo 7, lett. c) saranno fatturate da Selex e pagate dal Ministero nelle seguenti modalità:

la prima rata del corrispettivo (relativa al 2010) sarà fatturata entro 30 giorni dal completamento della consegna dei dispositivi *usb* e *black box*, richiesti in sede di prima iscrizione, rispettivamente alle camere di commercio e alle sezioni regionali dell'albo gestori ambientali e sarà pagata entro i successivi 60 giorni;

le ulteriori rate del predetto corrispettivo saranno fatturate entro 60 giorni dalla scadenza del termine di versamento dei contributi a carico degli utenti e pagate entro 120 giorni successivi alla scadenza del predetto termine.

« Nel caso in cui i contributi versati dagli utenti siano insufficienti a garantire a Selex di incassare il corrispettivo di cui all'articolo 7 della lettera c) e ciò dipenda dal verificarsi di una delle ipotesi

previste nel decreto che comportano la restituzione a SISTRI dei dispositivi *usb* consegnati e/o delle *black box* installate, le parti dovranno determinare in buona fede i costi effettivamente sostenuti da Selex per i dispositivi restituiti, non ancora recuperati attraverso la quota di corrispettivo di cui all'articolo 7, lett. c) e non recuperabili attraverso il riutilizzo dei dispositivi stessi. Le parti dovranno altresì concordare le quote di ripartizione di tali costi da porre a carico di ciascuna di esse, salvo per il Ministero il recupero sugli utenti della quota di costi non incidente su Selex, attraverso la modifica delle tariffe di cui al decreto.

«La determinazione dei costi e la ripartizione degli stessi tra Selex e Ministero verranno definiti con il supporto della commissione di cui all'articolo 5. Qualora, invece, i contributi versati dagli utenti siano insufficienti a garantire a Selex di incassare il corrispettivo di cui all'articolo 7 lettera c), per cause diverse dalla restituzione dei dispositivi da parte degli utenti, il Ministero procederà nell'esercizio del potere di rideterminazione del contributo previsto dal decreto, sentita la commissione di cui all'articolo 5 e tenendo conto delle esigenze di equilibrio generale, agli opportuni adeguamenti dei contributi e/o dei soggetti obbligati ad iscriversi a SISTRI e comunque ad adottare in buona fede provvedimenti idonei ad un riequilibrio. Resta inteso che, qualora nonostante i suddetti provvedimenti i contributi rimangano insufficienti, il Ministero non avrà alcun obbligo di pagamento nei confronti di Selex».

Per quanto concerne la determinazione del corrispettivo, il regolamento contrattuale risulta particolarmente complesso, come evidenziato peraltro dal pubblico ministero dottor Maresca, anche perché incidono alcune variabili dipendenti dal numero degli utenti e dal prezzo unitario delle chiavette *usb*.

I rappresentanti della Selex hanno riferito in sede di audizione¹⁰ che nel contratto è prevista una quota fissa – per la progettazione e realizzazione dell'infrastruttura di centro, i sistemi di monitoraggio e i servizi operativi – e una quota variabile in base ai volumi di attività, alle chiavi *usb* consegnate e le *black box* spedite nelle officine sulla base degli appuntamenti fissati. I corrispettivi della quota fissa e della quota variabile includono gli oneri finanziari dovuti al fatto che il pagamento si distribuisce su cinque anni.

È stato previsto un investimento iniziale per realizzare l'infrastruttura dedicata attraverso i contributi a carico degli utenti, stimati in circa 70 milioni di euro l'anno per cinque anni.

Tali contributi versati dagli utenti sono destinati primariamente a pagare la quota fissa (a copertura dell'investimento iniziale, per cinque anni), perché si tratta, a quanto riferito dalla Selex, di una quota che rimarrebbe in capo al Ministero anche ove nessuno si iscrivesse.

In altri termini, sia la quota fissa sia la quota variabile sono finanziate dagli utenti, quindi dagli iscritti, però la quota fissa viene garantita dal Ministero mentre la quota variabile resta a rischio della Selex.

(10) Audizione del 7 marzo 2012.

I rappresentanti della Selex hanno confermato che tutti gli utenti coinvolti sono obbligati a iscriversi e che gli utenti, pagando l'iscrizione, garantiscono il pagamento della parte fissa; la parte variabile, invece, è parte del guadagno che la Selex avrà dal pagamento del lavoro effettuato. La quota fissa è dunque garantita dal Ministero poiché viene ricavata dall'iscrizione, che il contratto prevede come obbligatoria e alla cui inosservanza ricollega sanzioni ben determinate.

I rappresentanti della Selex hanno riferito di non aver ancora ricevuto, alla data del 7 marzo 2012, alcun pagamento da parte del Ministero dell'ambiente, fatta eccezione per una somma di 24 milioni, corrisposta dal Ministero dietro garanzia della stessa Selex.

Su domanda dell'onorevole Paolo Russo, l'amministratore delegato della Selex, dottor Aielli, ha riferito di non aver mai avviato contestazioni formali nei confronti del Ministero a seguito di tali ritardi nei pagamenti. Il dottor Aielli motiva così la posizione della Selex:

« Riteniamo che non ci sia nessuna ragione perché questo contratto — questa è stata anche la conclusione della società di revisione — non debba essere onorato. Non c'è nessuna inadempienza, nessun vizio né formale né sostanziale che renda queste fatture inesigibili. Questa è la considerazione che, ovviamente, ha determinato la preparazione e l'approvazione del bilancio da parte nostra e da parte dei revisori ».

Di rilievo appare anche l'aspetto relativo alla cedibilità delle fatture. Il Ministero ha autorizzato preventivamente la Selex a cedere i crediti a banche o a intermediari finanziari autorizzati.

I rappresentanti della Selex hanno riferito che tale modalità operativa è abbastanza classica nei contratti di questo tipo, che prevedono il *factoring* fin dall'inizio, a sostegno dell'impianto economico-finanziario del contratto.

L'articolo 10 del contratto, rubricato "Cessione dei crediti; cessione del contratto e mutamento soggettivo del contraente", stabilisce che: « Il Ministero autorizza preventivamente Selex a cedere, compatibilmente con la normativa applicabile al contratto, i crediti derivanti dall'esecuzione del presente contratto, ai sensi dell'articolo 117 del decreto legislativo n. 163 del 2006, a banche o intermediari finanziari autorizzati all'esercizio dell'attività di acquisto di crediti. Le cessioni dei crediti devono essere stipulate mediante atto pubblico o scrittura privata autenticata e devono essere notificate al Ministero. Si applicano le disposizioni di cui alla legge n. 52 del 1991. »

Il già citato documento informativo sul SISTRI, consegnato alla Commissione dai rappresentanti della Selex (doc 1214/1), riassume in questi termini gli aspetti del corrispettivo e delle modalità di fatturazione:

« *Corrispettivo:*

« un pagamento dilazionato dell'intera infrastruttura (incluso i dispositivi Utente) su 5 anni:

quota fissa di 146,715 Meuro+iva (corrispettivo all'avvio di ca. 24 Meuro + iva, corrispettivo prima annualità di circa 10 Meuro+iva

e successive 4 di circa 28Meuro/anno+iva) per la progettazione e realizzazione dell'infrastruttura di centro (primario e secondario), i sistemi di monitoraggio, ammodernamento sala operativa e sistemi del corpo dei carabinieri/NOE ed i relativi servizi operativi (gestione, manutenzione, energia e telecomunicazione, *contact center*, *help desk*, *backoffice*, comunicazione, formazione, divulgazione...).

quota variabile in base ai volumi 84 euro+iva a token *usb* consegnata presso le sedi delle camere di commercio e/o dell'albo, 560 euro+iva a *black box* spedita all'officina sulla base degli appuntamenti fissati presso l'albo.

I corrispettivi della quota fissa e della quota variabile includono gli oneri finanziari dovuti al pagamento in 5 anni dell'infrastruttura.

« *Fatturazioni:*

« quota iniziale all'avvio del contratto, relativa al corrispettivo per l'avvio e per il primo anno di vigenza contrattuale (2010).

« quota fissa annuale anticipata per i quattro anni successivi (2011-2014).

« quota variabile annuale posticipata, subordinata alla effettiva consegna dei dispositivi da parte di Se.Ma. nel periodo contrattuale e in massimo 5 rate annuali.

« *Contributi utenti e pagamenti*

« l'intera iniziativa prevede un investimento privato iniziale per realizzare un'infrastruttura dedicata e recuperato (come ad esempio per Metropolitane o Autostrade) con i contributi a carico degli utenti (in questo caso, i soggetti obbligati ad aderire al sistema) stimati in oltre 70 euro all'anno per 5 anni.

« SeMa ha diritto in ogni caso al pagamento delle componenti di avvio e quota fissa del corrispettivo: per ridurre il rischio di pagamento a carico del Ministero, i contributi degli utenti sono destinati in primo luogo a coprire detta quota fissa e, in caso di ritardo nell'incasso dei contributi dovuti dagli utenti, il corrispondente pagamento può essere rinviato in tutto o in parte per i primi due anni della concessione.

« Per la componente variabile, se i contributi incassati non sono sufficienti, il Ministero ridetermina le quote a carico degli utenti. Il Ministero non ha però l'obbligo di pagare in proprio SeMa se i contributi risultino ancora insufficienti dopo il tentativo di riequilibrio. Tale clausola è stata accettata da SeMa a fronte della prevista introduzione da parte del Ministero di un sistema sanzionatorio che renda cogente l'iscrizione al SISTRI da parte dei soggetti obbligati, a partire dal momento di operatività del sistema.

« SeMa si assume il rischio di mercato di variazione degli utenti (p.e. fenomeni di concentrazione e razionalizzazione dei produttori).

« *Cedibilità fatture*

« Il Ministero ha autorizzato preventivamente SeMa a cedere i crediti a banche o intermediari finanziari autorizzati ».

Risulta che nei due anni di attività contrattualizzati, la Selex, non avendo percepito tutti i pagamenti da parte del Ministero dell'ambiente, ha sempre operato con il *factoring*, al punto che, stando a quanto riferito, la società si trova oggi esposta con la banca UniCredit per una somma di circa 80 milioni.

Il pubblico ministero dottor Maresca, nel corso dell'audizione del 15 settembre 2011, ha riferito che: « È in corso di valutazione se questa spesa ulteriore, che incide sui costi di gestione, possa aver danneggiato la qualità del servizio o dei prodotti offerti per la lavorazione con le *usb* e le installazioni delle *black box*: ipotizziamo, infatti, che Selex-Se.Ma. abbia potuto recuperare la perdita di denaro dovuta alle banche affidandosi a una minore qualità dei prodotti offerti al servizio ».

3.4 - Le problematiche attinenti alle previsioni contrattuali.

3.4.1 - Le dichiarazioni rese dal sostituto procuratore presso la procura della Repubblica di Napoli, dottor Catello Maresca.

In occasione dell'audizione del 15 settembre 2011 il sostituto procuratore presso la procura della Repubblica di Napoli, dottor Maresca, ha svolto alcune considerazioni sul contenuto del contratto stipulato tra il Ministero dell'ambiente e la Selex Se.Ma. Spa, rilevando innanzitutto che la scarsa trasparenza nelle modalità di aggiudicazione del servizio potrebbe aver inciso anche sulla congruità delle previsioni contrattuali relative ai costi ed ai subappalti:

« Questo è uno degli aspetti che coinvolgono il sistema di aggiudicazione, per cui il contratto citato determina anche le modalità esecutive del sistema SISTRI, disciplinando nel dettaglio anche costi, rapporti con i subfornitori e i subappalti. Stiamo procedendo a una valutazione in dettaglio in quanto si prevede la possibilità di subappaltare a terzi purché dotati del NOS, nulla osta di sicurezza, quindi società certificate, con comunicazione al Ministero, il quale deve approvare il subappalto nei limiti del 30 per cento del valore complessivo del costo sostenuto ».

In particolare, il magistrato ha sommariamente informato la Commissione dell'indagine in corso sulla legittimità dei subappalti e sui rapporti tra l'allora amministratore delegato della Selex, Sabatino Stornelli, e l'imprenditore Francesco Paolo Di Martino (sul punto si veda più diffusamente il capitolo 5):

« A questo proposito, stiamo approfondendo particolari rapporti, che sono la radice della nostra competenza in proposito, tra il subappaltatore, come almeno lo abbiamo conosciuto, Francesco Paolo Di Martino, soggetto che orbita nella provincia di Napoli, e l'ingegner Stornelli anche per vicende altre rispetto al SISTRI. Ne hanno parlato anche i giornali in occasione di altre vicende: è stato il suo successore in una squadra di calcio abruzzese, il Pescara Valle del Giovenco, e ha comunque rapporti di natura commerciale con l'ingegner Stornelli, in corso di approfondimento tra l'altro in relazione alla legittimità del subappalto. Di Martino cura una serie di attività legate all'inserimento

dei dati e alla messa in opera delle *usb*, pen drive dotate di un programma che consente di accedere al sistema informatico complessivo e che comunica anche attraverso le *black box* dei trasportatori tutti i dati della filiera dei rifiuti. Sostanzialmente, se posso fare una valutazione di natura personale, l'encomiabile principio ispiratore del sistema è quello di monitorare in maniera elettronica costante e precisa tutta la filiera del ciclo dei rifiuti, dal produttore fino alla discarica finale.

« Lo scopo della nostra investigazione è capire se nella scelta del sistema per realizzare questo scopo possano essersi inseriti comportamenti di natura illecita distrattiva sul fronte della spesa pubblica.

« (...) Mi sentirei di escludere che le modalità operative del contratto e del sistema possano aver rispettato le esigenze di cautela del trattamento dei dati sia per come e a chi è stato subappaltato il servizio, sia perché digerisco poco, da giurista e investigatore, l'apposizione del segreto sul contratto. Se esiste, infatti, un'esigenza di tutela e di cautela nel trattamento dei dati, questa è successiva al contratto. Individuati contraente e stipula, non vedo esigenze di riservatezza tali da imporre segreto né di Stato né di natura amministrativa. L'ipotesi investigativa che avanziamo e su cui stiamo lavorando — è il primo dei punti che vi ho indicato — è la funzionalità che loro attribuiscono a quest'apposizione del segreto rispetto all'assegnazione del contratto ».

Successivamente il dottor Maresca, nel corso dell'audizione del 20 giugno 2012, ha fornito, in seduta pubblica, un aggiornamento di massima sulle indagini in corso.

In primo luogo ha chiarito che una delle ipotesi investigative è quella relativa ad una presunta distrazione di fondi pubblici attraverso l'utilizzo di società a vario titolo operanti nell'ambito del progetto SISTRI.

La distrazione sarebbe avvenuta attraverso un'amplificazione dei costi connessi alle tre componenti fondamentali del sistema: un componente *hardware* e due componenti *software*, rappresentati dalle *black box* e dalle *pen drive*.

Con riferimento specifico alle *pen drive*, ha ribadito, ma si tratta di dati che la Commissione aveva già acquisito, che taluni servizi sono stati affidati a società riconducibili a Di Martino Francesco Paolo, in violazione della normativa di riferimento. Peraltro, risulterebbe anche incerta la qualificazione giuridica dei contratti riconducibili alla concessione di servizi più che all'appalto.

L'attività investigativa, dunque, sta riguardando una serie di « incongruenze » riscontrabili nei sub-affidamenti di servizi attinenti al SISTRI a società riconducibili a De Martino, non solo di diritto ma anche di fatto.

Altro aspetto è quello relativo ai lavoratori dell'Abruzzo Engineering impiegati per l'inizializzazione delle *pen drive*.

La complessità della vicenda, il numero delle società coinvolte e gli intrecci societari hanno reso necessaria un'attività di indagine meticolosa con la verifica, attraverso gli opportuni incroci, della

documentazione contabile e bancaria delle persone fisiche o giuridiche coinvolte.

Il pubblico ministero ha segnalato che nel corso delle indagini vi è stata una fuga di notizie in relazione alla quale è stato aperto un separato fascicolo. Sempre nel corso delle indagini è stata poi sollevata, verosimilmente proprio per la fuga di notizie, da Stornelli, una questione di competenza territoriale. Sosteneva infatti l'indagato che fosse competente la procura della Repubblica presso il tribunale di Roma, ma la procura generale ha emesso un provvedimento con il quale è stata riconosciuta la competenza della procura di Napoli.

L'aspetto particolarmente interessante dell'audizione ha riguardato tutte quelle attività d'indagine concernenti in sostanza la funzionalità del sistema e l'utilizzo di metodologie applicative conformi all'idea iniziale della tracciabilità dei rifiuti.

Per tale motivo è stata disposta, durante le indagini, una consulenza tecnica finalizzata a verificare se il sistema sia adeguato, se le tecnologie informatiche utilizzate siano conformi con le esigenze connesse al monitoraggio dei rifiuti. È evidente infatti che, laddove vi siano state delle anomalie o delle illegittimità nella stipula del contratto originario e nell'affidamento di servizi in subappalto, sia necessario verificare se tali illegittimità abbiano inciso sulla qualità del servizio.

È stato poi evidenziato che, sebbene all'inizio il progetto fosse stato oggetto di segretezza amministrativa, oggi non lo è più, sicché risulta ancora più evidente l'anomalia della procedura. Ed infatti, se esistono condizioni per la segretezza del progetto legate alla sicurezza nazionale, ancor di più tali condizioni dovrebbero sussistere nella fase esecutiva, in quanto vengono trattati dati personali in quanto tali qualificabili come dati sensibili.

3.4.2 – I chiarimenti forniti dalla Selex sulle questioni emerse nell'audizione del 23 maggio 2012.

La Selex ha fornito una serie di chiarimenti per iscritto (doc. 1246/001) in merito a questioni emerse nel corso dell'audizione del 23 maggio 2012. Il documento viene riportato integralmente, in quanto è espressione delle argomentazioni della Selex non solo in merito ai costi ed ai corrispettivi previsti nel contratto, ma anche in merito alle problematiche concernenti la funzionalità del sistema.

In primo luogo, sono stati forniti chiarimenti circa la struttura societaria.

Ne risulta che Selex Service Management Spa è posseduta al 100 per cento da Selex Elsag Spa a far data dal 1° giugno 2011. Il passaggio del controllo di Selex Service Management Spa da Finmeccanica Spa a Selex Elsag Spa è avvenuto nel momento della creazione di Selex Elsag come fusione delle precedenti società Selex Communications e Elsag Datamat. Selex Elsag è a sua volta controllata al 100 per cento da SES Spa, controllata al 100 per cento da Finmeccanica Spa.

Dal 28 Settembre 2011, l'amministratore delegato di Selex Service Management è l'ing. Massimiliano Veltroni; lo stesso è stato nominato

anche presidente della società e il consiglio di amministrazione (scaduto) è stato rinnovato nei suoi membri.

Con riferimento alla composizione dei prezzi della quota fissa e della quota variabile, come previsti nel contratto, il documento della Selex riporta il seguente schema:

Composizione prezzi SISTRI

Parte fissa con pagamento in 5 annualità e manutenzione

Voce	Prezzo (€)
Site Preparation	€ 4.890.491,84
Apparati centri primario e secondario	€ 24.571.302,03
Manutenzione centri primario e secondario	€ 18.038.896,97
Ausiliari Ricorrenti	€ 7.573.799,02
Ammodernamento infrastrutturale e tecnico della Sala Operativa e Drone per Comando Carabinieri Tutela Ambiente	€ 843.744,54
Attività di Comunicazione	€ 1.912.487,62
n. 800 Dispositivi per il Monitoraggio delle Aree Sensibili	€ 34.523.313,19
Servizi (Program Management, Progettazione, Sviluppo, Integrazione e Test, Servizi Operativi, Servizi di Contact Center)	€ 54.361.275,80
Totale parte fissa	€ 146.715.311,00

Parte variabile con pagamento in 5 annualità e interventi in manutenzione entro 72H

- Il prezzo unitario per dispositivo Token USB è composto da una parte diretta e da una parte indiretta (prezzo totale/ numero di Token contrattuale):

Componenti	Prezzo Unitario (€)
Pen Drive 4 GB con Logo	€ 10,70
Busta Cieca ed altri Involucri per spedizione	€ 0,40
Licenza SW (A)	€ 10,70
Recupero Costi infrastruttura di produzione (computers, stampanti, infrastruttura di rete) e costi ricorrenti (connettività internet, energia..)	€ 1,80
Inizializzazione, Personalizzazione e Controllo Qualità (B)	€ 28,40
Logistica e Distribuzione	€ 7,10
Manutenzione per 5 anni con sostituzione entro 72h (C)	€ 16,00
Totale	€ 75,10

(A) Progettazione e Sviluppo software e aggiornamenti per 5 anni per garantire i requisiti multiplatforma (compatibilità con Windows, Linux e Mac).

(B) Attività di inizializzazione del SW sulla Pen Drive, personalizzazione dei certificati digitali (fino a 3 certificati), controllo di qualità, stampa della busta cieca e della busta con le coordinate di spedizione e predisposizione dell'involucro di spedizione

(C) Inclusiva della spedizione del nuovo Token USB alla sede dell'utente

- Il prezzo unitario per dispositivo Blackbox è composto da parte diretta e parte indiretta (prezzo totale/ numero di Blackbox contrattuale):

Componenti	Prezzo Unitario (€)
Componenti hardware	€ 152,50
Licenza SW (A)	€ 29,70
Produzione e Controllo Qualità	€ 178,00
Logistica e Distribuzione (B)	€ 21,20
Manutenzione per 5 anni con sostituzione entro 72h (C)	€ 118,60
Totale	€ 500,00

(A) Progettazione e Sviluppo software e aggiornamenti per 5 anni. Progettazione e sviluppo software Sala Operativa Comando Carabinieri.

(B) Entro 48 h

(C) Inclusiva dell'installazione della BlackBox presso la sede dell'utente

In merito, si riportano le ulteriori indicazioni contenute nel documento n. 1246/1:

« Per tenere conto del recupero dell'investimento effettuato dal concessionario in cinque annualità, i corrispettivi contrattuali sono stati maggiorati (ex articolo 8 del contratto) del tasso di remunerazione del capitale pari al 6 per cento determinato in analogia con il tasso riconosciuto per le concessioni pubbliche in considerazione del rischio operativo mantenuto da Se.Ma. (documentazione allegata agli atti contrattuali) e applicato al prezzo di ciascuno dei dispositivi *usb* e *black box* secondo, la seguente formula: valore di ciascun dispositivo *usb* e *black box* moltiplicato per il 6 per cento e per 2; ove 2 è il numero di anni medi di recupero dell'investimento. Di conseguenza il prezzo per singolo dispositivo *blackbox* è pari a euro 560 e per singolo token *usb* è pari a euro 84.

« Benefici attesi sui costi per le imprese.

« Secondo i dati elaborati dal Ministero della pubblica amministrazione e dell'innovazione e riportati in audizione dal Ministro dell'ambiente, "il costo complessivo dell'attuale sistema cartaceo" ("registro di carico/scarico", "Formulario di identificazione dei rifiuti – FIR", "Modello unico di dichiarazione ambientale – MUD") per le sole piccole e medie imprese (fino a 250 dipendenti) è stato stimato in 671 milioni di euro/anno (tale stima sale ad oltre 750 milioni di euro se vengono prese in considerazione anche le grandi imprese), mentre il costo medio per singola impresa varia da euro 1.183 (per l'impresa da 5 a 249 addetti) a euro 464 (per le imprese da 1 a 4 addetti).

« L'articolazione dei contributi oggi prevista per il SISTRI si basa su criteri relativi alla dimensione di impresa, alla tipologia ed alla quantità dei rifiuti prodotti/gestiti/trasportati.

« Si è stabilito che le imprese, con meno di 5 addetti, che producono modesti quantitativi di rifiuti pericolosi/anno, debbano versare un contributo annuale di euro 50 (a fronte dell'iniziale contributo di euro 120).

« Secondo il Ministero dell'ambiente "se si considera l'avvenuta riduzione dei costi diretti da parte delle imprese (oggi, una piccola impresa, che non abbia delegato i compiti per la gestione dei rifiuti ad una associazione imprenditoriale o a consulenti esterni, spende per il solo acquisto di una copia della documentazione cartacea 72 euro/anno) per il venir meno dell'acquisto e vidimazione della documentazione cartacea ed i minori costi indiretti derivanti dalle semplificazioni degli adempimenti previsti e dal risparmio di tempo per l'acquisizione, compilazione trasmissione delle informazioni, emergono con evidenza i netti vantaggi che le imprese avranno dall'applicazione del nuovo sistema, una volta a regime. Si stima che tale riduzione sia mediamente superiore al 70 per cento" ».

Situazione is

Il totale imprese iscritte alla data della presente è pari a 325.765 ripartite come segue:

Iscrizioni Anno 2010					
Totale iscrizioni attive al 31/12/2010			Totale iscrizioni attive al 31/12/2011		
	Iscrizioni	Pagate 2010		Iscrizioni	Rinnovo 2011
Produttori	272805	255384	Produttori	270293	60360
Trasportatori	21689	20353	Trasportatori	21404	7542
Smaltitori/Recuperatori	4919	4659	Smaltitori/Recuperatori	4807	2088
Altro	2502	2319	Altro	2419	885
Totale	301915	282715	Totale	298923 *	70875

* Alcune aziende, iscritte nell'anno 2010, hanno effettuato la cancellazione dal SISTRI nel corso dell'anno 2011

Iscrizioni Anno 2011			Iscrizioni Anno 2012		
Totale iscrizioni attive al 31/12/2011			Totale iscrizioni attive al 27/02/2012		
	Iscrizioni	Pagate 2011		Iscrizioni	Pagate 2012
Produttori	24081	16324	Produttori	942	496
Trasportatori	944	553	Trasportatori	77	28
Smaltitori/Recuperatori	334	248	Smaltitori/Recuperatori	45	10
Altro	403	272	Altro	16	7
Totale	25762	17397	Totale	1080	541

Importi contributi versati

Gli utenti non sono tenuti a inviare al concessionario copia del versamento effettuato all'atto dell'iscrizione e successivi rinnovi.

Secondo contratto il **Ministero dell'Ambiente** è obbligato a comunicare al concessionario l'importo dei versamenti effettuati in entrata al Bilancio dello Stato da riassegnare al Ministero dell'Ambiente. Il Ministero dell'Ambiente ha comunicato al concessionario un importo complessivo di contributi pari a €mil. 121, superiori ai circa €mil. 100 noti al concessionario e riportati nella tabella seguente a mero titolo esemplificativo:

	Pagamento Iscrizione	Pagamento Rinnovi 2011
Anno 2010	€ 70.388.997,00	€ 26.202.479,00
Anno 2011	€ 2.557.652,00	
Anno 2012	€ 98.471,00	
	€ 73.045.120,00	€ 26.202.479,00

Stato economico finanziario del progetto - Effetti del rinvio dell'obbligatorietà dell'iscrizione al SISTRI al 31.12.2013

L'iniziativa prevede un investimento privato iniziale per realizzare un'infrastruttura dedicata e recuperato (come ad esempio per Metropolitane o Autostrade) con i contributi a carico degli utenti (in questo caso, i soggetti obbligati ad aderire al sistema) stimati in oltre 70 €M all'anno per 5 anni.

Di seguito la copertura degli incassi attesi dal concessionario sulla base del contratto e atto integrativo:

Incassi attesi dal Concessionario come da Contratto con il Concedente

Dati in M€	2009/2010*	2011**	2012	2013	2014	2015	Totale
Centro+ siti sensibili	4	57,6	28	28	28	0	145,6
Totale centro	4	57,6	28	28	28	0	145,6
Totale Token+USB (art.8 contratto)	0	38	38	38	38	38	190
Totale periferica	0	38	38	38	38	38	190
Totale incassi da contratto	4	96	66	66	66	38	338
Incassi cumulati	4	100	166	232	298	336	
IVA 21%	1	21	35	49	62	70	
Totale incassi con IVA	5	121	200	280	360	406	

Versamenti effettuati in entrata al Bilancio dello Stato da riassegnare al Ministero dell'Ambiente

Dati in M€	2009/2010	2011	2012	2013	2014	2015	Totale
A valere su fondi pubblici	5	-					
Versati da utenti	-	121					

* importo già incassato a valere su fondi pubblici

** di cui €mil. 20 oltre a IVA incassati a dicembre 2011

« In base al contratto e atto integrativo la componente spettante al concessionario al 31 dicembre 2013, è pari a 280 milioni di euro iva compresa, di cui 5 milioni incassati a valere sui fondi pubblici e 24 milioni incassati a dicembre 2011.

« I versamenti effettuati in entrata al bilancio dello stato per gli anni 2010 (pagamento a Selex Service Management nell'anno 2011), 2011 sono pari a euro 121 milioni sufficienti alla copertura del contratto fino al 2011.

« La tabella include già lo slittamento del termine ultimo dei versamenti dell'anno in corso da aprile a novembre 2012 concordato tra concessionario e concedente ».

3.5 - I rilievi evidenziati nel documento della DigitPA.

La già citata relazione presentata nel mese di maggio 2012 dalla DigitPA, recante la Valutazione sul progetto « sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti » (SISTRI) evidenzia rilevanti problematiche in merito al contenuto del contratto e alla congruità economica delle forniture inserite nel contratto.

Il documento analizza innanzitutto la previsione contrattuale relativa al corrispettivo per l'avvio del sistema (articolo 7), pari (per l'anno 2010) a euro 34.676.395, iva esclusa, a fronte dei servizi di gestione e manutenzione del sistema e del servizio di realizzazione delle infrastrutture di centro e siti sensibili.

Lo stesso articolo prevede inoltre, per gli ulteriori anni di durata del contratto (2011-2014), il pagamento di:

una quota fissa a fronte dei servizi di gestione e manutenzione del sistema e del servizio di realizzazione delle infrastrutture di centro e siti sensibili, pari a euro 28.009.729 più iva;

una quota variabile, a fronte del servizio di realizzazione dell'infrastruttura periferica, calcolata sommando i seguenti fattori:

prodotto del numero complessivo dei dispositivi *usb* consegnati agli utenti (almeno 640.000) per il relativo prezzo unitario (euro 75);

prodotto del numero complessivo dei dispositivi *black-box* (almeno 240 mila) installati sui veicoli adibiti al trasporto dei rifiuti per il relativo prezzo unitario (euro 500);

una quota di rimborso degli oneri finanziari sostenuti dal fornitore nel tempo intercorrente tra l'impegno delle somme finanziarie (per l'acquisizione dell'infrastruttura periferica ecc.) e il ristoro delle stesse da parte dell'amministrazione.

La composizione degli importi (quote fisse) di cui di cui sopra determina un corrispettivo globale della fornitura pari a euro 146.715.311 iva esclusa.

La DigitPA procede dunque ad esaminare le singole voci risultanti dalla scomposizione analitica di tale quota fissa, sulla base della documentazione ricevuta dall'amministrazione.

La voce di fornitura relativa all'acquisizione dei dati *hardware* e *software* rappresenta l'acquisizione dei prodotti *hardware* e *software* di cui è composta l'infrastruttura dei siti primario e secondario del SISTRI.

Preliminarmente si rappresenta che l'importo di questa voce (euro 28.502.894,89) contiene un interesse del 5 per cento per la rivalutazione dei 5 anni contrattuali. Per una valutazione economica omogenea, si prende dunque in considerazione l'importo al netto dell'interesse, e pari a euro 26.979.329,90 (di cui euro 24.680.523,69 per il sito primario ed euro 2.289.806,20 per il sito secondario).

Si indica che tale importo può essere suddiviso in:

euro 12.466.961,89 per prodotti *hardware*;

euro 14.503.368,01 per prodotti *software*.

In merito, si rileva che gli « importi totali scontati » indicati dall'amministrazione risultano mediamente superiori di circa il 29 per cento rispetto ai corrispondenti importi ottenibili applicando i prezzi di mercato.

In via cautelativa, si considera comunque che:

i dati di configurazione degli apparati trasmessi dall'amministrazione sono risultati, in alcuni casi, incompleti;

per questa ragione l'analisi è stata condotta su un campione limitato, seppure significativo degli apparati (un importo di euro 8.842.911,09, pari a circa il 33 per cento dell'importo complessivo di questa voce).

Pertanto viene stimato che gli importi totali scontati indicati dall'amministrazione risultano mediamente superiori del 25 per cento rispetto ai corrispondenti prezzi di mercato.

Si ritiene quindi congruo un importo pari a euro 9.973.569,51 per la parte hardware, e un importo pari a euro 11.602.694,41 per la parte *software*. Di conseguenza, applicando di nuovo la rivalutazione del 5 per cento, l'importo complessivo di questa voce si riduce da euro 28.502.894,89 a euro 22.655.077,12.

Per quanto riguarda il servizio di realizzazione del *software* applicativo del Sistri, ed il dettaglio sulle giornate persona erogate dal fornitore, sono state rilevate, innanzi tutto, incongruenze nella documentazione trasmessa dall'amministrazione (sulla base delle tariffe applicate e delle giornate erogate si determina un importo complessivo di euro 21.918.780, non corrispondente all'importo riportato nella tabella relativa alla scomposizione analitica dei costi contrattuali fissi, ove, alla voce « progettazione, sviluppo, integrazione e test dell'intero sistema » è riportato l'importo di euro 16.925.468,40).

Non risulta chiaro come l'amministrazione abbia effettuato il dimensionamento e il computo delle giornate erogate dal fornitore e, inoltre, non fornisce evidenza dell'accettazione del dimensionamento da parte dei responsabili dell'amministrazione stessa.

Nella relazione è precisato « si ritiene che la complessità dell'iniziativa SISTRI non risieda nelle soluzioni applicative da realizzare (che appaiono piuttosto semplici, consolidate e di dimensioni contenute), ma piuttosto nella gestione delle numerose categorie di utenti (alcun e delle quali aventi approccio non favorevole all'uso del sistema), nel mantenimento dell'operatività e nel governo complessivo dell'iniziativa ». Di conseguenza, la dimensione di questa voce di fornitura appare, come detto, immotivata.

Con riferimento alle spese del servizio di gestione e coordinamento manageriale dell'intera iniziativa, sono state rilevate anomalie tra le tariffe indicate dall'amministrazione e il numero di giornate lavorative erogate (sulla base delle tariffe applicate e delle giornate erogate si determina un importo complessivo di euro 5.044.320, non corrispondente all'importo riportato nella tabella relativa alla scomposizione analitica dei costi contrattuali fissi, ove, alla voce « *program management* » è riportato l'importo di euro 4.539.888).

Con riferimento alle spese di manutenzione, l'importo dichiarato dall'amministrazione è pari ad euro 20.925.255, mentre si ritiene che l'importo complessivo congruo per la manutenzione dei sistemi *hardware* e *software*, nell'arco dei 5 anni di durata contrattuale, debba essere pari ad euro 15.592.122,21.

Con riferimento alle spese dei servizi operativi di pre-esercizio, conduzione e gestione dell'infrastruttura, sono state rilevate incongruenze nella documentazione (sulla base delle tariffe applicate e delle giornate erogate si determina un importo complessivo di euro 26.065.962, non corrispondente all'importo riportato nella tabella relativa alla scomposizione analitica dei costi contrattuali fissi, ove, alla voce «servizi operativi» è riportato l'importo di euro 23.459.365,80).

Anche in questo caso, l'amministrazione non ha dato evidenza di come queste attività siano state dimensionate da Selex Se.Ma., né fornisce evidenza dell'accettazione del dimensionamento da parte dei responsabili dell'amministrazione stessa. Si legge nella relazione: «L'assenza di informazioni è, nello specifico, particolarmente grave, dato l'importo significativo di questa voce di fornitura».

Per quel che concerne i servizi di *contact center* (assistenza telefonica rivolta agli utenti del SISTRI) sono state rilevate incongruenze nella documentazione (sulla base delle tariffe applicate e delle giornate erogate si determina un importo complessivo di euro 20.149.740,00, non corrispondente all'importo riportato nella tabella relativa alla scomposizione analitica dei costi contrattuali fissi, ove, alla voce «servizi di *contact center*» è riportato l'importo di euro 18.134.766,00). La spesa viene ritenuta congrua.

In merito ai costi contrattuali per il dispositivo e monitoraggio delle aree sensibili, l'amministrazione ha indicato un importo complessivo pari ad euro 40.047.302,40, ma non ha fornito alcuna informazione di dettaglio che consenta una valutazione della congruità economica.

Esaurite le voci rientranti nella quota fissa, la relazione della DigitPA procede dunque alla valutazione della quota variabile, dunque dei dispositivi *usb* e delle *black box*.

In merito ai primi, su un totale di euro 75,00 complessivi, previsti per ogni *pen drive*, si considerano congrui euro 5,00 (per la *pen drive* 4 GB con logo).

Sulle restanti voci di costo non si ritiene di poter esprimere una congruità economica. L'ente si rende disponibile ad integrare la propria valutazione, ove l'amministrazione fornisse le informazioni di dettaglio necessarie sulle voci classificabili come ICT. Per esempio, se il Ministero esplicitasse la dimensione in punti funzione del *software* da installare a bordo del dispositivo, si potrebbe valutarne il valore di mercato, e dunque stimare un prezzo congruo della singola licenza d'uso in termini di ristoro dell'investimento sostenuto dal produttore (maggiorato di un certo margine) suddiviso per il numero di licenze che è prevedibile poter commercializzare in un *business plan* coerente con concrete prospettive di mercato.

Come ulteriore informazione, e sottolineando che si tratta di un dispositivo non assimilabile all'oggetto in esame ma utilizzabile come riferimento generale, si rappresenta che i token forniti, per esempio, dagli istituti bancari ai propri clienti per la generazione di *one time password* hanno un prezzo unitario dell'ordine di 20-25 euro.

Quanto ai dispositivi *black box*, il costo risulta di euro 500 per dispositivo, si rappresenta preliminarmente che, anche in questo caso, l'amministrazione non ha fornito dettagli sufficienti a una valutazione

economica analitica. In particolare, per la voce « licenza sw » valgono le stesse considerazioni già espresse per la voce corrispondente del dispositivo *usb*.

In conclusione, su un totale di euro 500,00 previsti, si considerano congrui euro 152,50 (per la componente *hardware*). Sulle restanti voci di costo non si ritiene di poter esprimere una congruità economica. Ove l'amministrazione fornisca le informazioni di dettaglio necessarie sulle voci classificabili come ICT, questo ente è disponibile a integrare la presente valutazione.

In conclusione, dalla valutazione economica espressa dalla DigitPA emergono i seguenti profili:

la rilevante carenza della documentazione pervenuta;

le incongruenze ed errori in essa presenti;

l'ingiustificato dimensionamento per le attività di progettazione, sviluppo, integrazione/test e per i servizi operativi.

4 – I rapporti tra la Selex e le società che hanno fornito servizi in base all'articolo 18 del regolamento contrattuale.

4.1 – L'attività svolta dalla Commissione in merito ai rapporti tra la Selex Se.Ma. Spa, la società Abruzzo Engineering Scpa e la Eldim Security Spa.

4.1.1 – La documentazione acquisita.

Nello schema sotto riportato sono indicati gli atti trasmessi dalla Selex Se.Ma. ed acquisiti all'archivio della Commissione, concernenti i rapporti tra la Selex Se.Ma, la società Abruzzo Engeneering e la Eldim Security. Come è stato già segnalato in data 26 settembre 2012 l'Avvocatura generale dello Stato ha reso al Ministero dell'ambiente un parere in cui, tra l'altro, ritiene, con approfondite argomentazioni, che dalla relazione del 14 giugno 2012 redatta dal presidente del comitato di vigilanza e controllo sul SISTRI emerge che l'analisi dell'organo tecnico (DigitPA) sarebbe basata su dati incompleti perché non prenderebbe in considerazione l'ulteriore sconto del 15,1 per cento concesso da Selex, come pure che per alcuni voci l'importo pattuito sarebbe nettamente inferiore al valore congruito, segnalando l'opportunità che il Ministero dell'ambiente « ... acquisisca dall'Agenzia per l'Italia Digitale – Gestione ex DigitPA, ai sensi dell'articolo 22 del decreto-legge n. 83 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 134 del 2012, un nuovo parere sulla congruità economica della fornitura che tenga conto dei predetti rilievi svolti » dal Ministero dell'ambiente.

DOC. COMMISS.	DESCRIZIONE CONTENUTO
1253/001	Lettera di trasmissione della documentazione inviata dalla Selex Se.Ma. Spa
1253/002	Protocollo d'Intesa sottoscritto in data 13/10/2006 tra la regione Abruzzo, la provincia di L'Aquila, Finmeccanica Spa e Selex Se.Ma. Spa, riguardante l'attivazione di specifiche infrastrutture multiservizio in funzione esclusiva dell'attuazione di attività pubblicistiche in materia di sicurezza ambientale e territoriale, con l'obiettivo, tra gli altri, di salvaguardare la forza lavoro, pari a circa numero 200 unità lavorative specializzate
1253/003	Piano Industriale sottoscritto, nel novembre 2007, dalla Selex Se.Ma. Spa, la regione Abruzzo e la provincia dell'Aquila
1253/004	Piano Industriale sottoscritto, nel novembre 2009, dalla Selex Se.Ma. Spa, la regione Abruzzo e la provincia dell'Aquila
1253/005	Ordini di acquisto emessi dalla Selex Se.Ma. Spa nei confronti della ABRUZZO ENGINEERING S.C.p.A per la fornitura di personale
1253/006	Documentazione afferente ai rapporti tra Selex Se.Ma. Spa ed ELDIM SECURITY SRL inerente alla inizializzazione, personalizzazione e manutenzione delle token <i>usb</i> (offerta, contratti, ordini di acquisto) ed alla realizzazione del Data Center (offerta, contratti, ordini di acquisto)
1253/007	Documentazione afferente ai rapporti tra Selex Se.Ma. Spa ed SEDIIN Spa inerente alla inizializzazione, personalizzazione e manutenzione delle token <i>usb</i> (offerta, contratti, ordini di acquisto) ed alla realizzazione del Data Center (offerta, contratti, ordini di acquisto)
1253/008	Offerta della Selex Se.Ma. Spa alla ELDIM SECURITY SRL per la fornitura di nr. 26 unità di personale
1253/009	Fatture emesse dalla ELDIM SECURITY SRL nei confronti della Selex Se.Ma. Spa inerenti alla fornitura di servizi prestati nell'ambito del progetto SISTRI (assistenza specialistica – inizializzazione, personalizzazione e manutenzione delle token <i>usb</i> – realizzazione del Data Center) e documentazione afferente alla cessione dei crediti vantati da ELDIM SECURITY SRL nei confronti di Selex Se.Ma. Spa a favore della UNICREDIT FACTORING Spa

DOC. COMMISS.	DESCRIZIONE CONTENUTO
1253/010	Documentazione afferente alla cessione dei crediti vantati da SEDIIN Spa nei confronti di Selex Se.Ma. Spa a favore della UNICREDIT FACTORING Spa
1253/011	Fatture emesse dalla ABRUZZO ENGINEERING S.C.p.A nei confronti della Selex Se.Ma. Spa inerenti alla fornitura di personale e lettera della Selex Se.Ma. Spa afferente alla compensazione dei debiti maturati con crediti pregressi
1299/001	Lettera di trasmissione della documentazione inviata dalla Selex Se.Ma. Spa
1299/002	Prospetto riepilogativo riportante, per ciascun ordine di acquisto emesso dalla Selex Se.Ma. Spa nei confronti della ELDIM SECURITY SRL, le singole fatture emesse, con relativi importi e modalità di pagamento.
1299/003	Prospetto riepilogativo riportante, per ciascun ordine di acquisto emesso dalla Selex Se.Ma. Spa nei confronti della SEDIIN Spa, le singole fatture emesse, con relativi importi e modalità di pagamento.
1299/004	Prospetto riepilogativo riportante, per ciascun ordine di acquisto emesso dalla Selex Se.Ma. Spa nei confronti della ABRUZZO ENGINEERING S.C.p.A, le singole fatture emesse, con relativi importi e modalità di pagamento.
1311/001	Lettera di trasmissione della documentazione inviata dalla Selex Se.Ma. Spa
1311/002	Fattura emessa dalla Selex Se.Ma. Spa nei confronti della ELDIM SECURITY SRL inerente alla fornitura di personale
1311/003	Come doc. N. 1299/002
1311/004	Come doc. 1299/003

4.2 – *Esame dei dati acquisiti.*

Per le acquisizioni di beni e servizi strumentali all'esecuzione del contratto sottoscritto in data 18 dicembre 2009 con il Ministero dell'ambiente finalizzato alla realizzazione del progetto SISTRI, la Selex Se.Ma. Spa si è avvalsa, tra le altre, della Eldim Security Srl.

In tale contesto, stando alle dichiarazioni rese nel corso delle audizioni dinanzi alla Commissione da Sabatino Stornelli¹¹, ex amministratore delegato della Selex Se.Ma. Spa, e da Francesco Paolo Di Martino¹², amministratore della Eldim Security Srl, quest'ultima, nell'ambito della « inizializzazione, personalizzazione e manutenzione del sottosistema Soft Token *usb* » di cui era stata incaricata, su esplicita indicazione della committente Selex Se.Ma. Spa, si è avvalsa dell'opera di personale inquadrato nella « Abruzzo Engineering Scpa »

4.2.1 – *Rapporti con la Eldim Security Srl.*

Selex Se.Ma. Spa, nell'ambito della fornitura di beni e/o servizi per la realizzazione del progetto SISTRI, ha stipulato con la Eldim Security Srl¹³ una serie di contratti.

In linea generale, sulla scorta della documentazione acquisita dalla Commissione sui rapporti intercorsi tra la Selex Se.Ma. Spa e le società riconducibili a Francesco Paolo Di Martino (segnatamente la Eldim Security Srl e la Sediin Spa), sembrerebbe che le acquisizioni di beni e servizi strumentali all'esecuzione del contratto per la realizzazione del progetto SISTRI, si basino su un contratto/documento definito « accordo quadro », pressoché standardizzato, di volta in volta predisposto da Selex Se.Ma. Spa e tarato sulle diverse tipologie di beni e servizi di cui la stessa società del Gruppo Finmeccanica richiede la fornitura.

In particolare, è stata verificata l'esistenza di due tipologie di contratto:

un primo articolato, denominato « condizioni di fornitura di servizi » in relazione, appunto, all'acquisizione di servizi;

un secondo documento, denominato « condizioni generali di fornitura », per quanto attiene all'acquisizione di beni e/o servizi.

In entrambi i casi, i contratti fanno esplicito rimando al c.d. « ordine di acquisto », che risulta essere il documento nel quale vengono specificate le disposizioni relative alle singole forniture e di cui i contratti *de quibus* formano allegato.

In buona sostanza, secondo la tipologia di contrattualistica delineata, l'ordine di acquisto rappresenta il documento essenziale per la fornitura di beni e/o servizi.

(11) Audizioni del 06 e del 13 giugno 2012.

(12) Audizione del 30 maggio 2012.

(13) ELDIM SECURITY SRL, con sede in Castellammare di Stabia (NA), via R. Margherita, 148 (C.F. 06382580634). Il capitale sociale, pari ad euro 52.000, è detenuto da DI MARTINO Francesco Paolo, nato a Castellammare di Stabia (NA) il 20/08/1959 (C.F. DMRFNC59M20C129S), per quote pari ad euro 41.600, e da VALENTINI Stefania, nata a Leonessa (RI) il 25/11/1965 (C.F. VLNSFN65S65E535N), per quote pari ad euro 10.400. L'amministrazione della società è affidata al menzionato DI MARTINO Francesco Paolo (fonte C.C.I.A.A. – visura in allegato).

a. — *Fornitura del servizio di inizializzazione, la personalizzazione e la manutenzione delle chiavette usb.*

L'utilizzo di personale della Abruzzo Engineering Scpa¹⁴ da parte della Eldim Security Srl è avvenuto in seno ai contratti per la fornitura del servizio di l'inizializzazione, la personalizzazione e la manutenzione del sottosistema *soft token usb*, che si sono sostanzianti nei seguenti documenti:

in data 13 luglio 2009, la Eldim Security Srl ha formalizzato alla Selex Se.Ma. Spa un'offerta per il servizio di inizializzazione, personalizzazione e manutenzione del « Sottosistema SOFT Token *usb* » costituito da n. 175.000 pezzi, al prezzo di euro 54 (iva esclusa) per ogni dispositivo lavorato, per un totale euro 9.450.000 + iva, di cui euro 3 milioni per la manutenzione (doc. 1253/006 – pag. 14);

in attesa della formalizzazione dell'affidamento del servizio, la Selex Se.Ma. Spa, rispettivamente in data 31 luglio 2009, 2 settembre 2009 e 2 novembre 2009¹⁵, conferisce incarico alla Eldim Security Srl di:

1. predisporre le attività necessarie a garantire l'installazione dei *software* nei token-*usb* da sottoporre a collaudo, riconoscendo un acconto pari ad euro 750.000 + iva (doc. 1253/006 – pag. 55);

2. acquisire e formare il personale (15 unità a settembre da incrementare fino a 80 unità ad ottobre), di avviare la fase di inizializzazione, nonché di fornire vitto e alloggio a 45 unità di personale da ottobre 2009, riconoscendo un acconto pari ad euro 1.000.000 + iva (doc. 1253/006 – pag. 57);

3. acquisire e formare ulteriore personale (fino a max 230 unità a dicembre), di avviare la fase di inizializzazione, nonché di acquisire le buste, riconoscendo un acconto 2.000.000 + iva (doc. 1253/006 – pag. 59);

in data 1° dicembre 2009, la Selex Se.Ma. Spa, con l'ordine di acquisto n. 1041001506¹⁶ (doc. 1253/006 – pag. 61), riservandosi la

(14) Di cui si dirà meglio infra.

(15) Tali documenti, diversi dagli ordini di acquisto, si sono rese necessari nelle more della sottoscrizione del contratto tra la Selex Se.Ma. Spa ed il Ministero dell'ambiente finalizzato alla realizzazione del progetto SISTRI, avvenuta in data 18/12/2009.6.900.000, nonché il servizio di manutenzione degli apparati *usb* per 4 anni e 8 mesi (dal 30 aprile 2010 al 31 dicembre 2014) al prezzo unitario di euro 8,00 per apparato, per un costo complessivo di euro 1.200.000.

(16) In relazione all'ordine di acquisto 1041001506, la ELDIM SECURITY SRL ha emesso fatture (doc. 1253/009) per complessivi euro 7.740.000 (6.450.000 + iva al 20%). In particolare:

fattura n. 28/02 datata 04/09/09 per un importo di euro 900.000 (750.000 + iva al 20%), emessa in relazione alla lettera d'intenti del 31/07/09;

fattura n. 34/02 datata 19/10/09 per un importo di euro 1.200.000 (1.000.000 + iva al 20%), emessa in relazione alla lettera d'intenti del 02/09/09;

fattura n. 11/01 datata 27/11/09 per un importo di euro 300.000 (250.000 + iva al 20%), emessa in relazione alla lettera d'intenti del 02/11/09;

fattura n. 12/01 datata 28/11/09 per un importo di euro 2.220.000 (1.850.000 + iva al 20%), emessa in relazione alla lettera d'intenti del 02/11/09;

fattura n. 42/02 datata 02/12/09 per un importo di euro 720.000 (600.000 + iva al 20%);

fattura n. 43/02 datata 02/12/09 per un importo di euro 720.000 (600.000 + iva al 20%);

fattura n. 13/01 datata 21/12/09 per un importo di euro 1.080.000 (900.000 + iva al 20%);

fattura n. 11/02 datata 03/04/10 per un importo di euro 600.000 (500.000 + iva al 20%).

fornitura degli apparati elettronici, ha affidato alla Eldim Security Srl il servizio di inizializzazione, caricamento, personalizzazione, magazzino e spedizione di nr. 175.000 token *usb* al prezzo unitario di euro 36,86, per un costo complessivo di euro 6.450.000, nonché il servizio di manutenzione degli apparati *usb* per 5 anni (dal 1° gennaio 2010 al 31 dicembre 2014) al prezzo unitario di euro 600.000 annui, per un costo complessivo di euro 3.000.000;

in data 18 marzo 2010, la Selex Se.Ma. Spa, con l'ordine di acquisto n. 1041001726¹⁷ (doc. 1253/006 – pag. 77) ha affidato alla Eldim Security Srl il servizio di inizializzazione, caricamento, personalizzazione, magazzino e spedizione di ulteriori 150.000 token *usb* al prezzo unitario di euro 46,00, per un costo complessivo di euro.

Molte perplessità sorgono in merito alle differenti condizioni contrattuali contenute negli ordini di acquisto appena descritti: sebbene, infatti, l'importo totale pattuito per la fornitura del servizio (inizializzazione, caricamento, personalizzazione e manutenzione) rimanga invariato per ciascuno degli ordini di acquisto esaminati, attestandosi in entrambi i casi sul prezzo di euro 54 per apparato (chiavetta), rimane di difficile comprensione l'aumento del prezzo della componente « caricamento » (da 36,86 a 46 euro) e la correlata diminuzione del corrispettivo per la componente « manutenzione » (da 17,14¹⁸ a 8 euro), così come sembra non essere supportata da valide ragioni economiche il differente calcolo del corrispettivo relativo alla manutenzione, stabilito, in un caso, con un importo forfettario di euro 600.000 annui e, a distanza di soli 3 mesi, fissato ad euro 8 per ogni singolo apparato.

Con riferimento alle modalità di pagamento delle fatture emesse dalla Eldim Security Srl a fronte dei summenzionati ordini di pagamento (cfr. nota 3 e 4), va evidenziato che i relativi crediti vantati dalla stessa Eldim Security Srl nei confronti della Selex Se.Ma. Spa sono stati oggetto di 2 contratti di *factoring*¹⁹ stipulati con la Unicredit Factoring

(17) In relazione all'ordine di acquisto 1041001726, la ELDIM SECURITY SRL ha emesso fatture (doc. 1253/009) per complessivi euro 9.540.000 (7.950.000 + iva al 20%).

In particolare:

fattura n. 12/02 datata 13/04/10 per un importo di euro 3.120.000 (2.600.000 + iva al 20%);

fattura n. 18 datata 15/07/10 per un importo di euro 2.400.000 (2.000.000 + iva al 20%);

fattura n. 27 datata 17/11/10 per un importo di euro 1.200.000 (1.000.000 + iva al 20%);

fattura n. 4 datata 02/02/11 per un importo di euro 1.560.000 (1.300.000 + iva al 20%);

fattura n. 20 datata 15/06/11 per un importo di euro 900.000 (750.000 + iva al 20%);

fattura n. 21 datata 15/06/11 per un importo di euro 360.000 (300.000 + iva al 20%).

(18) Tale importo è stato determinato per differenza tra il valore complessivo della fornitura (54 euro) e quello relativo alla sola fase di inizializzazione, caricamento e personalizzazione (36,86).

(19) In effetti, agli atti della Commissione risultano acquisite le comunicazioni della ELDIM SECURITY SRL alla Selex Se.Ma. Spa di cessione dei crediti, rispettivamente datate 07/08/2009 (doc. 1253/009 – pag. 24) e 21/07/2010 (doc. 1253/009 – pag. 26).

Spa sulla scorta dei quali, ad eccezione di 2 fatture onorate mediante bonifico bancario (per un importo di euro 1.020.000), sono stati ceduti crediti per euro 16.260.000 (doc. 1299/002).

b. – Utilizzo di personale della Abruzzo Engineering Scpa.

A margine dei contratti stipulati per la fornitura dei menzionati servizi, la Selex Se.Ma. Spa, in data 18 novembre 2009, formalizzava alla Eldim Security Srl un'offerta di fornitura di 26 unità di personale da utilizzare per circa 3 mesi presso le sedi lavorative della stessa Eldim Security Srl (con costi di trasferimento, di vitto ed alloggio a suo carico) con tariffa media oraria per risorsa di euro 18,00 iva esclusa (doc. 1253/008). In relazione alla fornitura di personale, la Selex SE.MA. Spa ha emesso, nei confronti della Eldim Security Srl, la fattura nr. 89 datata 26 luglio 2010 (doc. 1311/002) per l'importo di euro 331.334 (276.120 + iva al 20 per cento).

4.2.2 – Rapporti con Abruzzo Engineering Scpa.

La « Abruzzo Engineering Scpa », società *in house* della regione Abruzzo, partecipata dalla provincia di L'Aquila al 10 per cento, da Selex Se.Ma. Spa al 30 per cento e dalla regione Abruzzo al 60 per cento, è stata costituita successivamente alla sottoscrizione, in data 13 ottobre 2006, di un protocollo d'intesa (doc. 1253/002) tra la regione Abruzzo, la provincia di L'Aquila, Finmeccanica Spa e Selex Se.Ma. Spa, riguardante l'attivazione di specifiche infrastrutture multiservizio in funzione esclusiva dell'attuazione di attività pubblicitiche in materia di sicurezza ambientale e territoriale, con l'obiettivo, tra gli altri, di salvaguardare la forza lavoro, pari a circa 200 unità lavorative specializzate.

La Selex Se.Ma. Spa ha sottoscritto con la regione Abruzzo e la provincia dell'Aquila due piani industriali nel novembre 2007 (doc. 1253/003) e nel novembre 2009 (doc. 1253/004), che prevedevano, tra le altre cose, l'obbligo consortile di Selex Se.Ma. Spa di utilizzare supporto tecnico specializzato e la forza lavoro qualificata di Abruzzo Engineering Scpa per l'esecuzione di attività industriali proprie.

Stando alle dichiarazioni dello Stornelli²⁰ ed alle risposte scritte di Selex Se.Ma. Spa²¹, in virtù del protocollo d'intesa e dei piani industriali sottoscritti, tenuto conto della urgente necessità occupazionale dell'Aquila a seguito dell'evento sismico dell'aprile 2009, Selex Se.Ma. Spa ha richiesto ad Abruzzo Engineering Scpa un supporto tecnico specializzato in relazione all'attuazione del progetto SISTRI, con riferimento specifico alla preparazione informatica di inizializzazione e personalizzazione e di « *data entry* » delle *token usb*.

(20) (20) Ci si riferisce in particolare alle dichiarazioni rese nel corso dell'audizione del 13 giugno u.s.

(21) Cfr. doc. 1246/001.

In tale contesto, Selex Se.Ma. Spa:

in data 6 novembre 2009, con l'ordine di acquisto n. 1041001486²² (doc. 1253/005 – pag. 1), ha richiesto alla Abruzzo Engineering S.C.p.A la fornitura di 73 figure professionali, di cui 26 da impiegare in Castellammare di Stabia (NA) presso la Eldim Security Srl. L'importo complessivo della fornitura, pari ad euro 600.864, era basato su una stima dell'impegno delle risorse fino al 31 dicembre 2009, applicando una tariffa oraria di euro 22/ora (iva esclusa) ed un impegno lavorativo di 40 ore settimanali;

in data 22 marzo 2010, ad integrazione della precedente commessa, con l'ordine di acquisto n. 1041001734²³ (doc. 1253/005 – pag. 3), ha richiesto alla Abruzzo Engineering S.C.p.A la fornitura di 73 figure professionali, di cui 26 da impiegare in Castellammare di Stabia (NA) presso la Eldim Security Srl. L'importo complessivo della fornitura, pari ad euro 474.817,75, era basato su una stima dell'impegno delle risorse fino al 15 marzo 2010, applicando una tariffa oraria di euro 22/ora (iva esclusa) ed un impegno lavorativo di 40 ore settimanali.

Avuto riguardo al saldo delle fatture emesse dalla Abruzzo Engineering S.C.p.A a fronte dei summenzionati ordini di acquisto (cfr. note 6 e 7), in effetti, la Selex Se.Ma. Spa non ha effettuato alcun pagamento. Infatti, sulla scorta di un preesistente credito di euro 24.149.597,11 vantato, la Selex Se.Ma. Spa, con lettera datata 31 maggio 2010 (doc. 1253/011 – pag. 10) ha richiesto ed ottenuto dalla Abruzzo Engineering S.C.p.A la compensazione di un complessivo debito di euro 4.309.939,36, tra cui l'importo di euro 1.125.399 relativo alle fatture emesse per il personale utilizzato per il progetto SISTRI.

4.3. – *Le dichiarazioni di Sabatino Stornelli e Francesco Paolo di Martino. Il documento della Selex Se.Ma.*

L'ing. Sabatino Stornelli è stato auditato dalla Commissione in due occasioni (6 e 13 giugno 2012) allo scopo di chiarire, in particolare, le motivazioni e le modalità con cui la Selex ha affidato a imprese esterne alcune commesse relative al SISTRI ed in particolare la cosiddetta inizializzazione delle chiavette *usb*.

(22) In relazione all'ordine di acquisto, la ABRUZZO ENGINEERING S.C.p.A ha emesso fatture per complessivi euro 694.933,80 (597.111,50 + iva al 20%). In particolare:

fattura n. 34/09 datata 04/11/09 per un importo di euro 94.564,80 (78.804 + iva al 20%);

fattura n. 38/09 datata 04/12/09 per un importo di euro 299.844,60 (249.870,50 + iva al 20%);

fattura n. 18/10 datata 09/02/10 per un importo di euro 300.524,40 (250.437 + iva al 20%).

(23) In relazione all'ordine di acquisto, la ABRUZZO ENGINEERING S.C.p.A ha emesso fatture per complessivi euro 430.465,20 (358.721 + iva al 20%). In particolare:

fattura n. 19/10 datata 12/04/10 per un importo di euro 293.277,60 (244.398 + iva al 20%);

fattura n. 20/10 datata 12/04/10 per un importo di euro 137.187,60 (114.323 + iva al 20%).

In occasione dell'audizione del 6 giugno 2012, lo Stornelli si è soffermato sui rapporti con le società Sedim ed Eldim:

« Alla personalizzazione, che è costituita da procedure ripetitive – non è Finmeccanica che se ne occupa – sono state delegate la Sedim, oltre la Eldim. Per quanto riguarda la percentuale, forse si è trattato del 40 per cento – non ricordo il valore, però ve lo posso fornire – perché Sedim ha partecipato con noi e aveva un'esperienza pregressa non sui rifiuti, ma sull'aspetto di certificazione che andava sull'*usb* e sulle chiavette, che ha stipulato col Poligrafico e con le province. Ha effettuato un'operazione sperimentale prima. Sulla personalizzazione abbiamo, quindi, affidato un'attività a Sedim, munita di NOS, e a Di Martino.

Erano azioni molto ripetitive. Di Martino lavorava già da noi. Il lavoro che è stato svolto era veramente molto manuale. Avrebbe potuto svolgerlo chiunque, se vuole sapere la mia opinione. (...) No, non è configurabile come subappalto. Sono servizi ripetitivi, in cui si è inserita Abruzzo Engineering. È una notizia che uscirà, ma sulla quale io non ho mai potuto esprimermi. Abruzzo Engineering è una società consortile creata con la regione ».

Restano dunque alcune perplessità sui motivi per cui Selex abbia affidato il servizio a imprese esterne, tenuto conto che, per stessa ammissione dello Stornelli, si trattava di un'attività molto semplice che avrebbe potuto essere realizzata da chiunque e non richiedeva alcuna specializzazione.

Nel corso dell'audizione del 13 giugno 2010, la Commissione ha cercato dunque di approfondire la questione relativa agli affidamenti effettuati dalla Selex in favore della Eldim Srl e della Sedin Spa.

Stornelli ha allora ribadito che le attività legate alla messa in opera delle *usb* consistono in diverse operazioni, di cui una è lo sviluppo del software relativo alla chiavetta, questione più complessa di cui si è occupata la Selex, l'altra è la personalizzazione.

« La personalizzazione è un'attività che non richiede un elevato livello di ingegneria. All'epoca avevamo più riferimenti disponibili, in quel momento, per le risorse. Una era la Eldim Security e l'altra la Sedin. (...) La Eldim Security era una società munita di NOS, una società che già lavorava e che io non conoscevo. Come ripeto, l'ho conosciuta perché me l'ha presentata l'ex direttore della Selex Service Management. In quel momento servivano le risorse che la Eldim Security aveva, come le aveva anche Sedin. Quest'ultima, in particolare, ha partecipato anche perché aveva sviluppato sperimentazioni con il Poligrafico dello Stato, eccetera.

« La Eldim aveva risorse disponibili e, quindi, la mia struttura si è rivolta direttamente a essa per vedere se fosse possibile impiegarle, anche perché avevamo problemi di tempo. Non potevamo sviluppare quelle attività all'interno, non potevamo assumere persone di quel livello per poi licenziarle, perché non è quello il mestiere di Finmeccanica.

« La Eldim implementò tutta questa struttura, come lo fece anche l'altra azienda. I costi associati alla chiavetta, se ben ricordo, erano di 42 euro. Ambedue le società sono state convocate. Io non

c'ero, però sono convinto che sia andata così, anzi ne sono sicuro. Avevano le stesse caratteristiche e lo stesso tipo di persone ».

Per quanto riguarda il costo dell'attività relativa alle *usb*, lo Stornelli ha specificato che, nel costo unitario di 42 euro a chiavetta, 25 euro erano associati al costo orario di una persona e il rimanente corrispondeva al « ribaltamento dei costi della struttura », in quanto « ogni postazione costa più di 1.000 euro » (in termini di trasporto, logistica, e di « tutte le attività che servono, compreso l'acquisto dei toner »). L'ex amministratore ha infatti precisato: « Non è vero che si impiegano venti minuti, come ho risposto l'altra volta. Voi avevate parlato di un quarto d'ora. Venti minuti occorrono per l'inserimento, ma poi ci sono altre attività che riguardano l'accesso al registro delle imprese, che spesso non corrisponde, la verifica del numero di token con il numero di pratica, le stampe, la busta cieca, il trasporto, tutti gli aspetti di logistica. Il tempo medio a chiavetta è di un'ora ».

In merito all'eventuale richiesta di preventivi ad altre aziende per lo svolgimento dello stesso lavoro, Stornelli ha riferito:

« Una è stata fatta per definizione, perché c'è Sedim. Ho già risposto a mezza domanda, perché Sedin è un'altra azienda e ha applicato gli stessi prezzi. Anche in quel caso è stata avanzata una richiesta d'offerta e, quindi, già ce ne sono già due di imprese.

« Dopodiché, quando parlo di verifiche, significa andare a richiedere alcuni dati. Non ricordo ciò che è stato fatto di preciso. Vi invito a chiedere alla struttura dell'ufficio acquisti la prassi seguita.

« Certamente Di Martino, come anche l'altra azienda, stava lavorando ed era disponibile a quell'attività. Una volta verificato che fossero all'interno dei parametri di mercato... non conosco tutte le verifiche effettuate ».

Precedentemente, Francesco Paolo De Martino aveva dichiarato in sede di audizione²⁴ che la sua società, Eldim Security Srl, aveva un rapporto diretto e contrattualizzato con la Selex, avente ad oggetto il caricamento dati sulle chiavi *usb*. Ha inoltre precisato che la Eldim, al fine dello svolgimento del servizio, avrebbe dovuto avvalersi anche di personale dell'Abruzzo Engineering su esplicita richiesta della Selex.

Alla domanda se Di Martino fosse stato scelto per conoscenza personale è stato risposto affermativamente. Stornelli ha poi precisato:

« Lavorava come società, come ELDIM, con Selex. Chiedo scusa se mi sono espresso male, presidente. Loro lavoravano già in diversi contratti con la Guardia di finanza e i Carabinieri, ma con EDA, che era sotto Pasquale Liporace. Quando Pasquale Liporace è stato assunto in Selex ed è diventato direttore, si sono ritrovati e hanno continuato a lavorare. Infatti Di Martino mi è stato presentato in tale contesto, io non lo conoscevo. Non mi sembra una situazione particolare. È andata proprio in questo modo ».

(24) Audizione del 30 maggio 2012.

Durante l'audizione l'ing. Stornelli ha inoltre descritto le caratteristiche dell'Abruzzo Engineering, società in house della regione Abruzzo, specificando i rapporti di Selex con la stessa, in particolare nell'ambito dei lavori sul Sistri.

Dalle sue dichiarazioni risulta che la società è stata costituita nel 2006, attraverso un protocollo d'intesa siglato dall'allora presidente della regione Abruzzo, Ottaviano Del Turco, con il presidente della provincia dell'Aquila e con Finmeccanica, nella persona di Pierfrancesco Guarguaglini.

Per quanto concerne l'oggetto delle attività dell'Abruzzo Engineering, Stornelli ha riferito che: « In questo accordo c'erano due obiettivi fondamentali. Uno era il recupero della forza lavoro costituita da lavoratori socialmente utili, sia laureati che non laureati, per un totale di 200 persone. Questo era il vincolo che noi abbiamo trovato quando siamo partiti. Il secondo obiettivo era la realizzazione dell'infrastruttura sulle diverse tematiche delle reti e delle applicazioni per l'ambiente e la protezione civile ».

In sostanza, secondo quanto dichiarato da Stornelli, la società doveva svolgere attività in favore della regione Abruzzo legate alle infrastrutture nell'ambito dell'ICT, con particolare attenzione all'ambiente e alla protezione civile, attraverso i fondi che venivano dai POR regionali e da altre iniziative. « Era la società che doveva svolgere queste attività per la regione e noi eravamo il partner tecnologico scelto per effettuarle ».

In merito alla generalità dei dipendenti dell'Abruzzo Engineering, Stornelli ha dichiarato che « provenivano da un'altra realtà operativa e sono poi stati trasferiti all'interno di questa struttura. La missione è continuata attraverso Abruzzo Engineering. Erano persone non esperte di gestione di reti, né di alcuni servizi propri del progetto Finmeccanica. Finmeccanica sarebbe entrata a fornire un aiuto, questo era l'accordo, se e solo se ci fosse stato un progetto ».

La Commissione ha richiesto chiarimenti in merito al rapporto tra la Selex, l'Abruzzo Engineering e la Eldim, con particolare riferimento alle modalità con cui era regolato contrattualmente l'utilizzo dei dipendenti dell'Abruzzo Engineering da parte della Eldim, nonché alle modalità di retribuzione degli stessi.

Stando alle dichiarazioni del Di Martino nell'audizione del 30 maggio 2012, infatti, risultano poco chiare le ragioni per cui la Eldim, che già stava lavorando al SISTRI, abbia utilizzato, a partire dal novembre 2009, anche alcuni operai dell'Abruzzo Engineering, facendoli lavorare in trasferta presso il proprio stabilimento di Castellammare di Stabia. Ancor più anomalo appare il fatto che la Eldim non solo abbia assunto su di sé tutte le spese relative agli operai (trasferta, vitto, alloggio), ma abbia anche pagato la Selex per la loro attività, nonostante gli operai fossero retribuiti dall'Abruzzo Engineering.

De Martino ha dichiarato che la sua impresa ha sostenuto le spese di viaggio e di soggiorno degli operai che provenivano dall'Abruzzo e lavoravano a Castellammare di Stabia.

Dalle dichiarazioni del De Martino emerge, in particolare, che le spese dei lavoratori sono state sostenute dalla sua società, che ha poi corrisposto alla Selex euro 300.000 per il pagamento dei 26 lavoratori dell'Abruzzo Engineering. Il De Martino ritiene, tuttavia, che sia stata

l'Abruzzo Engineering a pagare i lavoratori. Queste le sue dichiarazioni testuali:

« Certo, è la mia attività per la quale ho usufruito del lavoro di queste 26 persone che ho pagato a Selex, la quale ha fatturato. Se volete, vi manderò copia della fattura e del bonifico. Ho pagato poco più di 300.000 euro per il periodo di circa tre mesi e mezzo in cui i 26 abruzzesi sono venuti presso la mia sede a Castellammare di Stabia. Per giunta, il vitto, l'alloggio e il trasporto sono stati a mio carico. (...) Difatti erano pagati da Abruzzo Engineering. Noi abbiamo pagato Selex, signor presidente. Il rapporto – ripeto – inerente le 26 persone di Abruzzo Engineering è stato tra la Selex e la Eldim. Nello specifico, Selex mi aveva chiesto la disponibilità, qualora ne avessi avuto bisogno, a utilizzare come manodopera questo personale che si trovava in stato di cassa integrazione presso Abruzzo Engineering, cosa che non ho avuto alcuna difficoltà ad accettare immediatamente. Vi era, poi, l'aggravante del terremoto che aveva danneggiato la sede e altri problemi. (...) Alla fine delle prestazioni Selex mi ha fatturato... ».

Alla domanda su come faceva Selex a fatturare un servizio con personale che non era il suo, ma di un'altra azienda, il Di Martino ha risposto:

« Dovrei risponderle di chiederlo a Selex. Tuttavia, suppongo che ciò rientri in un accordo di somministrazione di personale tra Selex e Abruzzo Engineering ».

In merito, Sabatino Stornelli ha innanzitutto fatto riferimento al numero di operai dell'Abruzzo Engineering impiegati nei lavori relativi al SISTRI e alle loro trasferte per lavorare fuori sede. Si riporta qui un passaggio della sua audizione:

« La verità ve la dico io. Secondo me, non c'è chiarezza nemmeno in ciò che ha fatto Di Martino. Ne ho sentito parlare. Tra le 73 risorse una parte andò a Castellammare, mi sembra 26 persone, ma non ricordo il numero preciso, una parte era quella di Sedin e una parte rimase ad Avezzano, perché c'era anche un'attività relativa. Non ricordo il numero di risorse. In totale erano 73, ma comunque risulta dalle carte.

« Il problema nacque tra di loro. Ad Avezzano è successo un "macello". Molti lo hanno associato a noi, a me e a Di Martino, ma non è così. Il problema era tra di loro, come posso immaginare. Questo è un aspetto che ci tenevo a chiarire.

« Dopodiché, abbiamo visto che c'era questo "malumore". Il progetto doveva andare avanti, noi abbiamo interrotto quelle attività a un dato momento. Non mi ricordo le date, però sono state interrotte. C'era un team operativo che lavorava anche il sabato e la domenica. Questi lavoratori volevano fermarsi fino a giovedì e poi andare via. Era una situazione difficile da sostenere.

« Sono fatti che mi sono stati riferiti, però, non li ho seguiti direttamente. Li ho saputi dopo e me li sono fatti spiegare. Così è

andata. Io non ci ho mai visto nulla di strano. È stata compiuta un'azione per non mandare a casa queste persone e non lasciarle senza lavoro.

« Mi si obietta che l'attività avrebbe potuto essere svolta anche a L'Aquila. Ho capito, ma innanzitutto non lo potevamo fare noi. Inoltre, avere ulteriori team quando c'era già un team operativo comportava investimenti diversi. Bisognava mettere una catena di produzione anche nell'altra sede. Non è semplice compiere tutte queste procedure. ».

Stornelli ha dunque confermato che la Eldim di Di Martino non ha mai assunto i dipendenti della società abruzzese e che non vi era alcun tipo di rapporto contrattuale tra la Eldim e l'Abruzzo Engineering; i rapporti erano invece di due tipi, « uno tra Selex ed Eldim e uno tra Selex e Abruzzo Engineering ».

« Non li poteva assumere per altro. Noi avevamo un rapporto con l'Abruzzo Engineering e svolgevamo alcune attività per Abruzzo Engineering, oltre a effettuare investimenti.

« Quelle risorse, anziché Abruzzo Engineering, avrebbero dovuto metterle la Eldim, mentre le ha fornite Selex, pagando direttamente Abruzzo Engineering. Noi non abbiamo pagato Eldim, che poi ha pagato Abruzzo Engineering. È un contributo effettuato da Selex Service Management, chiamando Abruzzo Engineering. Chiaramente Eldim ha impiegato meno risorse, perché le abbiamo messe noi, in quel periodo ».

Stornelli afferma che fu la Selex a proporre alla Eldim l'impiego di questi lavoratori della società abruzzese (« Anziché queste risorse ne dovevano mettere di meno, perché le altre sarebbero state procurate da Selex Service Management »).

Secondo l'ex amministratore delegato della Selex, la Eldim, nonostante stesse già lavorando al progetto, avrebbe dovuto assumere altro personale per quel periodo, « ma noi abbiamo detto di non farlo, perché dovevamo dare una mano ad Abruzzo Engineering ».

Tale dichiarazione non coincide esattamente con quanto riferito alla Commissione da Di Martino, il quale non ha fatto alcun cenno alla eventuale necessità di assumere altro personale per completare i lavori relativi al Sistri.

Richiesto in merito al sistema economico sottostante a questa operazione, Stornelli ha dichiarato che « il lavoro svolto da Abruzzo Engineering non è stato pagato da Di Martino, ma dalla Selex Service Management ».

In merito ai presunti 300 mila euro che Di Martino sostiene di aver pagato alla Selex per l'utilizzo dei lavoratori di cui si discute, si riporta un passaggio dell'audizione in merito:

« SABATINO STORNELLI, Ex amministratore delegato della società Selex Service Management. Erano per il recupero dei costi a noi. Di Martino ha pagato Selex Service Management.

« PRESIDENTE. Per che cosa ?

« SABATINO STORNELLI, Ex amministratore delegato della società Selex Service Management. Per il contributo della parte di attività. Abruzzo Engineering aveva anche costi di alloggio e di vitto. Non ricordo tutti i valori precisi.

« PRESIDENTE. Di Martino ha riferito che ha pagato 300 mila euro a voi oltre all'alloggio e al vitto dei lavoratori.

« SABATINO STORNELLI, Ex amministratore delegato della società Selex Service Management. Ripeto, non ricordo bene i valori. Spero che sia quello il numero, ma ci sono le carte, non me li invento. Se a Di Martino spettava x, doveva restituire x meno il costo del personale di Abruzzo Engineering.

« PRESIDENTE. Non renda i conti complicati. A chi ha dato i 300 mila euro?

« SABATINO STORNELLI, Ex amministratore delegato della società Selex Service Management. A Selex.

« PRESIDENTE. Per che cosa ha pagato 300 mila euro? Avrebbe dovuto pagarli eventualmente ad Abruzzo Engineering, che metteva a disposizione i lavoratori, non a Selex. Selex non c'entrava nulla.

« SABATINO STORNELLI, Ex amministratore delegato della società Selex Service Management. Eldim non aveva un rapporto con Abruzzo Engineering.

« PRESIDENTE. I lavoratori, però, erano di Abruzzo Engineering.

« SABATINO STORNELLI, Ex amministratore delegato della società Selex Service Management. Sì, ma delegati da noi, messi da noi.

« PRESIDENTE. Se io le metto a disposizione dei lavoratori che devono essere pagati, li deve pagare ad Abruzzo Engineering, perché sono suoi dipendenti.

« SABATINO STORNELLI, Ex amministratore delegato della società Selex Service Management. Sì, però Abruzzo Engineering è stata pagata da noi, perché eravamo soci.

« PRESIDENTE. Ho capito, ma non è che i soci della FIAT pagano i dipendenti dell'azienda.

« SABATINO STORNELLI, Ex amministratore delegato della società Selex Service Management. Il rapporto non poteva avvenire al di fuori dei soci. È una società in cui ciò non si poteva applicare. Abbiamo pagato noi, come soci, Abruzzo Engineering.

« PRESIDENTE. Queste sono regole molto semplici ed elementari per chiunque conosca un po' di diritto commerciale. I dipendenti di Abruzzo Engineering devono essere pagati da Abruzzo Engineering. Se li mette a disposizione di una terza persona, questa terza persona deve pagare per avere avuto i dipendenti colui che glieli ha messi a disposizione. Questa è la regola. Adesso mi spieghi come ha funzionato in questo caso.

« SABATINO STORNELLI, Ex amministratore delegato della società Selex Service Management. Li abbiamo messi a disposizione noi, nel rapporto con Eldim. Eldim aveva il contratto solo con noi e noi abbiamo proposto, anziché di mettere tutte le persone, di prenderne una parte da noi.

« FRANCESCO PROIETTI COSIMI. Non era personale vostro, però, ma di Abruzzo Engineering. Per quale motivo non si è arrivati a proporre a Eldim di affidare il lavoro di servizio, essendo una società di servizi, ad Abruzzo Engineering, la quale avrebbe fatturato direttamente alla Eldim. Perché questo passaggio di fatturazione?

« SABATINO STORNELLI, Ex amministratore delegato della società Selex Service Management. Non c'è passaggio di fatturazione.

« FRANCESCO PROIETTI COSIMI. Come no? Di Martino dichiara di aver pagato fatture a voi per oltre 300 mila euro e che poi voi avete ripagato fatture emesse da Abruzzo Engineering, presumo. A che cosa è servito a questo passaggio, tenendo conto che il lavoro è stato svolto da Abruzzo Engineering?

« SABATINO STORNELLI, Ex amministratore delegato della società Selex Service Management. Non è un paesaggio verso Eldim, ma il contrario.

« FRANCESCO PROIETTI COSIMI. Eldim fattura a voi, ma Abruzzo Engineering a chi fattura? Per avere i soldi deve emettere fatture.

« SABATINO STORNELLI, Ex amministratore delegato della società Selex Service Management. Solo a Selex Service Management.

« FRANCESCO PROIETTI COSIMI. Per quale motivo, visto che ha svolto questo lavoro per Eldim? Poteva fatturare direttamente a Eldim.

« SABATINO STORNELLI, Ex amministratore delegato della società Selex Service Management. No, non lo poteva fare. Essendo una società in-house nata con un dato scopo, non lo poteva fare.

« (...) PRESIDENTE. Lasciamo stare gli aspetti sociali. Noi stiamo ponendo un'altra domanda. Qual era la causale delle fatture con cui Eldim ha pagato Selex?

« SABATINO STORNELLI, Ex amministratore delegato della società Selex Service Management. La personalizzazione e l'inserimento del software.

« PRESIDENTE. Stiamo parlando dei 300 mila euro. Quando ha pagato 300 mila euro, la Eldim con quale causale li ha pagati?

« SABATINO STORNELLI, Ex amministratore delegato della società Selex Service Management. Non ricordo la causale precisa.

« PRESIDENTE. Non poteva essere per aver messo a disposizione dei lavoratori, perché non erano della Selex.

« SABATINO STORNELLI, Ex amministratore delegato della società Selex Service Management. La causale erano i costi che Di

Martino ha sostenuto in meno rispetto a quello che era previsto, perché gli abbiamo fornito noi alcune risorse. È chiaro che c'era una differenza.

« PRESIDENTE. Se ha sostenuto costi in meno ciò significa che avrebbe dovuto prendere meno soldi, non che doveva pagarvi 300 mila euro. Nel momento in cui avesse fatturato i costi dell'attività che svolgeva, avrebbe dovuto ridurli di 300 mila euro.

« SABATINO STORNELLI, Ex amministratore delegato della società Selex Service Management. Era una sorta di compensazione. Non ricordo esattamente la parte formale, di cui peraltro non mi occupavo io, ma era una sorta di compensazione. Non sono attività che abbiamo affidato noi a lui, ma lui a noi, per una questione di compensazione.

« PRESIDENTE. Dunque i 300 mila euro sono una compensazione? Perché effettuare una compensazione con Selex, se non c'entrava nulla con quei lavoratori?

« SABATINO STORNELLI, Ex amministratore delegato della società Selex Service Management. Di Martino aveva un valore di contratto. Venendogli tolti alcuni incarichi, perché venivano fatti svolgere ad Abruzzo Engineering, ci sarebbe stato un utile ulteriore per lui. Da qui la compensazione ».

Al termine dell'audizione è stato ha richiesto all'ing. Stornelli se fosse in grado di quantificare sia il costo complessivo sostenuto dalla Selex per la formattazione delle chiavette, sia, più in generale, gli investimenti ed i costi totali dell'apparato SISTRI (in termini di personale, materiale, tempi di lavoro, etc.).

In merito al primo quesito, Stornelli ha riferito che, pur non ricordando precisamente il costo esatto della formattazione delle *usb* (« poiché è stato in continua evoluzione »), tale valore potrebbe essere di circa 20 milioni.

In relazione agli investimenti e costi totali sostenuti dalla Selex per la realizzazione del SISTRI, Stornelli ha riferito che « in termini di impegno e di valore di tutto il SISTRI siamo molto vicini ai 200 milioni di euro ».

Con riferimento ai rapporti contrattuali intrattenuti dalla Selex Se.Ma. con le società Abruzzo Engineering ed Eldim Security, si riportano anche i chiarimenti forniti per iscritto dalla Selex Se.Ma. Spa in seguito all'audizione del 23 maggio 2012. Il documento (doc n. 1246/1) specifica che si tratta della medesima risposta fornita dalla Selex al Ministero dell'ambiente in merito ai suddetti rapporti:

« Rapporti contrattuali con Abruzzo Engineering

« I – Protocollo d'intesa e Costituzione

« La società Abruzzo Engineering Scpa è stata costituita successivamente alla sottoscrizione, in data 13 ottobre 2006, di un Protocollo d'Intesa tra la regione Abruzzo, la provincia di L'Aquila, Finmeccanica Spa e Selex Service Management Spa, riguardante l'attivazione di specifiche infrastrutture multiservizio in funzione

esclusiva dell'attuazione di attività pubblicistiche in materia di sicurezza ambientale e territoriale.

« Il Protocollo d'Intesa prevedeva, tra gli altri obiettivi, la salvaguardia della forza lavoro, pari a circa numero 200 unità lavorative specializzate.

« II — Natura giuridica

« Abruzzo Engineering è una società in house della regione Abruzzo, partecipata dalla provincia di L'Aquila al 10 per cento, da Selex Service Management al 30 per cento e dalla regione Abruzzo al 60 per cento, su cui questa esercita "controllo analogo" amministrativo e societario.

« Per inciso, la legittimità di Abruzzo Engineering Scpa, quale Società in house della regione Abruzzo, è stata espressamente riconosciuta dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, con provvedimento in data 2 ottobre 2008, prot. n. 0047070; dall'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori servizi e forniture, con provvedimenti in data 22 maggio 2008, n. 21 e in data 25 giugno 2008, n. 25.

« III — I Piani Industriali di Abruzzo Engineering

« Selex Service Management Spa ha sottoscritto con la regione Abruzzo e la provincia dell'Aquila due Piani Industriali nel novembre 2007 e nel novembre 2009, che prevedevano, tra le altre cose l'obbligo consortile di Selex Service Management Spa di utilizzare supporto tecnico specializzato e la forza lavoro qualificata di Abruzzo Engineering Scpa per l'esecuzione di attività industriali proprie.

« La salvaguardia occupazionale del personale di Abruzzo Engineering Scpa era un preciso impegno di valenza sociale attestato nel Protocollo d'Intesa con la regione Abruzzo.

« In particolare detto impegno sociale era diventato rilevante nel 2009 al fine di salvaguardare l'occupazione a seguito dell'evento sismico dell'aprile dello stesso anno.

« IV — Rapporti contrattuali con Abruzzo Engineering

« Selex Service Management s.p.a ha perciò richiesto ad Abruzzo Engineering Scpa un supporto tecnico specializzato in relazione all'attuazione del progetto SISTRI che era il progetto di maggiore rilevanza che la società stava sviluppando in quel periodo.

« Gli ordini di acquisto dati ad Abruzzo Engineering hanno coperto un periodo di attività novembre 2009 – marzo 2010 per un importo complessivo di oltre euromil. 1,0 pari alla valorizzazione di un impegno corrispondente di n. 73 risorse professionali di cui n. 26 impegnate presso la Eldim Security s.r.l.

« La Selex ha acquistato il supporto tecnico specializzato da Abruzzo Engineering nell'ambito dell'acquisizione di servizi e mezzi strumentali con riferimento specifico alla preparazione informatica di inizializzazione e personalizzazione, e di "data entry", delle Token *usb*.

« Per inciso, i carichi di lavoro sono risultati fortemente disomogenei in ragione del flusso effettivo degli utenti iscritti al sistema.

« Rapporti contrattuali con Eldim Security

« Selex Service Management Spa aveva stipulato con la Eldim Security s.r.l. due contratti preceduti da un'articolata offerta contrattuale della Eldim Security s.r.l. in data 13 luglio 2009, formalizzati con due distinti ordini di acquisto in data 1 dicembre 2009 e 18 marzo 2010 aventi ad oggetto l'acquisizione di servizi e mezzi strumentali all'attuazione del progetto, consistenti sia nella preparazione informatica di inizializzazione e personalizzazione delle Token *usb*, sia nello start-up del Centro Servizi, nel magazzinaggio e spedizione delle Token *usb*, nella manutenzione.

« Per inciso, Eldim Security s.r.l. è dotata del Nulla Osta Segretezza cosa che la rendeva fornitore abituale di Se.Ma. inserito negli elenchi fornitori fin dal 2006.

« Eldim Security riceveva da Selex Service Management Spa il supporto *hardware*, le Token *usb*. Alla stessa Eldim Security veniva chiesto di utilizzare il citato supporto tecnico specializzato messo a disposizione di Selex Se.Ma. da Abruzzo Engineering Scpa per la procedura di *data entry*, per la inizializzazione e personalizzazione delle token sempre per la citata urgente necessità occupazionale dell'Aquila ».

4.4 – *L'inchiesta giornalistica di « Report ».*

Nella trasmissione televisiva *Report* andata in onda il 13 maggio 2012 su Rai Tre è stato dedicato un intero servizio al SISTRI, ai costi della sua realizzazione e alle imprese a cui sono stati affidate alcune commesse per la realizzazione del progetto. Agli atti della Commissione è stata acquisita la registrazione della puntata.

Per quanto concerne i costi della realizzazione del SISTRI e le modalità con cui la Selex avrebbe operato per la messa in opera delle chiavi *usb*, il giornalista di *Report* (Emilio Casarini) rileva che le *blackbox*, per il SISTRI, « sono state pagate 500 euro l'una iva esclusa. Mentre su internet è possibile trovarne di simili a circa 70 euro. ». « Stessa procedura per le penne *usb* pagate 75 euro l'una, iva esclusa. Se ne trovano a meno di 4 euro, a cui bisogna aggiungere i costi di allestimento. ».

« La Selex avrebbe potuto spiegarci come hanno fatto a spendere circa il 400 per cento in più, ma Finmeccanica, che è la casa madre, ci ha negato l'intervista. Dovranno invece spiegarlo alla procura di Napoli, che accusa l'amministratore delegato Stornelli di aver gonfiato alcune fatture per conto della Selex.

Intanto noi proviamo a ricostruire il tragitto di queste pennette *usb*, pagate 75 euro più Iva. Una parte sono state lavorate dalla Sedin di Nepi e dalla Eldim Security di Castellammare di Stabia. Materialmente però ci lavorano anche i dipendenti dell'Abruzzo Engineering, società della regione Abruzzo e partecipata dalla stessa Selex.

Selex paga Sedin per allestire le pennette, ma poi Sedin paga Selex che a sua volta paga i dipendenti che arrivano in prestito dall'Abruzzo Engineering. Che costano di più perché sono in trasferta ».

Il Presidente dell'Abruzzo Engineering, Francesco Carli, ha riportato, nel corso dell'intervista trasmessa da *Report*, di non essere

a conoscenza dei motivi per cui i dipendenti siano stati fatti lavorare in trasferta (« Era un'attività che si sarebbe potuta fare in qualsiasi luogo, e quindi anche nella nostra sede aquilana »). Il presidente Carli ha riferito, in particolare, che la società Abruzzo Engineering non è mai stata in possesso del nulla osta di sicurezza (NOS), certificazione che è invece richiesta dall'articolo 18 del contratto ai fini della legittima assegnazione di commesse a società infragruppo.

Il giornalista di *Report* evidenzia inoltre che i lavoratori dell'Abruzzo Engineering sono stati inviati a lavorare nei pressi di Castellammare di Stabia, in un vecchio convento riadattato a campus dove la Eldim Security Srl (di proprietà di Francesco Paolo De Martino), « che per Selex gestisce la commessa campana », ha affittato un'aula.

I dipendenti intervistati hanno riferito di aver lavorato alla formattazione delle pennette *usb* durante il primo mese di trasferta, « poi ci dicevano che ne sarebbero arrivate altre, e in realtà non arrivavano queste pennette e quindi siamo rimasti davvero mesi completamente inattivi. Stavamo lì seduti a giocare con i computer, chi giocava a carte, chi se ne riandava in camera, chi se ne andava al bar a prendere il caffè ». A fronte di tali modalità di lavoro, hanno riferito di percepire uno stipendio di due mila euro mensili.

4.5 – Conclusioni.

Dall'analisi combinata dei documenti acquisiti dalla Commissione emerge, in sintesi, che la Selex Se.Ma. Spa, nell'ambito delle acquisizioni di beni e servizi strumentali all'esecuzione del contratto sottoscritto in data 18 dicembre 2009 con il Ministero dell'ambiente per la realizzazione del progetto SISTRI, si è avvalsa anche della Eldim Security Srl, cui ha affidato, tra gli altri, il servizio di inizializzazione, di personalizzazione e manutenzione del sottosistema Soft token *usb*.

In tale contesto, in ragione della forza lavoro necessaria alla realizzazione di quanto commissionato, la Selex Se.Ma. Spa ha richiesto ed ottenuto dalla Eldim Security Srl l'impiego di personale (26 unità) della Abruzzo Engineering S.C.p.A, società *in house* della regione Abruzzo, partecipata per il 30 per cento anche dalla stessa Selex Se.Ma. Spa.

In buona sostanza, si è trattato di una vera e propria triangolazione: il personale della Abruzzo Engineering Scpa, su esplicita e formale richiesta di Selex Se.Ma. Spa – comprensiva dei corrispettivi riconosciuti, ha fornito 26 unità di personale alla Eldim Security Srl che, opportunamente compulsata in proposito dalla stessa Selex Se.Ma. Spa, ha accettato di avvalersi di tale forza lavoro dietro pagamento di un importo preventivamente pattuito.

L'operazione, già di per sé non ortodossa, appare ancora più anomala se si considerano le modalità di pagamento di tali prestazioni professionali: se, da una parte, la Eldim Security Srl ha onorato la fattura emessa dalla Selex Se.Ma. Spa per circa 300 mila euro²⁵ (cfr.

(25) A ben vedere, la Selex. Se.Ma. Spa ha fornito soltanto copia della fattura, non fornendo indicazioni sulle modalità di pagamento del corrispettivo.

precedente paragrafo 2.b.), non altrettanto ha fatto la Selex Se.Ma. Spa che, a fronte delle fatture emesse dalla Abruzzo Engineering Scpa, ha compensato il debito maturato con pregressi crediti vantati dalla società abruzzese, di cui, allo stato, non è nota l'origine.

Parimenti allarmante si presenta la questione legata al contenuto economico dei servizi sub-affidati alla Eldim Security Srl — la cui prestazione ha coinvolto risorse umane fornite dalla Abruzzo Engineering Scpa — consistenti, giova ricordare, nella « preparazione informatica di inizializzazione e personalizzazione delle token *usb*, nello start-up del centro servizio, nel magazzinaggio e spedizione delle token *usb*, nella manutenzione ». Detti servizi, infatti, con particolare riferimento alla implementazione dei dispositivi pen-drive, sono remunerati contrattualmente dal « Ministero » a Selex Se.Ma. con un corrispettivo unitario di 75 euro, importo costituito in gran parte da voci in merito alle quali la DigitPA non è stata in grado di esprimere una valutazione di congruità economica per assenza di informazioni.

L'ulteriore approfondimento dell'argomento richiederebbe lo studio di materiale tecnico, contabile e finanziario allo stato non disponibile. Si è comunque appreso, nel corso dell'attività svolta da questa Commissione, della esistenza di indagini in corso — anche su questo punto — da parte della procura di Napoli, come meglio si riferirà nel capitolo successivo.

5 — I procedimenti giudiziari.

5.1 — *L'indagine penale aperta dalla procura della Repubblica presso il Tribunale di Napoli.*

L'attività investigativa condotta dalla procura di Napoli in materia di SISTRI si inserisce in un procedimento iscritto per i delitti di associazione a delinquere, truffa ai danni dello Stato e emissione e utilizzazione di fatture per operazioni inesistenti a carico allo Stato. Sono destinatari di avvisi di garanzia e provvedimenti di perquisizione e sequestro i signori Stornelli Sabatino, ex amministratore delegato della Selex, Maurizio Stornelli, Luigi Pelaggi, capo della segreteria tecnica del Ministro dell'ambiente e Francesco Paolo Di Martino.

L'ipotesi investigativa, secondo quanto dichiarato dal pubblico ministero, dottor Maresca, titolare delle indagini, attiene:

alle modalità di aggiudicazione del servizio;

la funzionalità del sistema SISTRI;

l'effettiva operatività del sistema.

Il tutto al fine di accertare se gli indagati abbiano dolosamente costruito un sistema funzionale, in realtà, non al corretto tracciamento dei rifiuti, ma al perseguimento di illeciti guadagni attraverso i reati sopra indicati.

Il pm dottor Maresca è stato audito in Commissione in due diverse occasioni (15 settembre 2011 e 20 giugno 2012) ed ha fornito informazioni di massima, ma significative, sulle indagini in corso, ancora coperte da segreto istruttorio.

5.1.1 – Il filone investigativo attinente alla liceità della fase procedimentale.

Il procuratore, in sede di audizione, ha prodotto un corposo documento relativo al primo progetto SISTRI del maggio 2007, nonché il capitolato tecnico del maggio 2008.

La fase prodromica all'avvio del SISTRI presenta, secondo il dottor Maresca, alcune criticità, tra le quali si segnalano in particolare:

La mancanza di valutazioni comparative del progetto elaborato da Selex-SE.MA., in termini sia qualitativi sia economici. È stato infatti sottolineato che esistono alcuni sistemi informatizzati già in uso, come, ad esempio: il sistema per il monitoraggio delle autostrade, elaborato proprio da società rappresentate da Finmeccanica, in dotazione al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, denominato UIRNET (i cui costi si aggirano tra i 15 e i 18 milioni euro l'anno, circa un quarto del costo del SISTRI); un sistema in dotazione all'Agenzia delle dogane, che prevede la tracciabilità dei trasporti anche via mare a livello internazionale, con una serie di convenzioni dell'Agenzia con gli organismi omologhi di vari Paesi.

L'apposizione del segreto sul progetto e sulla modalità del suo affidamento. Le fasi della procedura illustrate dal dottor Maresca possono così riassumersi:

1) un provvedimento dell'allora Ministro Pecoraro Scanio dichiarava segreto il progetto istitutivo del SISTRI ai sensi e per gli effetti della legge n. 801 del 1977, sottoponendolo cioè ad una forma di « segreto amministrativo » per ragioni di riservatezza;

2) con DPCM del 5 settembre 2008 sul progetto veniva apposta la classifica di « segreto di Stato », ai sensi della legge n. 78 del 2009, in quanto incidente su questioni di interesse strategico nazionale. Per effetto di tale classifica si procedeva ad una forma semplificata di aggiudicazione dell'appalto (ex articolo 17, decreto legislativo n. 163 del 2006) e il contratto stilato con Selex-Se.Ma. in data 18 dicembre 2009 conteneva la classifica di riservato;

3) una nota della Presidenza del Consiglio dei ministri – depositata nel procedimento allora pendente al TAR Lazio su ricorso delle imprese concorrenti – chiariva che il DPCM del 5 settembre 2008 non aveva apposto il segreto di stato sul SISTRI, ma si era limitato a classificarlo come « segreto » (restando comunque applicabile la procedura di aggiudicazione semplificata). Il suddetto documento depositato in giudizio dichiarava di aver preso atto di una nota del capo di gabinetto del Ministero dell'ambiente del 29 dicembre 2010.

Secondo quanto riferito dal magistrato, la Commissione tecnica di vigilanza, prevista dal contratto, era stata nominata il 5 gennaio 2010 ed aveva compiti di verifica periodica sullo stato di avanzamento del sistema e sui requisiti funzionali del sistema.

La Commissione era composta dal professor avvocato Carlo Malinconico, presidente, dall'avvocato Luigi Pelaggi, componente rappresentante del Ministero dell'ambiente, dal colonnello Sergio De Caprio, componente dell'Arma dei carabinieri, dal dottor Renato Masia, componente della Polizia di Stato, e da un componente della Corte dei conti non specificato e in fase di identificazione.

5.1.2 – Il filone investigativo attinente all'efficacia del progetto.

In occasione dell'audizione del 15 settembre 2011, il dottor Maresca si è inoltre soffermato su alcuni aspetti operativi del SISTRI, così come previsti nel progetto della Selex, dai quali potrebbe derivare una minore efficacia del sistema nel contrasto alla criminalità organizzata, pur a fronte delle ingenti risorse pubbliche investite nel progetto.

Il procuratore ha sottolineato che le modalità operative delle ecomafie, hanno acquisito un sempre maggiore grado di sofisticazione e si servono spesso delle cosiddette frodi carosello: i costi fondamentali che dovrebbero gravare sull'impresa, come l'iva, vengono imputati a prestanome che si trovano in Paesi stranieri, ovvero si servono di cartiere in paesi stranieri cui destinare fittiziamente i rifiuti, smaltiti invece in discariche illegali, non monitorate dal SISTRI.

Per questo si sollevano alcuni dubbi sul tema dei trasporti transfrontalieri, settore sempre più a rischio di infiltrazioni da parte della criminalità organizzata. Questo, infatti, sarebbe disciplinato nel contratto e negli allegati con un semplice rinvio al vecchio regolamento in materia, dunque senza affrontare il problema del trasporto transfrontaliero praticato da soggetti non iscritti al SISTRI, ossia dai soggetti, anche solo « formalmente » stranieri.

Il dottor Maresca ha rilevato infatti che, in base al contratto, gli operatori stranieri che trasportano e/o smaltiscono i rifiuti in Italia non hanno l'obbligo di iscriversi al SISTRI. Non ci sono obblighi, allo stesso modo, di controllo dei trasportatori italiani che portano, almeno ufficialmente, rifiuti all'estero. Alla frontiera, esisterebbe un obbligo generico di inserire la carta estera di destinazione quando è certificata la consegna all'operatore estero.

È stata inoltre posta attenzione alla previsione contrattuale per cui l'installazione delle *black box* sui mezzi dei trasportatori deve avvenire « sui cruscotti dei veicoli per far sì che il conducente sia facilitato nell'inserimento della chiavetta *usb* ». Inoltre, « il dispositivo deve essere collegato tassativamente alla batteria del veicolo con apposizione di tre sigilli ». Considerato che un mezzo di trasporto è composto da una motrice e da rimorchi, e solo su questi ultimi viaggiano i rifiuti, il magistrato ha evidenziato il rischio della scarsa efficacia del monitoraggio, laddove consentirebbe di controllare soltanto gli spostamenti del rimorchio e non quelli della matrice.

Il dottor Maresca ha sottolineato, infine, la mancanza di un sistema di tracciabilità dei pagamenti e dei costi sostenuti per lo smaltimento dei rifiuti, per verificare il rapporto tra la quantità di rifiuti prodotti e la spesa.

In proposito, il procuratore ha rilevato che il SISTRI sarebbe stata un'ottima occasione per realizzare un'anagrafe completa dei produttori di rifiuti in Italia, anche solo di quelli pericolosi. Ad oggi manca un'analisi, anche solo statistica, delle quantità di rifiuti prodotti per tipologia d'impresa.

L'aspetto particolarmente interessante dell'audizione del 20 giugno 2012 ha riguardato tutte quelle attività d'indagine concernenti in sostanza la funzionalità del sistema e l'utilizzo di metodologie applicative conformi all'idea iniziale della tracciabilità dei rifiuti.

Per tale motivo è stata disposta una consulenza tecnica finalizzata a verificare se il sistema sia adeguato, se le tecnologie informatiche utilizzate siano conformi con le esigenze connesse al monitoraggio dei rifiuti. È evidente infatti che, laddove vi siano state delle anomalie o delle illegittimità nella stipula del contratto originario e nell'affidamento di servizi in subappalto, sia necessario verificare se tali illegittimità abbiano inciso sulla qualità del servizio.

È stato poi evidenziato che, sebbene all'inizio il progetto fosse stato oggetto di segretezza amministrativa, oggi non lo è più, sicché risulta ancora più evidente l'anomalia della procedura. Ed infatti, se esistono condizioni per la segretezza del progetto legate alla sicurezza nazionale, ancor di più tali condizioni dovrebbero sussistere nella fase esecutiva, in quanto vengono trattati dati personali in quanto tali qualificabili come dati sensibili.

Nella relazione depositata dall'avv. Luigi Pelaggi, nel corso dell'audizione del 12 ottobre 2011 (Doc. n. 866/1), si rilevò, in ordine alla mancata previsione dell'estensione del SISTRI ai trasportatori esteri che nel « decreto legislativo n. 205 del 2010 è stato previsto, per la prima volta, l'obbligo di iscrizione all'albo dei gestori ambientali per le imprese estere che effettuano il trasporto transfrontaliero di rifiuti. In merito, poi, all'obbligo delle imprese di trasporto straniere di dotarsi della *black box* SISTRI, segnalo che, all'indomani della pubblicazione del predetto decreto legislativo n. 205 del 3 dicembre 2010, l'ufficio legislativo del Ministero dell'ambiente ha chiesto alla Commissione europea una verifica delle modalità operative attraverso le quali dare concreta attuazione alle norme SISTRI anche nell'ambito delle spedizioni transfrontaliere dei rifiuti, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 26, comma 4, del regolamento comunitario n. 1013 del 2006 che disciplina la materia. Ho parlato solo delle *black box* per i trasportatori stranieri, perché il flusso dei rifiuti dall'estero in Italia o dall'Italia all'estero sarà conosciuto, comunque, dal SISTRI giacché, ai sensi del combinato disposto degli articoli 13, comma 4, e 16, comma 1, del decreto ministeriale 18 febbraio 2011, n. 52, nel caso di spedizioni transfrontaliere dall'Italia il produttore deve sempre inserire i dati nel sistema all'atto della partenza, anche se il trasportatore è straniero; analogamente, nel caso di importazione di rifiuti, il gestore dell'impianto finale deve adempiere allo stesso obbligo entro 2 giorni dalla ricezione del rifiuto. Ritengo, comunque, che nei prossimi mesi potrà essere individuata una soluzione del problema, rispettosa della fonte sovraordinata di cui al citato regolamento comunitario n. 1013 del 2006 ».

5.1.3 — *Il filone investigativo attinente alle fatturazioni e agli ipotizzati reati finanziari.*

Il dottor Maresca, nel corso dell'audizione del 20 giugno 2012, ha fornito, in seduta pubblica, un aggiornamento di massima sulle indagini in corso.

In primo luogo ha chiarito che una delle ipotesi investigative è quella relativa ad una presunta distrazione di fondi pubblici attraverso l'utilizzo di società a vario titolo operanti nell'ambito del progetto sistri.

La distrazione sarebbe avvenuta attraverso un'amplificazione dei costi connessi alle tre componenti fondamentali del sistema: un componente *hardware* e due componenti *software*, rappresentati dalle *black box* e dalle *pen drive*.

Con riferimento specifico alle *pen drive*, ha ribadito, ma si tratta di dati che la Commissione aveva già acquisito, che taluni servizi sono stati affidati a società riconducibili a Di Martino Francesco Paolo, in violazione della normativa di riferimento. Peraltro, risulterebbe anche incerta la qualificazione giuridica dei contratti riconducibili alla concessione di servizi più che all'appalto.

L'attività investigativa, dunque, sta riguardando una serie di « incongruenze » riscontrabili nei sub-affidamenti di servizi attinenti al sistri a società riconducibili a De Martino, non solo di diritto ma anche di fatto.

Altro aspetto è quello relativo ai lavoratori dell'Abruzzo Engineering impiegati per l'inizializzazione delle *pen drive*.

La complessità della vicenda, il numero delle società coinvolte e gli intrecci societari hanno reso necessaria un'attività di indagine meticolosa con la verifica, attraverso gli opportuni incroci, della documentazione contabile e bancaria delle persone fisiche o giuridiche coinvolte.

Il pubblico ministero ha segnalato che nel corso delle indagini vi è stata una fuga di notizie in relazione alla quale è stato aperto un separato fascicolo. Sempre nel corso delle indagini è stata poi sollevata, verosimilmente proprio per la fuga di notizie, da Stornelli, una questione di competenza territoriale. Sosteneva infatti l'indagato che fosse competente la procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma, ma la procura Generale ha emesso un provvedimento con il quale è stata riconosciuta la competenza della procura di Napoli.

5.2 — *Il procedimento iscritto presso il TAR Lazio su ricorso delle imprese.*

In data 24 marzo 2010 sette *software house*²⁶ hanno depositato presso la sezione Il bis del tribunale amministrativo regionale del Lazio un ricorso nei confronti del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

(26) Le *software house* esercitano attività di fornitura di servizi informatici a terzi, elaborazione dati e commercializzazione di *hardware* e *software* generalizzati e consulenza applicativa in materia informatica.

In particolare, le società Nica Srl, Mnd Informatica Srl, Byte Elaborazioni Srl, Global Service Communication Sas Assirelli Mauro e G, Bmb Informatica Sas di Bollani Giuseppina e Q Impresa Individuale Egon Des Prenn Egon, Softline Srl, con il ricorso n. 2591/2010, hanno chiesto l'annullamento, previa sospensione dell'efficacia, del decreto ministeriale 17 dicembre 2009 (istitutivo del SISTRI), del decreto ministeriale 15 febbraio 2010 (c.d. « Sistri-bis ») e di tutti i provvedimenti applicativi, nonché degli atti (non conosciuti) con cui il Ministero dell'ambiente aveva affidato la fornitura del programma *software*, delle apparecchiature *hardware* e dei dispositivi *usb* e c.d. « *black box* » e del relativo servizio di gestione e assistenza tecnica.

In pendenza di giudizio, le società ricorrenti hanno presentato, con atti contenenti con motivi aggiunti, la richiesta di annullamento, previa sospensione, dei seguenti provvedimenti:

Ministero dell'ambiente, nota prot. n. 008/TRI/DI/RIS del 21 aprile 2010;

Ministero dell'ambiente, decreto GAB/DEC/43/07 del 23 febbraio 2007;

Ministero dell'ambiente, decreto 9 luglio 2010 (c.d. « Sistri-ter »);

DPCM 5 settembre 2008, « con cui è stato stabilito che al progetto istitutivo del SISTRI deve essere attribuita la classifica di "segreto", in quanto incidente su questioni di interesse strategico nazionale e rilevanti per la sicurezza interna dello Stato ».

Ed ancora, « l'annullamento e la declaratoria di inefficacia »:

« del contratto di appalto avente ad oggetto la fornitura del sistema informatico di controllo della tracciabilità dei rifiuti SISTRI stipulato tra il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e la società affidataria della fornitura suindicata e sottoscritto in data 14 dicembre 2009 nonché del successivo atto di integrazione contrattuale sottoscritto tra le medesime parti in data 10 novembre 2010 »;

dei decreti direttoriali prot. 8742/Q.d.V./D.I. del 18 dicembre 2009 e prot. 944/TRI/DI del 25 novembre 2010, con cui è stato approvato il sopraindicato contratto;

della relazione della direzione tutela e del territorio e delle risorse idriche del Ministero dell'ambiente sull'affidamento del servizio di realizzazione e gestione del Sistri;

della relazione conclusiva della Commissione Ministeriale per la Valutazione del progetto Sistri del 30 ottobre 2007;

della nota U.prot. GAB-2010-0037374 del 26 novembre 2010 con cui il capo di gabinetto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare ha comunicato che dalla documentazione emerge che il DPCM 5 settembre 2008 ha attribuito al Progetto istitutivo del Sistri la classifica di « segreto » e non di « segreto di Stato ».

Dopo le udienze svolte in camera di consiglio (rispettivamente, il 22 aprile ed il 10 giugno 2010), il TAR Lazio, con l'ordinanza istruttoria n. 2563 dell'11 giugno 2010 (doc. n. 864/8), aveva fissato la data del 18 novembre 2010 per la pubblica udienza, ritenendo che la questione dovesse essere approfondita, ed ordinando al Ministero dell'ambiente di depositare, in via istruttoria, tutti gli atti impugnati sopra citati.

La difesa pubblica, in un primo momento, opponeva il segreto in relazione al decreto GAB/DEC/43/07 del 23 febbraio 2007 del Ministro dell'ambiente che dichiarava segreto il progetto istitutivo del Sistri, alla relazione tecnico-giuridica del 31.1.2007 Prot.2471/QDV/DI del direttore generale per la qualità della vita del Ministero dell'ambiente, nonché in relazione al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 5 settembre 2008 con cui si stabiliva che al progetto istitutivo del Sistri deve essere attribuita la classifica «segreto» (doc. n. 864/9).

In data 3 gennaio 2011, tuttavia, l'Avvocatura dello Stato procedeva a dare esecuzione alla suddetta ordinanza istruttoria, dichiarando di aver preso atto della nota GAB-2010-0040108 del 29/12/2010 del capo di gabinetto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, Michele Corradino indirizzata a Eduardo Pugliese, presidente della sezione II bis del TAR del Lazio (doc. n. 864/10) con la quale si chiariva che il DPCM del 5 settembre 2008 non aveva apposto il segreto di stato sul SISTRI, ma si era limitato a classificarlo come «segreto» (restando comunque applicabile la procedura di aggiudicazione semplificata). La difesa erariale depositava quindi in giudizio tutti gli atti e i documenti richiesti (doc. n. 864/11).

In prossimità dell'udienza pubblica del 5 maggio 2011, tuttavia, le società ricorrenti procedono al deposito in giudizio di una dichiarazione di sopravvenuta carenza di interesse in relazione al ricorso in esame, con la quale comunicano, in particolare, che «nelle more della trattazione del ricorso in epigrafe indicato, le parti hanno definito un accordo transattivo con l'amministrazione resistente; per circostanze sopravvenute, è pertanto venuto meno l'interesse delle ricorrenti alla trattazione del ricorso in epigrafe indicato» (doc. n. 904/2).

Il ricorso è stato quindi definito con sentenza n. 3926/2011 del 5 maggio 2011, depositata il 6 maggio (doc. n. 904/1) nel quale il giudice ha dichiarato l'improcedibilità per «sopravvenuto difetto di interesse in quanto società ricorrenti avevano confermato in udienza la mancanza di interesse a coltivare il gravame, atteso l'effetto satisfattivo nei confronti delle stesse derivante dall'accordo transattivo raggiunto con l'amministrazione».

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

Nel corso dell'audizione di fronte alla Commissione, il pubblico ministero dottor Maresca ha riferito anche in merito al procedimento instaurato nel marzo 2010 presso il TAR del Lazio da parte «di una serie di soggetti fondamentalmente concorrenti della Selex Management», in cui i ricorrenti, secondo il dottor Maresca, lamentavano nei

confronti del Ministero dell'ambiente la violazione della concorrenza in quanto non invitati a partecipare alla procedura di aggiudicazione dell'appalto del SISTRI.

Il magistrato ha riferito che, nelle more del procedimento, Selex instaurava una sorta di trattativa privata con le aziende ricorrenti, formalizzando promesse di interventi in una parte significativa del settore attuativo del SISTRI. Il pubblico ministero ha precisato «alcune le abbiamo sentite e hanno dichiarato che Se.Ma. si era impegnata a dare loro delle commesse». Sarebbe questa, secondo l'inquirente, la vera ragione della sopravvenuta carenza d'interesse delle ricorrenti a proseguire il giudizio.

5.2.2 – Le dichiarazioni rese dai rappresentanti delle imprese e dal Ministero dell'ambiente.

Per quanto attiene al contenuto dell'accordo transattivo, la Commissione, in esito alle audizioni svolte, ha rilevato alcune divergenze nelle dichiarazioni degli interessati.

Come sopra rilevato, il dottor Maresca ha riferito alla Commissione che le imprese ricorrenti avrebbero ammesso ai magistrati e documentato per iscritto la firma di un accordo in cui Selex avrebbe formalizzato una promessa di interventi in fasi significative dell'attuazione del SISTRI.

Di tenore diverso, invece, la versione dei fatti riportata da Giovanni Paone, amministratore delegato della Nica Srl, una delle aziende ricorrenti, il quale, nel corso dell'audizione dell'8 novembre 2011, ha inteso precisare alla Commissione che il motivo del ricorso non era l'esclusione della procedura di gara per l'affidamento del servizio. Il ricorso si fondava invece sulla contestata ingerenza del SISTRI con i *software* aziendali gestiti dalle ricorrenti. Riferisce il dottor Paone: «La motivazione principale del nostro ricorso al TAR è stata quella, ossia andare contro un sistema che voleva sostituire i *software* che produciamo, non certamente l'esclusione dalla gara d'appalto», chiarendo che lo scopo delle ricorrenti era quello di ottenere l'interoperabilità del SISTRI con i sistemi gestionali fino ad allora in uso presso le imprese.

Nel corso dell'audizione, inoltre, il dottor Paone ha fermamente negato che la Nica Srl avesse mai concluso un accordo con la Selex avente ad oggetto l'affidamento in subappalto di alcune commesse del SISTRI.

Il motivo della sopravvenuta carenza d'interesse delle ricorrenti è stato, sempre secondo quanto riferito dall'amministratore delegato Paone, il raggiungimento di un accordo con il Ministero in base al quale, a fronte del ritiro del ricorso, l'amministrazione forniva una serie di assicurazioni di carattere tecnico in relazione all'interoperabilità del sistema.

A sostegno delle proprie dichiarazioni, l'ing. Paone ha depositato presso la Commissione alcuni documenti (doc n. 905/1 e 906/1) concernenti sia le osservazioni proposte dalle aziende *de qua* al Ministero dell'ambiente, sia l'attività di interlocuzione svoltasi tra le parti, anche attraverso il ruolo di «concertazione» svolto dal Presi-

dente della VIII Commissione ambiente, territorio e lavori pubblici della Camera dei Deputati.

In merito si riporta quanto contenuto nella nota inviata dalla Nica Srl alla segreteria tecnica del Ministero dell'ambiente ed al Presidente della VIII Commissione ambiente, per il tramite del suo collaboratore Antonio Vizzaccaro, in data 26 aprile 2011 (doc. n. 905/1):

« Preso atto, con soddisfazione, della nota fatta pervenire dal Ministero al Presidente della VIII Commissione ambiente, territorio e lavori pubblici della Camera dei Deputati per il tramite del suo collaboratore Antonio Vizzaccaro, in ragione del relativo servizio di concertazione svolto al fine di dirimere i profili problematici connessi all'entrata in esercizio del Sistri, nella quale si evince la disponibilità del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (Ministero dell'ambiente) ad affrontare positivamente gli aspetti tecnici evidenziati dai ricorrenti e considerando che è interesse delle parti sostenere un confronto utile affinché il suddetto SISTRI possa essere introdotto con efficacia nei processi aziendali delle imprese che gestiscono i rifiuti, gli scriventi ritengono utile e necessario per l'effettivo successo del Sistema, richiedere la possibilità che gli siano riscontrate alcune esigenze che si auspica possano essere convintamente condivise, con particolare riguardo a Alla luce di quanto evidenziato nella presente, fiduciosi che anche i punti sopra riferiti potranno essere considerati favorevolmente e che conseguentemente vi sia l'impegno a darne attuazione, venendo meno la maggior parte delle ragioni che hanno spinto le ricorrenti ad avvalersi delle vie legali, dichiariamo la nostra totale disponibilità a cessare ogni contenzioso in atto con il Ministero dell'ambiente e dare incarico al nostro legale di ritirare il ricorso in essere presso il TAR di Roma ».

A tale nota fa seguito, il giorno successivo, una missiva del capo della segreteria tecnica, avvocato Luigi Pelaggi, con la quale si ribadisce la « disponibilità già espressa con nostra lettera inviata il 13 aprile 2011 alla segreteria del Presidente della Commissione ambiente della Camera dei Deputati, riscontrando favorevolmente le esigenze della vostra nota. Prendiamo atto, poi, del vostro interesse manifestato a cessare il contenzioso incorso. Si rimane, ovviamente, in attesa di incontrarvi per avviare le azioni necessarie a fronte delle esigenze da voi manifestate ».

L'avvocato Pelaggi ha precisato, nel corso dell'audizione del 26 ottobre 2011, i rapporti intrattenuti con le imprese, anche per il tramite del Presidente della Commissione ambiente della Camera. In particolare:

« Quanto ai ricorsi al TAR, ne abbiamo ricevuti da parte di sei o sette imprese che operano sull'interoperabilità. Si tratta di un mercato molto diffuso. Questo è avvenuto a maggio-giugno del 2010. Successivamente, verso la fine del 2010, ci è stato chiesto da parte di taluni esponenti della Commissione ambiente della Camera di poterci interfacciare con queste imprese che avevano difficoltà. Nel documento ho scritto anche il nome e cognome degli ingegneri che hanno incontrato queste imprese presso la Camera e si è finalmente chiarito quello che era un problema di mancata comprensione.

« (...) Il 29 dicembre, l'11 gennaio, il 23 marzo, abbiamo avuto degli incontri (tra l'altro, l'ingegner Mastacchini, qui presente, ha partecipato a questi incontri) con queste imprese, e in quelle occasioni si è chiarito che esse avevano mal compreso il funzionamento del SISTRI e che quindi un'interoperabilità si sarebbe sempre potuta avere.

« A questo punto personalmente il 13 aprile, su richiesta, ho scritto una lettera al presidente della Commissione ambiente, riconfermando che per noi le questioni che ci erano state prospettate erano già risolte in natura.

« Il 26 aprile è arrivata una lettera al presidente della Commissione ambiente e a me come capo della segreteria nella quale queste imprese ringraziavano dei chiarimenti e riferivano di non avere più interesse a portare avanti questo ricorso. Il 27 aprile confermiamo che comunque faremo un tavolo per risolvere il problema.

« A quel punto è accaduto che gli avvocati delle aziende hanno presentato un'istanza parlando di accordo transattivo, ma non v'è stato alcun accordo. Ho allegato anche la lettera dell'Avvocatura dello Stato, ma con noi non v'è stato alcun accordo, tranne un chiarimento avvenuto peraltro in una sede istituzionale, come era giusto che avvenisse. Su questo voglio fugare i dubbi perché anche io ero rimasto un po' colpito dalla parola "accordo": accordo, ripeto, non ve n'è stato.

« (...) Queste imprese hanno chiesto di interfacciarsi con il ministero. Allora, noi ci siamo messi a disposizione e i nostri ingegneri si sono recati alla Camera per incontrare le imprese e spiegare tutto. A quel punto si è risolto il problema.

« Dopodiché non abbiamo fatto altro che scrivere una lettera per dire che se i problemi erano quelli per noi erano già risolti. Loro hanno risposto ringraziando e hanno presentato l'istanza. Poi si è parlato di accordo transattivo, ma noi non abbiamo fatto altro che quello che ho detto. Dalla documentazione che ho portato si può verificare tutto in maniera trasparente ».

Il documento cui fa riferimento l'avvocato Pelaggi nella dichiarazione appena citata riporta in merito:

« Successivamente, poiché è intervenuta la Presidenza della Commissione ambiente della Camera dei Deputati che aveva sollecitato l'individuazione di soluzioni che avrebbero potuto rispondere alle esigenze manifestate dalle imprese ricorrenti, si sono svolti presso gli uffici della Camera dei Deputati alcuni incontri tecnici, rispettivamente in data 29 dicembre 2010, 11 gennaio 2011 e 23 marzo 2011.

« Per il Ministero sono intervenuti l'Ing. Leopoldo D'Amico e l'Ing. Lucia Mastacchini per un confronto con i tecnici di alcune delle società di *software* prima indicate. Sono stati evidenziati da parte di questi ultimi alcuni quesiti ed esigenze per evitare, attraverso il SISTRI, che venissero lesi diritti commerciali delle stesse *software house*.

« L'esame delle richieste da parte dei tecnici del Ministero ha evidenziato che praticamente tutte le questioni poste avevano trovato risposta nella rielaborazione della disciplina sul SISTRI in fase di preparazione. In data 13 aprile 2011, il Ministero ha inviato alla segreteria della Commissione ambiente della Camera dei deputati la nota prot. 0012030/ST contenente le osservazioni in merito ai quesiti posti dai rappresentanti delle aziende di *software house*.

« In data 26 aprile 2011, tutti i ricorrenti, con propria nota indirizzata al Presidente della Commissione ambiente e alla segreteria tecnica del Ministro, hanno preso atto con soddisfazione delle risposte formulate dal Ministero e manifestato, essendo venute meno le ragioni che avevano spinto ad adire le vie legali, la disponibilità a cessare ogni contenzioso.

« In data 27 aprile 2011, il Ministero ha ribadito, con nota inviata a ciascuna delle *software house*, la disponibilità alla collaborazione espressa con la precedente nota del 13 aprile 2011.

« In data 6 maggio 2011, il TAR Lazio, con propria sentenza n. 3926/11, ha dichiarato, in conformità alla dichiarazione in tal senso depositata dalle aziende ricorrenti in data 30 aprile 2011, improcedibilità del ricorso e dei motivi aggiunti per sopravvenuto difetto di interesse ad agire.

« Per vero, nella predetta sentenza si rileva al punto 3 della parte motiva che “il Collegio prende atto di quanto comunicato dalle società ricorrenti – confermato anche in udienza – riguardo la mancanza di interesse a coltivare il gravame, atteso l'effetto satisfattivo nei confronti delle stesse derivante dall'accordo transattivo con l'amministrazione resistente e, quindi, il Collegio ai sensi dell'articolo 35, comma 1, lett. c), del c.p.a. dichiara improcedibile il gravame per sopravvenuta carenza di interesse”, conformemente a quanto prospettato dagli avvocati dei ricorrenti in atti, i quali affermano di aver “definito un accordo transattivo con l'amministrazione resistente”.

« Nella realtà l'amministrazione non ha raggiunto o tanto meno sottoscritto alcun “accordo transattivo” con i ricorrenti, avendo esclusivamente chiarito, con gli incontri e la corrispondenza innanzi richiamata, che le istanze da loro manifestate non erano in contrasto con gli obiettivi che intende perseguire il progetto SISTRI ».

6 – L'evoluzione normativa. I rinvii dell'entrata in vigore del SISTRI

6.1 – I provvedimenti istitutivi del sistema.

La realizzazione di un sistema integrato per il controllo e la tracciabilità dei rifiuti è stata inizialmente prevista dall'articolo 1, comma 1116, della legge 27 dicembre 2006 n. 296 (Finanziaria 2007), che riservava per l'anno 2007 una quota non inferiore a 5 milioni di euro delle risorse del Fondo unico investimenti per la difesa del suolo e tutela ambientale del ministero dell'ambiente e della tutela del

territorio e del mare « alla realizzazione di un sistema integrato per il controllo e la tracciabilità dei rifiuti, in funzione della sicurezza nazionale ed in rapporto all'esigenza di prevenzione e repressione dei gravi fenomeni di criminalità organizzata nell'ambito dello smaltimento illecito dei rifiuti ».

Con il successivo decreto legislativo 16 gennaio 2008, n. 4 (cosiddetto primo correttivo al testo unico ambientale di cui al decreto legislativo n. 152 del 2006) è stato introdotto il comma 3-*bis* dell'articolo 189, decreto legislativo n. 152 del 2006, in base al quale:

« 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 ».

L'articolo 14-*bis* del decreto legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito con legge 3 agosto 2009, n. 102, ha precisato le precedenti disposizioni affidando al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare la realizzazione del sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti speciali (SISTRI) – e di quelli urbani limitatamente alla regione Campania (SITRA) –, attraverso uno o più decreti con cui fossero definiti:

tempi e modalità di attivazione;

data di operatività del sistema;

informazioni da fornire;

modalità di fornitura e di aggiornamento dei dati;

modalità di interconnessione ed interoperabilità con altri sistemi informativi;

modalità con le quali le informazioni contenute nel sistema informatico dovranno essere detenute e messe a disposizione delle autorità di controllo;

modalità di elaborazione dei dati e l'entità dei contributi da porre a carico dei soggetti obbligati.

Lo stesso articolo ha previsto, altresì, l'emanazione di uno o più regolamenti con l'indicazione delle disposizioni da abrogare a decorrere dalla data di operatività del nuovo sistema.

6.2 – Il decreto del Ministro dell'ambiente del 17 dicembre 2009.

Alla suddetta prescrizione è stata data attuazione mediante il decreto ministeriale ambiente 17 dicembre 2009, recante « Istituzione

del sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti, ai sensi dell'articolo 189 del decreto legislativo n. 152 del 2006 e dell'articolo 14-*bis* del decreto-legge n. 78 del 2009 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 102 del 2009 », che detta le norme relative al funzionamento del cosiddetto SISTRI.

L'articolo 1 del decreto ministeriale individuava i soggetti tenuti ad aderire al sistema SISTRI ed in particolare:

le categorie di soggetti tenuti a comunicare, secondo un ordine di gradualità temporale, le quantità e le caratteristiche qualitative dei rifiuti oggetto della loro attività attraverso il SISTRI, utilizzando i dispositivi elettronici indicati al successivo articolo 3 (*usb* e *black box*);

le categorie di soggetti che potevano aderire su base volontaria al SISTRI.

Categorie di soggetti obbligati ad iscriversi.

- 1) le imprese e gli enti produttori iniziali di rifiuti pericolosi.
- 2) le imprese e gli enti produttori iniziali di rifiuti non pericolosi di cui all'articolo 184, comma 3, lettere *c*), *d*) e *g*), del decreto legislativo n. 152 del 2006, con più di dieci dipendenti.
- 3) i comuni, gli enti e le imprese che gestiscono i rifiuti urbani nel territorio della regione Campania.
- 4) i commercianti e gli intermediari di rifiuti senza detenzione.
- 5) i consorzi istituiti per il recupero e il riciclaggio di particolari tipologie di rifiuti che organizzano la gestione di tali rifiuti per conto dei consorziati.
- 6) le imprese di cui all'articolo 212, comma 5, del decreto legislativo n. 152 del 2006 che raccolgono e trasportano rifiuti speciali.
- 7) operatori del trasporto intermodale:
 - a*) il terminalista concessionario dell'area portuale di cui all'articolo 18 della legge n. 84 del 1994 e l'impresa portuale di cui all'articolo 16 della medesima legge, ai quali sono affidati i rifiuti in attesa dell'imbarco o allo sbarco per il successivo trasporto;
 - b*) i responsabili degli uffici di gestione merci e gli operatori logistici presso le stazioni ferroviarie, gli interporti, gli impianti di terminalizzazione e gli scali merci ai quali sono affidati i rifiuti in attesa della presa in carico degli stessi da parte dell'impresa ferroviaria o dell'impresa che effettua il successivo trasporto.
- 8) le imprese che raccolgono e trasportano i propri rifiuti pericolosi di cui all'articolo 212, comma 8, del decreto legislativo n. 152 del 2006.
- 9) le imprese e gli enti che effettuano operazioni di recupero e smaltimento di rifiuti.

Categorie di soggetti con iscrizione facoltativa

- 1) produttori iniziali di rifiuti non pericolosi:
 - a*) le imprese e gli enti produttori iniziali di rifiuti non pericolosi di cui all'articolo 184, comma 3, lettere *c*), *d*) e *g*), del decreto legislativo n. 152 del 2006, che non hanno più di dieci dipendenti;

b) gli imprenditori agricoli di cui all'articolo 2135 del codice civile che producono rifiuti non pericolosi;

c) le imprese e gli enti produttori iniziali di rifiuti speciali non pericolosi derivanti da attività diverse da quelle di cui all'articolo 184, comma 3, lettere c), d) e g), del decreto legislativo n. 152 del 2006.

2) trasportatori in conto proprio di rifiuti non pericolosi: le imprese che raccolgono e trasportano i propri rifiuti non pericolosi di cui all'articolo 212, comma 8, del decreto legislativo n. 152 del 2006.

Regime sanzionatorio.

La natura e gli importi delle sanzioni relative alle inadempienze delle imprese obbligate alla dichiarazione annuale per la gestione dei rifiuti sono state calibrate su quelle già previste dall'ordinamento per la violazione di registri, Mud e formulario (da un minimo di 2.600 euro a un massimo di 93 mila euro di sanzione amministrativa pecuniaria), e temperate dalla previsione di un regime transitorio « attenuato ».

L'articolo 12, comma 2, del decreto ministeriale 17 dicembre 2009 consente infatti ai soggetti tenuti ad aderire al SISTRI di usufruire di una fase di applicazione dello stesso finalizzata alla verifica della piena funzionalità del SISTRI e anche ad acquisire la necessaria padronanza nell'utilizzo dei dispositivi medesimi.

Il medesimo articolo specifica che, al fine di garantire che non vi sia soluzione di continuità per quanto riguarda l'adempimento degli obblighi di legge relativi alla tracciabilità dei rifiuti in tale fase di prima applicazione del SISTRI, i soggetti iscritti al SISTRI rimangono tenuti agli adempimenti di cui agli articoli 190 e 193 del decreto legislativo n. 152 del 2006 (cosiddetta fase transitoria « a doppio binario »).

Pertanto, solo la compilazione del registro di carico e scarico e del formulario di cui alla citata normativa garantisce l'adempimento degli obblighi di legge, e solo la violazione delle disposizioni dei predetti articoli darà luogo alla comminazione delle specifiche sanzioni previste dal decreto legislativo n. 152 del 2006.

Le sanzioni relative al mancato rispetto degli adempimenti SISTRI (introdotte con il decreto legislativo n. 205 del 2010) saranno operative solo a partire dalla data di effettiva entrata in vigore del nuovo sistema.

SITRA.

Con l'articolo 2, comma 2-bis, del decreto-legge 6 novembre 2008, n. 172, convertito nella legge 30 dicembre 2008, n. 210, è stata prevista la realizzazione del sistema di tracciabilità dei rifiuti urbani per la regione Campania, denominato SITRA.

Il successivo articolo 14-*bis* della legge 3 agosto 2009, n. 102, ha stabilito che il SISTRI sia interconnesso con altri sistemi informativi ed anche con il SITRA.

Di conseguenza, in analogia a quanto stabilito per i soggetti destinatari del sistema SISTRI, è stato previsto che i comuni, gli enti e le imprese che gestiscono i rifiuti urbani nella regione Campania siano sottoposti agli obblighi stabiliti dal decreto che disciplina il SISTRI a decorrere dal centottantesimo giorno dall'entrata in vigore del decreto stesso, compilando le apposite schede relative ai rifiuti urbani.

6.3 – Il decreto legislativo n. 205 del 2010 e le modifiche al Testo unico ambientale in materia di SISTRI.

Il decreto legislativo n. 205 del 2010 ha operato un coordinamento tra le disposizioni del cosiddetto testo unico ambientale e le disposizioni dettate in materia di SISTRI dal decreto del Ministero dell'ambiente del 17 dicembre 2009.

A tal fine l'articolo 39 del decreto in oggetto introduce, innanzitutto, il principio generale secondo cui «in attuazione di quanto stabilito all'articolo 177, comma 4, la tracciabilità dei rifiuti deve essere garantita dalla loro produzione sino alla loro destinazione finale»; in secondo luogo, viene prevista l'alternatività tra l'adesione al SISTRI e la tenuta dei registri di carico e scarico e del formulario di identificazione dei rifiuti (commi 1 e 2).

Ai fini di una maggiore chiarezza interpretativa viene ribadito che, qualora si aderisca al SISTRI, vengono meno gli obblighi relativi alla tenuta dei registri di carico e scarico nonché dei formulari di identificazione dei rifiuti previsti dagli articoli 190 e 193 del testo unico ambientale mentre, nel caso di non adesione, devono essere adempiuti gli obblighi relativi alla tenuta dei registri di carico e scarico e dei formulari di identificazione (commi 3 e 4).

In merito alla disciplina transitoria, valgono le regole dettate dall'articolo 12 sulle disposizioni transitorie del decreto ministeriale 17 dicembre 2009, come da ultimo modificato dal decreto ministeriale 26 maggio 2011, il quale ha ulteriormente prorogato al 1° settembre 2011 il periodo transitorio (a doppio binario) durante il quale, oltre agli adempimenti SISTRI, devono essere osservati gli obblighi di tenuta dei registri di carico e scarico e del formulario secondo le «vecchie» modalità.

Il comma 3 reca inoltre alcune norme relative al trasporto effettuato da enti o imprese. Si ricorda, infatti, che ai sensi dell'articolo 1 del decreto ministeriale 17 dicembre 2009, è obbligato ad aderire al SISTRI anche chiunque effettua, a titolo professionale, attività di raccolta e trasporto di rifiuti (speciali), includendovi anche gli operatori dei trasporti intermodali (articolo 5, comma 10). In particolare, il novellato comma 3 stabilisce che durante il trasporto effettuato da enti o imprese, i rifiuti sono accompagnati dalla copia cartacea della scheda di movimentazione del sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti.

Il registro cronologico e le schede di movimentazione del predetto sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti sono resi disponibili

all'autorità di controllo in qualsiasi momento ne faccia richiesta e sono conservate in formato elettronico da parte del soggetto obbligato per almeno tre anni dalla rispettiva data di registrazione o di movimentazione dei rifiuti, a eccezione di quelli relativi alle operazioni di smaltimento dei rifiuti in discarica, che devono essere conservati a tempo indeterminato e al termine dell'attività devono essere consegnati all'autorità che ha rilasciato l'autorizzazione. Come richiesto in sede di parere della conferenza unificata, il comma 3, prevede, inoltre, che per gli impianti di discarica il registro cronologico sia conservato fino al termine della fase di gestione post operativa della discarica.

Sanzioni.

Inedita è la disciplina introdotta dal decreto legislativo 3 dicembre 2010 n. 205 per le violazioni al sistema di tracciabilità di rifiuti (SISTRI).

Deve, sul punto, preliminarmente osservarsi che la disciplina sanzionatoria riguardante la violazione degli adempimenti ed obblighi in materia di tracciabilità dei rifiuti non è immediatamente operativa, sia per le fattispecie amministrative che penali. Ed infatti, l'articolo 39, comma primo, del decreto legislativo n. 205 del 2010 ne differisce l'applicabilità a partire « dal giorno successivo alla scadenza del termine di cui all'articolo 12, comma 2, del decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare in data 17 dicembre 2009 e successive modificazioni ».

Un nuovo regime sanzionatorio derivante dall'inadempimento degli obblighi introdotti dal decreto ministeriale 17 dicembre 2009, è stato introdotto nel corpo del decreto legislativo n. 152 del 2006 (cosiddetto testo unico ambientale), con i nuovi articolo 260-*bis* e 260-*ter*, quest'ultimo riguardante le sanzioni amministrative accessorie e la confisca a seguito dell'accertamento delle violazioni di cui all'articolo 260-*bis*.

In sintesi, il sistema sanzionatorio si è conformato – in punto di entità delle sanzioni – a quello attualmente previsto dal codice ambientale creando, tuttavia, nuove fattispecie per tener conto degli obblighi stabiliti dal decreto ministeriale 17 dicembre 2009 istitutivo del SISTRI.

Nell'elaborazione delle diverse fattispecie sanzionate il legislatore ha, infatti, tenuto conto degli obblighi previsti dal decreto ministeriale 17 dicembre 2009 che, oltre a stabilire obblighi di iscrizione per varie tipologie di soggetti, prevede una serie di comunicazioni obbligatorie da effettuare secondo determinati criteri e tempistiche. Così all'obbligo di iscriversi al SISTRI previsto per determinate categorie di soggetti corrisponde una sanzione per l'omessa iscrizione, variabile in funzione della tipologia di rifiuti per la quale viene effettuata l'iscrizione (rifiuti pericolosi o non pericolosi).

È sanzionabile anche l'omessa compilazione – secondo i tempi, le procedure e le modalità stabilite dal SISTRI – del registro cronologico o della scheda SISTRI – area movimentazione. È, altresì, sanzionabile chi fornisce al SISTRI informazioni incomplete, inesatte o insufficienti.

Con specifico riferimento al trasporto, in considerazione del fatto che i rischi collegati alla gestione dei rifiuti aumentano sensibilmente in caso di trasporto dei rifiuti, viene prevista una pluralità di sanzioni, anche di natura amministrativa quali, ad esempio, il fermo amministrativo del veicolo utilizzato per l'attività di trasporto dei rifiuti.

È stata inoltre prevista una graduazione delle responsabilità degli operatori, venendo incontro alle difficoltà lamentate dagli operatori nell'adeguamento al nuovo sistema.

In proposito, il comma 2 dell'articolo 39 (decreto legislativo n. 205/2010) aveva previsto che tali sanzioni dovessero essere introdotte con gradualità (« Al fine di graduare la responsabilità nel primo periodo di applicazione »), per consentire agli operatori del settore di superare le difficoltà derivanti dall'utilizzo del nuovo sistema. Più precisamente tale disposizione ha stabilito che i soggetti obbligati all'iscrizione che avessero omissso l'iscrizione (fattispecie prevista dall'articolo 260-bis, comma 1, testo unico ambientale) o il relativo versamento nei termini previsti (fattispecie prevista dall'articolo 260-bis, comma 2, testo unico ambientale), fermo restando l'obbligo di adempiere all'iscrizione al SISTRI con pagamento del relativo contributo, fossero puniti con sanzioni commisurate al ritardo, per ciascun mese o frazione di mese di ritardo²⁷.

Si è trattato, tuttavia, di una previsione troppo puntuale, nata, per così dire, « già vecchia »: il legislatore non aveva certo immaginato che, a seguito delle successive proroghe, la data d'inizio di questo meccanismo di attenuazione delle sanzioni sarebbe poi risultato « superato » e non più coordinato con le date del pieno avvio del SISTRI.

Si è così deciso di apportare nuove modifiche e a tal fine si è scelto di utilizzare lo schema di decreto legislativo di attuazione delle direttive 2008/99/CE (tutela penale dell'ambiente) e 2009/123/CE (inquinamento provocato dalle navi), che era stato approvato dal Consiglio dei ministri n. 135 del 7 aprile 2011²⁸. L'ultima versione del provvedimento – definitivamente approvata dal Consiglio dei ministri n. 145 del 7 luglio 2011 – precisa la portata temporale della riduzione delle sanzioni, chiarendo che sino alla piena operatività del SISTRI, saranno ridotte, ad eccezione dei casi di comportamenti fraudolenti:

a 1/10 le sanzioni per le violazioni compiute negli otto mesi successivi alla decorrenza degli obblighi di operatività per ciascuna categoria di operatori, enti o imprese;

(27) In particolare: se l'inadempimento si verifica nel periodo 1/01/2011-30/06/2011 [primo semestre], il soggetto obbligato all'iscrizione che omette iscrizione o versamento è punito con una sanzione pari al 5 per cento dell'importo annuale dovuto per l'iscrizione; se l'inadempimento si verifica (o comunque si protrae) nel periodo 1/07/2011-31/12/2011 [secondo semestre], il soggetto obbligato all'iscrizione che omette iscrizione o versamento è punito con una sanzione pari al 50 per cento dell'importo annuale dovuto per l'iscrizione.

(28) Sul contenuto di questa versione si veda anche l'apposito *Dossier n. 309 del 14 maggio 2011* (Schede di lettura e riferimenti normativi) predisposto dal Servizio Studi, Dipartimento Giustizia, della Camera dei Deputati, nonché, tra gli altri, C. Bovino, « *Ecoreati in arrivo, ma l'Italia tradisce la direttiva* », Quotidiano IPSOA, 30 maggio 2011).

a 1/5 le sanzioni per le violazioni compiute dalla scadenza dell'ottavo mese e per i successivi quattro mesi.

Quindi, in sostituzione delle date già indicate dal comma 2 dell'articolo 39, decreto legislativo n. 205 del 2010, si ricorre ad un periodo, rispettivamente, di otto e quattro mesi, a partire dai termini di piena operatività ex articolo 12, comma 2, decreto ministeriale del 17 dicembre 2009 e s.m.i., durante il quale si applicheranno sanzioni « *soft* » (in modo tale da non dover rimettere mano alle scadenze in caso di una nuova proroga dell'operatività).

6.4 – I decreti integrativi del decreto ministeriale 17 dicembre 2009 e le proroghe del SISTRI.

Poco tempo dopo la pubblicazione del decreto istitutivo del SISTRI sono emerse numerose difficoltà applicative e un'organizzazione poco collaudata; gli operatori del settore hanno lamentato, in particolare, la mancata sperimentazione di un sistema che richiedeva loro grossi investimenti di tempo e risorse.

Il citato decreto ministeriale del 17 dicembre 2009 è stato quindi oggetto di progressive integrazioni, fino alla recente sospensione dei termini di avvio del sistema, disposta con il decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83.

6.4.1 – Il decreto del Ministro dell'ambiente del 15 febbraio 2010.

Il decreto ministeriale del 15 febbraio 2010 (G.U. n. 48 del 27 febbraio 2010) proroga di trenta giorni i termini di iscrizione al SISTRI previsti dal decreto ministeriale del 17 dicembre 2009 sia per le aziende con più di 50 dipendenti (dal 28 febbraio al 30 marzo) che per le aziende con meno di 50 dipendenti (dal 30 marzo al 29 aprile) e cioè il 13 luglio 2010 per gli operatori del settore e per le imprese di media e grande dimensione e il 12 agosto 2010 per le imprese più piccole.

Si riportano in breve le specificazioni e modifiche introdotte con il suddetto decreto:

la videosorveglianza è estesa anche agli impianti di incenerimento;

si precisa che ciascun operatore, una volta iscritto al SISTRI, riceverà un numero di pratica e, successivamente, nel più breve tempo possibile, dovrà effettuare il pagamento del contributo di sua competenza, condizione necessaria per ritirare i dispositivi *usb*. A tal fine, effettuato il pagamento del contributo, gli operatori dovranno comunicare al SISTRI gli estremi del versamento e dopodiché saranno contattati dalla camera di commercio o dalla associazione imprenditoriale da essi delegata, per la consegna dei dispositivi elettronici;

i moduli di iscrizione al SISTRI sono sostituiti dai nuovi moduli allegati al decreto ministeriale correttivo con salvezza delle iscrizioni già effettuate con i vecchi moduli;

per i rifiuti pericolosi i produttori devono compilare la scheda SISTRI almeno quattro ore prima del trasporto (anziché otto) mentre per i trasportatori il termine è ridotto a due ore (anziché quattro). Per i non pericolosi, invece, è sufficiente la preventiva compilazione;

per i trasportatori in proprio è confermato il versamento del contributo per la categoria « produttori » e per il numero dei veicoli utilizzati (fino a 2 mezzi 100 euro, dal terzo 150 euro);

si introduce, inoltre, una definizione più precisa di « delegato » al fine di chiarirne ruolo e responsabilità²⁹. Qualora l'impresa non abbia indicato, nella procedura di iscrizione, alcun « delegato », le credenziali di accesso al SISTRI e il certificato per la firma elettronica verranno attribuiti al rappresentante legale dell'impresa.

6.4.2 – Il decreto del Ministro dell'ambiente del 9 luglio 2010.

Il 14 luglio 2010 è entrato in vigore il decreto ministeriale del 9 luglio 2010 (G.U. n. 161 del 13 luglio 2010), che rappresenta di fatto il secondo decreto « correttivo » del decreto ministeriale 17 dicembre 2009 istitutivo del SISTRI, che introduce ulteriori « modifiche ed integrazioni » al decreto ministeriale del 17 dicembre 2009, soprattutto sul piano operativo, sulla scia di quanto aveva già fatto solo pochi mesi prima con il decreto ministeriale del 15 febbraio 2010.

L'articolo 1 del decreto ministeriale 9 luglio 2010 dispone:

1) la proroga dell'operatività del SISTRI al 18 ottobre 2010 per tutte le categorie di soggetti obbligati. Tale proroga riguardava sia i soggetti obbligati (ai sensi dell'art. 1, comma 1 del decreto ministeriale 17 dicembre 2009), sia i soggetti che possono aderire al SISTRI su base volontaria (art. 1, comma 4 del decreto ministeriale 17 dicembre 2009), per cui la data di inizio dell'operatività era la stessa per tutti i soggetti aderenti al sistema;

2) la proroga del termine di completamento della procedura di distribuzione delle chiavette *Usb* e della installazione delle *black box*, spostato al 12 settembre 2010.

Lo slittamento di tali date si è reso necessario, non solo perché la partenza del SISTRI arrivava troppo presto per i soggetti coinvolti, ma anche a causa del ritardo col quale si è arrivati alla pubblicazione del decreto dirigenziale 17 giugno 2010³⁰ – pubblicato sulla *Gazzetta ufficiale* solo il 7 luglio – con il quale sono stati stabiliti i diritti di segreteria per il rilascio delle chiavette *Usb*: senza tale decreto, infatti,

(29) Per delegato s'intende il soggetto che, nell'ambito dell'organizzazione aziendale, è incaricato dall'impresa dell'utilizzo e della custodia del dispositivo *usb*, al quale sono associate le credenziali di accesso al Sistema ed è attribuito il certificato per la firma elettronica.

(30) A tal proposito, si segnala che l'emendamento al DDL sulla semplificazione, con il quale si proponeva di prorogare di altri due anni l'entrata in funzione del Sistri per i piccoli produttori di rifiuti (le imprese produttrici di rifiuti pericolosi fino a 300 kg), non ha superato l'esame in aula.

le camere di commercio e le associazioni imprenditoriali non hanno potuto effettuare prima la consegna dei dispositivi elettronici necessari all'utilizzo del SISTRI.

Il decreto ministeriale del 9 luglio 2010 è quindi intervenuto principalmente su di una serie di aspetti applicativi del SISTRI, rispondendo – almeno in parte – alle tante richieste avanzate dalle associazioni di categoria, in particolare della Confartigianato, al fine di ottenere maggiori semplificazioni delle procedure per le imprese³¹.

Officine: riaperti i termini per entrare nell'elenco degli installatori delle black box.

Il decreto, inoltre, sopprime il termine per richiedere di entrare nell'elenco delle officine elettrauto autorizzate all'installazione delle *black box* (articolo 1, comma 3, decreto ministeriale 9 luglio 2010). Tale termine era fissato in trenta giorni dalla data di entrata in vigore del precedente decreto (la data era quindi quella del 13 febbraio 2010), pertanto le imprese che non erano riuscite a presentare in tempo la domanda o che non avevano ancora i requisiti, a partire dal 14 luglio 2010 hanno riavuto la possibilità di presentare la domanda di autorizzazione al Ministero dell'ambiente, accedendo al sito www.SISTRI.it e compilando l'apposita sezione.

Si rammenta che, in base all'Allegato I-b al decreto ministeriale 17 dicembre 2009 (punto 1. « individuazione delle officine autorizzate all'installazione delle *black box* »), per poter richiedere l'autorizzazione all'installazione delle *black box* sui veicoli adibiti al trasporto dei rifiuti (per potersi, poi, iscrivere al SISTRI, nella specifica sezione), è necessario che l'impresa sia iscritta nel registro delle imprese esercenti attività di autoriparazione di cui alla legge 5 febbraio 1992, n. 122, sezione elettrauto. I dati comunicati dalle officine vengono confrontati con quelli in possesso delle camere di commercio.

Officine: corsi di formazione.

A seguito della presentazione della domanda, i soggetti che risultavano in possesso dei requisiti prescritti sono stati invitati dal Ministero dell'ambiente a partecipare a corsi di formazione gratuiti. L'attestazione di partecipazione al corso di formazione è requisito necessario per ottenere l'autorizzazione all'installazione delle *black box*.

Sul punto, il decreto ministeriale 9 luglio 2010 ha previsto all'articolo 1, comma 3, che nel corso di ciascun anno solare si debbano tenere due corsi di formazione. Il calendario dei corsi così come l'elenco delle officine autorizzate già autorizzate vengono predisposti dal Ministero dell'ambiente e pubblicati sul portale SISTRI.

(31) A tal proposito, si segnala che l'emendamento al DDL sulla semplificazione, con il quale si proponeva di prorogare di altri due anni l'entrata in funzione del Sistri per i piccoli produttori di rifiuti (le imprese produttrici di rifiuti pericolosi fino a 300 kg), non ha superato l'esame in aula.

Microraccolta: cancellato l'obbligo di preventiva comunicazione al SISTRI

L'articolo 4, comma 3 del decreto ministeriale 9 luglio 2010 ha eliminato l'obbligo di comunicazione (dei dati sulla movimentazione dei rifiuti) al SISTRI, almeno 4 ore prima dello smaltimento, previsto per le attività di microraccolta. Si ricorda che l'articolo 193 (trasporto dei rifiuti) del decreto legislativo n. 152 del 2006 definisce al comma 11 la microraccolta dei rifiuti come « la raccolta di rifiuti da parte di un unico raccoglitore o trasportatore presso più produttori o detentori svolta con lo stesso automezzo, che dev'essere effettuata nel più breve tempo tecnicamente possibile ». Come si vede, la nozione di microraccolta è molto ampia e, quindi, tale esenzione interessa un gran numero di operazioni di trasporto.

<i>Enti e imprese produttori rifiuti pericolosi</i>		
<i>Addetti per unità locale</i>	<i>Quantitativi annui</i>	<i>Contributo in euro</i>
da 1 a 5	fino a 200 kg	50
da 1 a 5	oltre 200 e fino a 400 kg	60
da 6 a 10	fino a 400 kg	60
Imprenditori agricoli		
da 1 a 5	fino a 200 kg	30
da 1 a 5	oltre 200 e fino a 400 kg	50
da 6 a 10	fino a 400 kg	50
Comuni con meno di 5000 abitanti		60

Cosa fare se il SISTRI non funziona: una nuova ipotesi, le aree non coperte dalla rete.

Il « SISTRI-ter » ha allargato il novero degli « imprevisti », prevedendo accanto all'ipotesi del malfunzionamento del sistema anche l'eventualità della mancata copertura della rete: l'articolo 5, del decreto ministeriale del 9 luglio 2010, infatti, aggiunge all'articolo 6, comma 4, primo periodo del decreto ministeriale 17 dicembre 2009, dopo le parole « o non funzionamento del sistema, » le parole « anche a causa di una mancanza di copertura della rete di trasmissione dati ».

Contributi annuali: una nuova tabella e un nuovo criterio di calcolo.

L'articolo 6, comma 1 del decreto ministeriale del 9 luglio 2010 ha aggiunto una tabella all'allegato II del decreto istitutivo del SISTRI: tale tabella – di seguito riportata – ha stabilito i nuovi contributi che enti e imprese produttori di rifiuti pericolosi (ivi compresi gli

imprenditori agricoli e i comuni con meno di 5 mila abitanti), devono pagare per iscriversi al SISTRI.

Il « SISTRI-ter », inoltre, ha introdotto la definizione di « dipendenti » che deve essere utilizzata nell'ambito dell'applicazione della nuova disciplina. In particolare, l'articolo 9, comma 1, lett. a), precisa che per dipendenti dovrà intendersi « il numero di addetti, ossia delle persone occupate nell'unità locale dell'ente o dell'impresa con una posizione di lavoro indipendente o dipendente (a tempo pieno, a tempo parziale o con contratto di formazione lavoro), anche se temporaneamente assente (per servizio, ferie, malattia, sospensione dal lavoro, cassa integrazione guadagni, eccetera). I lavoratori stagionali sono considerati come frazioni di unità lavorative annue con riferimento alle giornate effettivamente retribuite ».

Questa nuova definizione ha modificato il criterio di calcolo dei contributi (difatti, il numero di dipendenti di ciascuna unità locale è il parametro a cui ci si affida per stabilire il *quantum* che i produttori di rifiuti devono pagare a titolo di contributo) e – secondo alcuni – determina « un aumento generalizzato dei costi per il più nutrito insieme di soggetti obbligati: le imprese e gli enti tenuti ad utilizzare il SISTRI in quanto semplici produttori di rifiuti ».

In ogni caso, mantenendo fermo il principio che si deve sempre fare riferimento al numero totale dei dipendenti per l'iscrizione al SISTRI, l'applicazione della nuova definizione contenuta nell'articolo 9, comma 1, lett. a) del decreto ministeriale del 9 luglio 2009 ha fatto sì che il contributo annuale si calcolasse facendo riferimento al « numero di addetti », cioè alle persone occupate con « una posizione di lavoro indipendente o dipendente » e non più soltanto ai lavoratori dipendenti.

Ai soggetti che alla data del 14 luglio avessero già provveduto a versare i contributi e a quelli che per errore avessero pagato somme maggiori del dovuto, il SISTRI ter ha riconosciuto un diritto al conguaglio di quanto versato, a valere sui contributi degli anni successivi³² (articolo 6, comma 3, del decreto ministeriale del 9 luglio 2010).

Associazioni imprenditoriali e società delegate: più rifiuti da gestire e meno frequenza nel compilare il registro cronologico.

Il SISTRI-ter ha altresì raddoppiato il quantitativo di rifiuti che possono essere gestiti dalle associazioni imprenditoriali o dalle loro società di servizi, tramite apposita delega da parte dei piccoli produttori di rifiuti: si è passati da 2 a 4 tonnellate annue di rifiuti pericolosi e da 10 a 20 tonnellate annue di rifiuti non pericolosi (decreto ministeriale 9 luglio 2010, articolo 7, comma 1: sostituisce il primo periodo del comma 1 dell'articolo 7, decreto ministeriale 17 dicembre 2009).

(32) I soggetti che vogliono avvalersi dei rimborsi/conguagli, potranno compilare il « Modulo per la richiesta di conguaglio » – previsto ai sensi dell'articolo 6 comma 3 del decreto ministeriale 9 luglio 2010 – disponibile nella Sezione Documenti del sito internet del Sistri.

La modifica, altresì, ha consentito alle organizzazioni di categoria di gestire anche i dati dei soggetti che possono aderire al SISTRI su base volontaria (di cui all'articolo 1, comma 4, decreto ministeriale 17 dicembre 2009).

Ulteriormente, l'articolo 7, comma 2 del decreto ministeriale 9 luglio 2010 inserisce nell'articolo 7, del decreto ministeriale 17 dicembre 2009, un comma 1-*bis* è in virtù del quale viene diminuita la frequenza minima di annotazione dei dati sul registro cronologico del SISTRI e cioè:

le associazioni imprenditoriali (o le società di servizi loro delegate), devono ora compilare il registro cronologico del SISTRI con cadenza mensile e comunque prima della movimentazione dei rifiuti;

i produttori di rifiuti pericolosi fino a 200 kg all'anno, devono compilare il suddetto registro con cadenza trimestrale e comunque prima della movimentazione dei rifiuti.

Il registro cronologico e le singole schede SISTRI sono conservate per almeno tre anni presso la sede del delegante e tenute a disposizione, su supporto informatico o in copia cartacea, dell'autorità di controllo che ne faccia richiesta.

Il decreto ministeriale 9 luglio 2010, all'articolo 9, comma 1, lett. c), infine, chiarisce che le « associazioni imprenditoriali rappresentative sul piano nazionale » — che possono gestire il SISTRI su delega delle aziende, fermi restando i parametri stabiliti — sono solo « le associazioni imprenditoriali presenti nel Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL) ai sensi della legge 30 dicembre 1986, n. 936 ».

6.4.3 – Il decreto del Ministro dell'ambiente del 28 settembre 2010. Cd. « SISTRI-quater ».

Con il decreto ministeriale 28 settembre 2010 è stata programmata una partenza « graduale » del SISTRI:

a partire dal 1° ottobre 2010, con la sovrapposizione al sistema cartaceo vigente di comunicazione dei dati relativi ai rifiuti (registro di carico e scarico, formulario) del sistema informatico, per quanti dispongono dei dispositivi elettronici;

proroga al 30 novembre 2010 del completamento della fase di distribuzione dei dispositivi elettronici agli operatori;

proroga al 1° gennaio 2011 dell'effettivo avvio, sul piano funzionale, del nuovo sistema di tracciabilità.

Questo ulteriore periodo di tempo messo a disposizione doveva consentire:

il completamento della consegna dei dispositivi elettronici a tutti i soggetti aventi diritto;

la familiarizzazione degli operatori nell'utilizzo dei dispositivi elettronici;

la verifica della funzionalità del nuovo sistema al fine di apportare i necessari correttivi e miglioramenti per rendere di più facile applicazione gli adempimenti previsti.

Secondo quanto chiarito dalla nota esplicativa diffusa dal Ministero dell'ambiente tramite il sito Internet del SISTRI, con le nuove disposizioni introdotte dal decreto ministeriale del 28 settembre 2010, lo scenario delineato era il seguente:

a) utilizzo dei dispositivi elettronici. Gli iscritti al SISTRI che, alla data di avvio della sua operatività – 1° ottobre 2010 – erano in possesso dei dispositivi elettronici, erano tenuti a utilizzarli a decorrere da tale data;

b) compilazione del registro cronologico. Gli utenti erano tenuti a inserire « in carico » le informazioni relative ai rifiuti prodotti/trasportati/gestiti a decorrere dal primo ottobre. Lo « scarico » di rifiuti caricati nel registro di cui all'articolo 190 del decreto legislativo n. 152 del 2006 nel periodo antecedente all'operatività del SISTRI poteva, sino al 31 dicembre 2010, essere riportato solo in tale registro. Tuttavia, entro tale data, i soggetti tenuti dovevano « caricare » nel registro cronologico i dati relativi a tutti i rifiuti « in giacenza » nel registro di cui all'articolo 190. Il Ministero, in particolare, osservava che, poiché alla data del 1° ottobre 2010 non tutti gli iscritti erano dotati dei dispositivi, fino al 30 novembre 2010 poteva verificarsi che non tutti i soggetti interessati dalla movimentazione di un rifiuto fossero in condizione di compilare il registro cronologico e la scheda SISTRI – area movimentazione: in tale ipotesi, al fine di garantire il necessario flusso di informazioni al sistema, si stabiliva l'applicazione dell'articolo 6, comma 4, del decreto ministeriale del 17 dicembre 2009 per i casi di indisponibilità temporanea dei dispositivi. Sul punto, il Ministero sottolineava « l'estrema rilevanza che l'utilizzo immediato e costante dei dispositivi riveste al fine di acquisire la dovuta padronanza nell'impiego del nuovo sistema e, al tempo stesso, testarne la funzionalità, anche al fine di consentire di apportare le migliorie o modifiche la cui necessità dovesse evidenziarsi a seguito dell'effettivo e capillare utilizzo del sistema stesso »;

c) soggetti iscritti al SISTRI che alla data del 1° ottobre 2010 non erano in possesso dei dispositivi elettronici. I soggetti iscritti al SISTRI ai quali, alla data del 1° ottobre 2010, non erano stati ancora consegnati i dispositivi, dovevano continuare a compilare unicamente il registro di carico e scarico e il formulario di identificazione dei rifiuti di cui agli articoli 190 e 193 del decreto legislativo n. 152 del 2006. Dal momento della consegna dei dispositivi, tali soggetti erano obbligati a utilizzare altresì i dispositivi medesimi secondo quanto sopra riportato. Ancora una volta il ministero « evidenzia l'estrema utilità dell'utilizzo immediato dei dispositivi, una volta che gli stessi siano disponibili, al fine di poter usufruire della possibilità di prendere dimestichezza con il nuovo sistema in questa prima fase di avvio dell'operatività »;

d) regime sanzionatorio applicabile sino al 31 dicembre 2010.

L'articolo 12, comma 2, del Dm 17 dicembre 2009 consentiva ai soggetti tenuti ad aderire al SISTRI di usufruire di una fase di applicazione del nuovo sistema informatico (la fase transitoria, di durata trimestrale in virtù della proroga disposta dal decreto ministeriale 27 settembre 2010, era fissata al 31 dicembre 2010), tesa alla verifica della piena funzionalità del SISTRI e anche ad acquisire la necessaria padronanza nell'utilizzo dei dispositivi medesimi.

6.4.4 – Il decreto del Ministro dell'ambiente del 22 dicembre 2010.

Il decreto del Ministro dell'ambiente del 22 dicembre 2010, pubblicato sulla *Gazzetta ufficiale* del 28 dicembre 2010 e in vigore dal medesimo giorno, ha previsto la permanenza, fino al 31 maggio 2011, dell'obbligo previsto dal decreto del Ministro dell'ambiente del 17 dicembre 2009 di continuare a usare registri e formulari cartacei ex decreto legislativo n. 152 del 2006, prolungando così il periodo di transizione dal vecchio regime cartaceo al nuovo sistema di tracciamento telematico della gestione dei rifiuti.

Il provvedimento ha inoltre stabilito lo spostamento del termine ultimo (la cui scadenza era prevista al 31 dicembre 2010) per la dichiarazione annuale (il cui modulo doveva essere ancora messo a punto) che produttori, smaltitori e recuperatori di rifiuti devono inviare al Ministero dell'ambiente in relazione ai rifiuti gestiti « ante SISTRI »: l'invio dello stesso modello dovrebbe avvenire tramite una scheda SISTRI, il che presuppone l'avvenuta iscrizione delle imprese obbligate al sistema. La scadenza è stata quindi rinviata al 30 aprile 2011 per le informazioni relative all'anno 2010.

Tali modifiche rispondono, in parte, alle forti prese di posizione delle principali associazioni imprenditoriali italiane nei confronti, in particolare, delle sanzioni del SISTRI (si veda in merito il capitolo 7).

6.4.5 – Il decreto del Ministro dell'ambiente del 18 febbraio 2011, cosiddetto Testo Unico SISTRI.

Pubblicato nel supplemento ordinario n. 107 della *Gazzetta ufficiale* n.95 del 26 aprile 2011, il decreto del Ministro dell'ambiente del 18 febbraio 2011 n. 52 introduce il « Regolamento recante istituzione del sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti ».

Il provvedimento riunifica in un solo testo tutti i cinque decreti finora emanati sul SISTRI che, dal prossimo 11 maggio (data di entrata in vigore del cosiddetto « testo unico SISTRI »), hanno cessato di produrre effetti.

Restano salve, tuttavia, le proroghe intervenute per:

l'avvio operativo del sistema, fissato al 1 giugno 2011;

la trasmissione dei dati di quanto prodotto e smaltito o recuperato nel 2010 e nel 2011 (da effettuarsi rispettivamente entro il 30 aprile ed il 31 dicembre 2011).

Il decreto ministeriale non ha inciso, nella sostanza, sul quadro esistente relativo al nuovo sistema di tracciabilità dei rifiuti. Sono state, tuttavia, introdotte importanti modifiche che è opportuno evidenziare:

Versamento contributo.

Viene differito dal 31 gennaio al 30 aprile il termine entro il quale è possibile versare il contributo annuo. Si tratta di un vero e proprio mutamento della disciplina di base. Infatti, il 30 aprile rappresenterà il nuovo termine per i versamenti da effettuare anche in futuro. Per il 2011 è evidente il disallineamento temporale tra il pagamento entro il 30 aprile e l'entrata in vigore del decreto ministeriale (11 maggio). Tale disallineamento non genererà però conseguenze dato che il quadro sanzionatorio entrerà in vigore a partire dal 1 giugno 2011.

Trasportatori in conto terzi.

È prevista la possibilità per i trasportatori in conto terzi (articolo 212, comma 5, decreto legislativo n. 152 del 2006) di dotarsi del dispositivo Usb (la chiavetta) relativo alla sola sede legale oppure, in alternativa, di un'ulteriore chiavetta per ciascuna unità locale. In questo secondo caso, il contributo va versato per ogni unità locale dotata di chiavetta. Resta fermo l'obbligo di pagare il contributo annuale e di dotarsi di una chiavetta per ogni veicolo a motore adibito al trasporto di rifiuti.

Microraccolta.

Viene confermata – per la microraccolta e estesa alle attività di raccolta dei rifiuti prodotti da attività di manutenzione (purché i rifiuti siano trasportati direttamente all'impianto di recupero o smaltimento da parte del soggetto che ha effettuato la manutenzione) – la possibilità per il trasportatore che intende movimentare rifiuti pericolosi di non dover accedere necessariamente almeno due ore prima al sistema per la compilazione della scheda SISTRI area movimentazione. L'importante è che tale scheda venga compilata prima della movimentazione medesima.

Trasporto marittimo.

Per il trasporto marittimo dei rifiuti è previsto che l'armatore o il noleggiatore che effettuano il trasporto, possano delegare gli adempimenti SISTRI al raccomandatario marittimo di cui alla legge 135 del 1977. In tal caso, il raccomandatario consegna al comandante della nave la copia compilata della scheda SISTRI – area movimentazione. All'arrivo, il comandante consegna la copia della scheda al

raccomandatario rappresentante l'armatore o il noleggiatore presso il porto di destino.

Rifiuti pericolosi.

Per i produttori di rifiuti pericolosi non inquadrati in un'organizzazione di ente o di impresa è prevista la possibilità di adempiere all'obbligo di tenuta del registro di carico e scarico attraverso la conservazione, in ordine cronologico, delle copie della scheda SISTRI area movimentazione, relative ai rifiuti prodotti. Restano soggetti al registro di carico e scarico i produttori di rifiuti non pericolosi non obbligati ad iscriversi al SISTRI.

Inoltre, sul sito www.sistri.it, nella sezione « manuali e guide », viene pubblicata l'edizione aggiornata del manuale operativo 2.4 del 26 aprile u.s. (Allegato IV), in cui è stata aggiunta la procedura per la gestione degli autoveicoli fuori uso (ELV) e chiarimenti circa le modalità per allineare il registro cronologico alle giacenze reali prima del 1 giugno 2011.

6.4.6 – Il decreto del Ministro dell'ambiente del 26 maggio 2011.

L'11 maggio 2011 è stata la giornata del primo test, il cosiddetto *click day*, organizzato da Confindustria, Rete Imprese Italia e altre associazioni di categoria. Le strutture territoriali sono state invitate a collegarsi al sistema e simulare una sessione di lavoro, segnalando successivamente problemi e criticità eventualmente riscontrati (in merito si veda il capitolo 7).

Per superare le criticità presenti e per garantire un avvio più funzionale del sistema è stato emanato, a seguito di un preciso accordo con le principali organizzazioni imprenditoriali, il decreto ministeriale 26 maggio 2011, pubblicato nella *Gazzetta ufficiale* del 30 maggio 2011, che stabilisce un'ulteriore proroga del termine di cui all'articolo 12, comma 2, del decreto 17 dicembre 2009, recante l'istituzione del sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti.

Queste le scadenze fissate dal decreto:

1° settembre 2011 per produttori di rifiuti che abbiano più di 500 dipendenti, per gli impianti di smaltimento, incenerimento, etc. (circa 5 mila) e per i trasportatori che sono autorizzati per trasporti annui superiori alle 3 mila tonnellate (circa 10 mila);

1° ottobre 2011 per produttori di rifiuti che abbiano da 250 a 500 dipendenti e « Comuni, enti e imprese che gestiscono i rifiuti urbani della regione Campania »;

1° novembre 2011 per produttori di rifiuti che abbiano da 50 a 249 dipendenti;

1° dicembre 2011 per produttori di rifiuti che abbiano da 10 a 49 dipendenti e i trasportatori che sono autorizzati per trasporti annui fino a 3 mila tonnellate (circa 10 mila);

1° gennaio 2012 per produttori di rifiuti pericolosi che abbiano fino a 10 dipendenti.

Infine, come ricorda lo stesso comunicato, sono previste « procedure di salvaguardia » nel caso si verificassero rallentamenti del sistema.

Si ricorda inoltre che, a seguito dell'accordo tra il Ministero dell'ambiente e le associazioni delle imprese, lo sviluppo del SISTRI prenderà vita lungo 3 linee guida:

supporto alla formazione tecnica, attualmente in corso tramite *workshop* mirati al perfezionamento dei processi di interoperabilità;

avvio di una fase di sperimentazione su un campione di imprese;

gestione specifica per casi particolari, in modo da evitare che il sistema si blocchi a causa di punti critici isolati.

6.4.7 – Il decreto-legge 13 maggio 2011 n. 70.

Il termine di avvio della piena operatività del SISTRI per le imprese fino a 10 dipendenti ha subito una ulteriore proroga attraverso la disposizione inserita all'uopo nel testo del c.d. « decreto Sviluppo ». Il decreto-legge n. 70 del 13 maggio 2011 è stato poi convertito, con modifiche, nella Legge n. 106 del 12 luglio 2011, pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica Italiana n. 160 del 12.07.2011 ed entrata in vigore il giorno successivo.

Tra le modifiche contenute nel maxi-emendamento di conversione al decreto, l'aggiunta – al comma 2 dell'articolo 6 – della lettera f-octies, con la quale è stato disposto che il doppio binario di tracciabilità (cartaceo + SISTRI) venga prorogato con successivo decreto ministeriale, da adottarsi entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto.

Tale proroga è prevista solo per i soggetti appartenenti al quinto scaglione di cui al decreto del Ministro dell'ambiente del 26 maggio 2011, cioè i produttori di rifiuti speciali pericolosi che abbiano sino a 10 dipendenti, nonché i produttori iniziali di rifiuti pericolosi che effettuano operazioni di raccolta e trasporto dei propri rifiuti pericolosi in quantità non eccedenti trenta chilogrammi o trenta litri al giorno, che abbiano sino a 10 dipendenti.

La norma non precisa la nuova data ma questa dovrà essere comunque « non antecedente al 1 giugno 2012 » (non più, quindi, il 2 gennaio 2012, com'era previsto per tale categoria dal decreto ministeriale 26 maggio 2011).

Il nuovo termine per le PMI dovrà essere individuato entro l'11 settembre 2011. Per tutte le altre imprese, l'avvio del SISTRI resta scaglionato come previsto in precedenza.

6.4.8 – Il decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 e la legge 14 settembre 2011, n. 148. Abrogazione e ripristino del SISTRI.

Alla vigilia dell'entrata in vigore del nuovo sistema di tracciabilità per il primo scaglione di imprese (prevista, come appena visto, per il 1° settembre 2011), è inaspettatamente intervenuta la manovra correttiva contenuta nel decreto-legge del 13 agosto 2011, la quale prevedeva all'articolo 6, comma 2, l'abrogazione complessiva del sistema di tracciamento digitale dei rifiuti SISTRI.

Il decreto-legge in questione abrogava tutti gli articoli delle precedenti leggi introduttive al SISTRI, compresa la parte sanzionatoria, mentre manteneva in essere l'applicabilità delle altre norme in materia di gestione dei rifiuti ai sensi dell'articolo 188-bis del decreto legislativo n. 152 del 2006. Il decreto-legge ripristinava dunque tutte le vecchie procedure cartacee, peraltro ancora in vigore nel regime transitorio.

Tale previsione ha subito critiche da più parti, in primo luogo da parte dello stesso Ministro Prestigiacomo, la quale ha più volte ribadito, di fronte agli organi di stampa, la propria ferma contrarietà all'abrogazione del SISTRI, strumento a suo giudizio da perfezionare, ma ad ogni modo irrinunciabile per un efficace contrasto alle ecomafie, nonché per garantire efficienza e trasparenza al ciclo di gestione dei rifiuti. Le imprese contestano inoltre gli ingenti costi fin ora sostenuti per l'adeguamento al sistema.

In fase di conversione, dunque, si è giunti alla concorde decisione di reintrodurre il sistema di tracciabilità dei rifiuti e la legge 14 settembre 2011 n. 148 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo) ha ripristinato la vigenza dell'articolo 12, commi 1 e 2, dei decreti ministeriali del 17 dicembre 2009 e del 18 febbraio 2011, prevedendo in particolare:

a) l'avvio operativo del SISTRI al 9 febbraio 2012, ad eccezione delle piccole imprese con un numero di dipendenti inferiore a 10 che producono rifiuti pericolosi il cui avvio sarà previsto in una data successiva al 1° giugno 2012;

b) monitoraggio della funzionalità del sistema sino al 15 dicembre 2011, attraverso test da organizzare in collaborazione con le associazioni di categoria maggiormente rappresentative;

c) emanazione di un decreto ministeriale finalizzato a individuare specifiche tipologie di rifiuti alle quali, in considerazione della quantità e dell'assenza di criticità ambientali, potranno essere applicate le procedure previste per i rifiuti speciali non pericolosi.

6.4.9 – Il decreto del Ministro dell'ambiente del 12 novembre 2011.

Il decreto del Ministro dell'ambiente del 12 novembre 2011 (Regolamento recante modifiche e integrazioni al decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare del 18 febbraio 2011, n. 52) concernente il regolamento di istituzione del sistema di

controllo della tracciabilità dei rifiuti, ha prorogato al 30 aprile 2012 il termine relativo all'obbligo di comunicazione delle informazioni relative all'anno 2011. Si tratta delle informazioni relative a:

a) quantitativo totale di rifiuti annotati in carico sul registro, suddiviso per codice CER;

b) per ciascun codice CER, il quantitativo totale annotato in scarico sul registro, con le relative destinazioni;

c) per le imprese e gli enti che effettuano operazioni di recupero e di smaltimento dei rifiuti, le operazioni di gestione dei rifiuti effettuate;

d) per ciascun codice CER, il quantitativo totale che risulta in giacenza.

6.4.10 – La legge n. 14 del 24 febbraio 2012.

La data di avvio del sistema è stata poi fissata al 30 giugno 2012, per effetto della legge n. 14 del 24 febbraio 2012, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo (cosiddetto decreto milleproroghe), nel cui testo originario si disponeva l'avvio in data 2 aprile 2012.

In base alle suddette disposizioni, la data del 30 giugno 2012 costituisce sia il termine a partire dal quale gli adempimenti connessi al SISTRI dovranno essere assolti dai medio-grandi gestori di rifiuti, sia il termine non prima del quale gli stessi adempimenti potranno essere imposti dal Ministero dell'ambiente, tramite proprio decreto, ai piccoli produttori di rifiuti pericolosi (fino a 10 dipendenti).

La conversione del decreto-legge in questione conferma anche lo slittamento al 2 luglio 2012 dell'obbligo di iscrizione al SISTRI per gli imprenditori agricoli che producono e trasportano a una piattaforma di conferimento, oppure conferiscono ad un circuito organizzato di raccolta, i propri rifiuti pericolosi in modo occasionale e saltuario³³ (tale obbligo era prima imposto a partire dal 31 dicembre 2011).

Viene inoltre previsto che, a decorrere dal 28 febbraio 2012, la competente direzione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare possa avvalersi dell'ISPRA per lo svolgimento « di tutte le attività diverse da quelle individuate dal contratto in essere avente ad oggetto la fornitura del relativo sistema informatico e la gestione del relativo sito Internet ».

A decorrere dal medesimo termine, ogni sei mesi il Ministro dell'ambiente dovrà trasmettere alle Camere una relazione sullo stato di attuazione del SISTRI. A tal fine, per quanto attiene alla verifica

(33) L'articolo 39, comma 9, del decreto legislativo 205/2010 dispone che siano considerati occasionali e saltuari:

a) i trasporti di rifiuti pericolosi ad una piattaforma di conferimento, effettuati complessivamente per non più di quattro volte l'anno per quantitativi non eccedenti i trenta chilogrammi o trenta litri al giorno e, comunque, i cento chilogrammi o cento litri l'anno;

b) i conferimenti, anche in un'unica soluzione, di rifiuti ad un circuito organizzato di raccolta per quantitativi non eccedenti i cento chilogrammi o cento litri all'anno.

del funzionamento tecnico del sistema, la competente direzione del Ministero dell'ambiente potrà avvalersi di DigitPA con le modalità che dovranno essere stabilite con un decreto interministeriale, emanato di concerto con il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

Una parziale esclusione dagli obblighi SISTRI per alcune operazioni di gestione dei rifiuti compiute dalle imprese agricole, è stata introdotta dal decreto-legge n. 5 del 2012, nel testo coordinato con la legge di conversione 4 aprile 2012, n. 35, recante « Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo ». Il cosiddetto decreto-legge semplificazioni ha, infatti, sancito, mediante la diretta modifica dell'articolo 193 del codice ambientale, che non è più considerato « trasporto di rifiuti » (con conseguente fuoriuscita di tale attività, ma solo di questa, dall'obbligo di tracciamento dei rifiuti e quindi sia cartaceo che telematico) la movimentazione di rifiuti finalizzata al deposito temporaneo effettuata sia da aziende agricole tra suoi fondi, purché distanti massimo 10 Km (anche percorrendo la via pubblica), sia da imprenditori agricoli dai propri fondi al sito delle loro cooperative.

I continui rinvii hanno contribuito ad accrescere il malcontento delle imprese già iscritte al SISTRI, che hanno lamentato di aver versato la tassa di iscrizione e di essersi attrezzate con *usb* e *black box* senza che il sistema sia mai partito. La Confcommercio-imprese per l'Italia avrebbe avviato un'azione risarcitoria nei confronti del Ministero dell'ambiente, per il « mancato funzionamento » del SISTRI. La richiesta risarcitoria, in particolare, avrebbe ad oggetto sia i contributi annuali versati al SISTRI, sia gli ulteriori eventuali danni subiti; viene infatti chiesta la restituzione delle quote versate negli ultimi due anni oltre ai maggior oneri sostenuti dalle imprese. La cifra totale è stimata in « non meno di 150 milioni », 70 milioni per i contributi e circa 80 per i costi a carico delle imprese.

All'esito delle varie contestazioni sollevate in relazione al versamento del contributo d'iscrizione, il Ministero ha reso nota la concessione di una proroga del termine di pagamento e ha annunciato una revisione del sistema.

L'amministrazione, secondo quanto riportato dal comunicato stampa pubblicato sul sito istituzionale del Ministero dell'ambiente il 20 aprile 2012, ha infatti concordato con la Selex Elsag il differimento del termine per il pagamento del contributo annuale SISTRI dal 30 aprile 2012 – termine annuale previsto dal decreto ministeriale n. 52 del 2011, « testo unico SISTRI » – al 30 novembre 2012.

La revisione in corso del SISTRI, si legge poi nel documento, è finalizzata a rendere più semplici ed efficienti le procedure del nuovo sistema informatico di controllo dei rifiuti, la cui definitiva entrata in vigore operativa è prevista per il 30 giugno 2012.

6.4.11 – Il decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83.

Sulla *Gazzetta ufficiale* n. 147 del 26 giugno 2012 – supplemento ordinario numero 129 – è stato pubblicato il decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, recante « Misure urgenti per la crescita del Paese », che dispone la sospensione dell'operatività del SISTRI fino alla data del 30 giugno 2013.

Il decreto, entrato in vigore il 26 giugno, prevede all'articolo 52 che « allo scopo di procedere...alle ulteriori verifiche amministrative e funzionali del sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI),...il termine di entrata in operatività del sistema SISTRI...è sospeso fino al compimento delle anzidette verifiche e comunque non oltre il 30 giugno 2013, unitamente a ogni adempimento informatico relativo ».

L'impossibilità di procedere all'avvio del SISTRI per la data programmata del 30 giugno 2012, come confermato dal Ministro dello sviluppo economico Corrado Passera agli organi di stampa, è stata fatta discendere dalla probabile inadeguatezza alla diversità delle molteplici realtà aziendali, soprattutto di medie e grandi dimensioni. Nella relazione illustrativa del decreto-legge sviluppo, infatti, è chiarita la ragione della nuova proroga del termine al 31 dicembre 2013 che è rappresentata principalmente dal « fine di consentire la prosecuzione delle attività necessarie per la verifica del funzionamento del sistema ».

Inoltre, il provvedimento stabilisce la sospensione del pagamento dei contributi dovuti dagli utenti per l'anno 2012.

In ordine alla tracciabilità dei rifiuti, i soggetti obbligati al SISTRI, rimangono comunque tenuti agli adempimenti di cui agli articoli 190 e 193 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e all'osservanza della relativa disciplina, anche sanzionatoria, vigente antecedentemente all'entrata in vigore del decreto legislativo del 3 dicembre 2010, n. 205.

7 – La funzionalità del SISTRI.

7.1 – La posizione delle associazioni di categoria.

Le associazioni di categoria delle imprese obbligate ad iscriversi al SISTRI hanno mostrato forti difficoltà a implementare il nuovo sistema di tracciabilità dei rifiuti e hanno più volte richiesto un intervento di riformulazione del SISTRI, attraverso la sperimentazione di procedure semplificate, da concordare con i principali attori della filiera, la revisione della piattaforma *hardware* e *software* e la riduzione dei costi per le imprese.

Le maggiori problematiche rilevate riguardano la tecnologia utilizzata.

Si riportano sinteticamente i principali rilievi e proposte di modifica, evidenziati, in particolare, in occasione delle audizioni delle associazioni di categoria, svoltesi presso la Commissione ambiente, territorio e lavori pubblici della Camera dei deputati, in data 29 settembre 2011 e 11 ottobre 2011:

1. Malfunzionamento dei dispositivi elettronici forniti alle aziende.

In particolare le penne *usb* non sarebbero progettate per un utilizzo così frequente e rischierebbero di rompersi con estrema facilità. In merito si è auspicata una semplificazione delle tecnologie del sistema: Confindustria ha più volte richiesto al Ministero, così come la Confcooperative, di sostituire le chiavette *usb* con un sistema

di autenticazione basato su *user-id* e *password*, che offra analoghe garanzie di sicurezza. « Si eliminerebbe così una delle principali cause (probabilmente la maggiore) dell'elevata fallosità del sistema SISTRI e uno dei motivi di maggiore malcontento delle imprese » (doc. n. 1341/8; si vedano anche le relazioni doc. n. 1341/7 e 1341/9).

2. *Complessità con la quale si è riprodotta nel sistema informatico una gestione cartacea di registri e formulari, da anni gestiti dalle imprese con propri software aziendali.*

Si ritiene che i maggiori problemi che hanno rallentato l'avvio del SISTRI derivino dal fatto che il sistema non fornirebbe le sole funzionalità relative alla tracciabilità, ma interverrebbe sui sistemi gestionali delle imprese con rilevanti oneri a loro carico lungo tutta la filiera. È stato più volte auspicato dalle imprese e dalle associazioni di categoria che il SISTRI mantenga il ruolo, così come previsto dalla normativa di rango primario, di solo sistema per la raccolta e trasmissione dei dati utili alla tracciabilità dei rifiuti dal luogo di produzione al luogo di destinazione, lasciando ai *software* commerciali la gestione interna nonché la conservazione dei dati da presentare, su richiesta, agli organi di controllo, realizzando, nel contempo, una piena interoperabilità con la gestione informatizzata dei rifiuti delle aziende. Le imprese di più grandi dimensioni e i gestori di impianti, infatti, temono che il sistema telematico del Ministero dell'ambiente non interagisca in modo efficace con i *software* aziendali per i rifiuti in uso da molti anni, costringendoli a una doppia imputazione dei dati con conseguenti diseconomie e complessità di gestione. Le *software* house hanno dunque sostenuto a più riprese la necessità di dare più tempo agli utenti per analizzare, implementare, testare e diffondere l'interoperabilità (doc. nn. 1341/3, 1341/8).

3. *Complessità delle procedure.*

Le ditte di trasporto hanno rilevato in particolare (Conftrasporto, doc. n. 1341/3) che l'accesso al sistema precede la fase della movimentazione dei rifiuti sicché sono richiesti dati non in possesso degli operatori stessi. Si sostiene inoltre che sovente il percorso definito non viene riconosciuto dai sistemi cartografici. Altre difficoltà si rintracciano nei vari inserimenti della pennetta *usb* che gli autisti devono compiere e si propone di eliminare la citata *usb*, con la trasposizione in digitale del formulario di identificazione dei rifiuti (FIR). Nello stesso senso si è espressa l'Anita, che riunisce le imprese di trasporto automobilistiche, auspicando l'eliminazione delle chiavette *usb* e una moratoria dell'impianto sanzionatorio e degli obblighi di versamento del contributo annuale (doc. n. 1341/5).

4. *Costi sostenuti dalle aziende per l'istituzione e il funzionamento del sistema, con particolare riferimento ai contributi da versare annualmente in funzione della dimensione dell'impresa e delle attività che svolge.*

Considerata la mancata operatività del servizio, è stato richiesto da più parti di destinare i contributi versati per gli anni 2010 e 2011

a copertura degli anni di effettiva operatività del SISTRI, a titolo di compensazione, a favore delle imprese, degli importi già versati in assenza del servizio con quelli che matureranno a far data dalla sua piena operatività, ovvero a introdurre un credito d'imposta per le imprese che hanno pagato detti contributi (doc. nn. 1341/1, 1341/3, 1341/7, 1341/8 e 1341/9).

5. Modalità di applicazione del SISTRI a particolari tipologie di operatori, quali in particolare le imprese agricole (doc. nn. 1341/10, 1341/11 e 1341/12), le imprese di raccolta e recupero dei rottami ferrosi e non ferrosi (doc. n. 1341/6) e i centri di raccolta dei RAEE (doc. n. 1341/2).

Con riferimento alle prime, Coldiretti e Confagricoltura hanno evidenziato la peculiarità delle attività svolte dalle imprese agricole (che « producono modeste quantità di rifiuti pericolosi, mentre molti dei residui sono rappresentati da sostanze naturali non pericolose, che possono essere reimpiegate nella stessa azienda secondo buone e consolidate pratiche agricole », doc. n. 1341/12) e delle strutture aziendali, normalmente di piccola e media dimensione. È stata, dunque, richiesta la predisposizione di appositi provvedimenti dedicati, nei quali si considerino la tipologia e le caratteristiche delle attività svolte e dei rifiuti prodotti, semplificando e riducendo gli adempimenti relativi al SISTRI, in modo da valorizzare i circuiti di raccolta già esistenti e a regime. Anche la Assofermet, che rappresenta le imprese operanti nel settore della raccolta, recupero e commercio dei rottami ferrosi e non ferrosi, ha auspicato un coordinamento del SISTRI con le procedure di recupero dei rifiuti, quali importanti materie prime per l'industria. Si esprime, in particolare, perplessità in merito al possibile rallentamento dell'attività lavorativa, tenuto conto degli importanti volumi movimentati e il « non completo funzionamento del *software* » (doc. n. 1341/6).

6. Data di avvio del SISTRI per le cosiddette micro imprese da fissare solo dopo aver completato una serie di procedure tecniche.

Tra queste, innanzitutto, l'emanazione del decreto ministeriale che individui le specifiche tipologie di rifiuti alle quali, in considerazione della quantità e dell'assenza di specifiche caratteristiche di criticità ambientale, sono applicate, ai fini del SISTRI, le procedure previste per i rifiuti speciali non pericolosi (procedura di adesione volontaria). In merito si vedano le relazioni della Confapi, doc. n. 1341/1 e di Rete imprese Italia, doc. n. 1341/9.

7. Trasporti transfrontalieri.

Al riguardo Conftrasporto e Rete imprese Italia segnalano che gli operatori stranieri che trasportano e/o smaltiscono i rifiuti in Italia non hanno l'obbligo di iscriversi al SISTRI. Allo stesso modo non ci sono obblighi di controllo dei trasportatori italiani che portano, almeno ufficialmente, rifiuti all'estero. Si propone quindi di estendere

l'obbligo di adesione al SISTRI alle imprese estere che operano sul territorio nazionale, sia per scongiurare la distorsione della concorrenza che si verificherebbe a danno delle imprese italiane, sia per contrastare più efficacemente i fenomeni di smaltimento illegale dei rifiuti (doc. nn. 1341/3 e 1341/9).

8. *Apparato sanzionatorio del SISTRI.*

Diverse associazioni di imprese ne hanno chiesto la rimodulazione, introducendo la possibilità del ravvedimento operoso dell'operatore (doc. nn. 1341/3, 1341/5 e 1341/9).

9. *Proposta di attivare un organismo terzo per certificare annualmente l'efficacia del sistema, una volta a regime, modificando le attribuzioni fin ora assegnate al nucleo operativo ecologico dell'Arma dei carabinieri (doc. n. 1341/9).*

10. *Proposta di condurre test e verifiche tecniche sulla base di parametri distinti, che definiscano puntualmente l'oggetto delle misurazioni, le caratteristiche del campione e le modalità con le quali si effettua il test.*

Tali informazioni devono essere preventivamente comunicate agli operatori e condivise dai partecipanti alla verifica (relazione Rete imprese Italia e Confcooperative, doc. nn. 1341/7 e 1341/9). È stato inoltre proposto di predisporre uno strumento formativo interattivo (ad es. demo ad accesso pubblico) che consenta a tutte le aziende nel territorio nazionale e alle strutture formative di avere un'applicazione di riferimento informatizzata (relazione Confapi, doc. n. 1341/1).

In merito alle modalità di realizzazione e messa in opera del SISTRI, il presidente dell'Assosoftware, Bonfiglio Mariotti, ha dichiarato, in occasione dell'audizione del 16 maggio 2012:

« il ciclo dei rifiuti è svolto all'interno di un'azienda che produce rifiuti pericolosi o meno e che per tutta la sua gestione, fisica, contabile, amministrativa e di controllo, tutto avviene attraverso le procedure informatiche.

« Ante SISTRI tutte le elaborazioni relative alla produzione giornaliera, mensile o annuale dei rifiuti, erano trasmesse all'amministrazione dello Stato attraverso il famoso MUD, dichiarazione annuale dei rifiuti, naturalmente in formato cartaceo, come da decenni. Da decenni, tuttavia, nel caso, ad esempio, dell'Agenzia delle entrate, le dichiarazioni hanno cominciato a essere in formato elettronico, mentre al Ministero dell'ambiente avveniva tutto in modo cartaceo.

« All'inizio, quindi, abbiamo guardato alla nascita di SISTRI come a un'iniziativa interessante. Ci siamo detti che finalmente si faceva qualcosa per movimentare questa filiera e renderla informatizzata come altri settori in Italia, ovviamente anche quello privatistico che abbiamo sempre gestito. La considerazione, dunque, era che un

sistema come questo avrebbe consentito mille operazioni, ma prima di avere un impatto abbastanza dirompente con il problema che rappresentava.

« Presiedo quest'associazione da 14 anni e abbiamo rapporti diretti con il Ministero delle finanze, oggi Agenzia delle entrate, con il Ministro del lavoro, la DigitPA, eccetera e devo dire che, per la prima volta, siamo di fronte a un progetto senza sapere assolutamente cosa ci sia dietro.

« A noi interessa interagire con quello che fa il pubblico, l'amministrazione dello Stato e in questo caso era assolutamente necessario perché tutte le grandi imprese produttrici di rifiuti – pensiamo alle grandi municipalizzate o anche a medie e piccole imprese che smaltiscono o devono svolgere operazioni connesse ai rifiuti – hanno i loro sistemi di gestione.

« Il SISTRI vuol mettersi a gestire in proprio una serie di operazioni senza addirittura nemmeno pensare, non rendere possibile, a quella che abbiamo chiamato interoperabilità, ossia al fatto che un sistema tutto informatico, centralizzato, in tempo reale – per così dire – non potesse nemmeno colloquiare con i sistemi informatici delle imprese da cui non può prescindere per gestire tutti i flussi di rifiuti. Questo è stato e credo sia ancora il grande vero problema di SISTRI ».

Il dottor Mariotti ha inoltre depositato un documento, recante « Proposte del gruppo ambiente di Assosoftware » (doc. n. 1324/2), redatto a seguito dell'incontro con il Ministero dell'ambiente del 13 settembre 2010. I punti principali di discussione con il Ministero vengono qui integrati con proposte di semplificazione tecnica ed operativa del sistema e in particolare:

« CRITICITÀ EMERSE SUL SISTRI

« Il sistema SISTRI è attualmente strutturato in tre macro aree:

Dati di movimentazione;

Firma movimenti;

Monitoraggio percorsi.

« Alcune delle criticità emerse riguardano essenzialmente la sincronizzazione delle attività legate alle tre aree.

« L'esigenza attuale di sincronizzazione unitamente al requisito di *real-time* avrebbe un impatto dirompente sui processi aziendali interni in quanto li fa dipendere dalla funzionalità del sistema che, per quanto ampiamente riscontrato, presenta evidenti problemi di continuità e di tempi nell'operatività delle singole operazioni. Si pensi che un'operazione di firma di una singola registrazione ha richiesto, nei test effettuati, tempi tra i 10 e i 15 secondi.

« Si può accettare che un'azienda pianifichi al proprio interno una tempistica per la trasmissione dei dati ma non si può accettare che la propria attività sia fortemente vincolata e dipendente dalla perfetta funzionalità del sistema SISTRI.

« PROPOSTE TECNICHE

« Avendo come obiettivo la certezza della trasmissione del movimento con l'invio contestuale di data, ora, targa e nome dell'autista al momento della presa in carico dal produttore/detentore e dello scarico a destino, si propone il superamento delle criticità evidenziate attraverso le seguenti proposte:

1. Eliminazione della sincronizzazione tra le tre macro aree interessate.
2. Firma dei movimenti tramite i gestionali aziendali con possibilità di firmare più documenti per volta.
3. Monitoraggio slegato dall'utilizzo delle chiavette *usb* eliminando l'obbligo di inserimento della chiavetta del conducente nel computer del produttore/destino.
4. Stampa dal gestionale della scheda SISTRI certificata su carta semplice formato A4, equiparata all'attuale FIR ma senza l'obbligo di conservazione dopo che il movimento è stato firmato sul SISTRI, tramite il gestionale, da tutti i soggetti coinvolti. Il *layout* della scheda e le relative informazioni da stampare saranno definite dai team tecnici nel rispetto della normativa vigente.
5. Invio dei dati di movimentazione e della firma legati agli attuali tempi per la stampa dei registri bollati per l'impossibilità, nella maggior parte dei casi, della presenza fisica del delegato al momento della presa in carico e consegna dei rifiuti da parte del trasportatore.
6. Esclusione dal SISTRI di tutti i movimenti di trattamento/recupero interni all'impianto.
7. Disponibilità all'interno del gestionale di tutte le movimentazioni interne di cui al punto 6) per gli eventuali controlli degli organi competenti. Questi movimenti vengono referenziati all'interno del gestionale con il relativo IDSISTRI.
8. L'attuale pianificazione del percorso demandata ai gestionali aziendali e, se disponibile, inviata al SISTRI nel caso il percorso indicato non sia quello "più breve" ».

Per quanto concerne specificatamente la richiesta di creazione di una piattaforma di interoperabilità, il documento evidenzia la necessità di rendere pubblico un documento che certifichi che i *software* gestionali potranno accedere al SISTRI con specifiche di sicurezza e tecniche definite dai team tecnici di SISTRI e di Confindustria.

I provvedimenti governativi che si sono succeduti negli ultimi tre anni hanno cercato di accogliere le istanze sollecitate dalle associazioni di categoria. A fronte delle difficoltà di utilizzo evidenziate a più riprese, ad esempio, dalla Confindustria e da Rete imprese Italia, i termini previsti per effettuare il versamento del contributo di iscrizione al sistema e per l'entrata in vigore del sistema sanzionatorio sono stati più volte rinviati (si veda, ad esempio, il decreto del Ministro dell'ambiente del 18 febbraio 2011 e, in generale, il capitolo 6).

In seguito alle numerose osservazioni delle associazioni imprenditoriali di categoria, inoltre, sono state gradualmente introdotte

ulteriori semplificazioni nell'utilizzo del SISTRI, soprattutto per quanto concerne la cosiddetta microraccolta, le piccole e medie imprese e gli imprenditori agricoli. Per questi ultimi, ad esempio, la legge n. 14 del 24 febbraio 2012 ha previsto un termine più ampio per l'iscrizione al SISTRI, con riferimento alle imprese agricole che « producono e trasportano a una piattaforma di conferimento oppure conferiscono a un circuito organizzato di raccolta i propri rifiuti pericolosi in modo occasionale e saltuario ». Come già evidenziato, una parziale esclusione dagli obblighi SISTRI per alcune operazioni compiute dalle imprese agricole, è stata introdotta anche con il decreto-legge n. 5 del 2012, nel testo coordinato con la legge di conversione 4 aprile 2012, n. 35, recante « Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo ». Il cosiddetto decreto-legge semplificazioni ha, infatti, sancito, mediante la diretta modifica dell'articolo 193 del codice ambientale, che non è più considerato « trasporto di rifiuti » (con conseguente fuoriuscita di tale attività, ma solo di questa, dall'obbligo di tracciamento dei rifiuti sia cartaceo che telematico) la movimentazione di rifiuti finalizzata al deposito temporaneo effettuata sia da aziende agricole tra suoi fondi, purché distanti massimo 10 Km (anche percorrendo la via pubblica), sia da imprenditori agricoli dai propri fondi al sito delle loro cooperative.

Si ricollegano alle istanze di semplificazione delle procedure e di miglioramento dell'attività di sperimentazione e formazione anche le previsioni di cui all'articolo 6, comma 2, del decreto-legge n. 138 del 2011, convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148, il quale prevede lo svolgimento di verifiche tecniche della piattaforma *software* e *hardware* (dunque test di funzionamento, con l'obiettivo della più ampia partecipazione degli utenti), anche per implementare modalità semplificate in collaborazione con le associazioni di categoria.

In esito alla riunione del comitato di vigilanza e controllo del SISTRI del 6 dicembre 2011 si è convenuto di estendere a tutti gli utenti la partecipazione a una fase di test permanente, dal 12 al 31 dicembre 2011, nel duplice intento di ricevere eventuali, ulteriori suggerimenti per le semplificazioni e di consentire, avendo disponibile un congruo periodo di tempo, una diffusa familiarizzazione con le funzionalità del Sistri.

7.2 – *Gli esiti del cosiddetto click day, i verbali di verifica SISTRI e il protocollo d'intesa del 16 maggio 2011.*

L'11 maggio 2011 alcune associazioni imprenditoriali di categoria (Confindustria e Rete imprese Italia) hanno organizzato un evento denominato *click day*, allo scopo di consentire all'utenza di provare la funzionalità del SISTRI. Le strutture territoriali sono state invitate a collegarsi al sistema e a simulare una sessione di lavoro, segnalando successivamente problemi e criticità eventualmente riscontrati, utilizzando appositi questionari consegnati dalle associazioni.

Dai verbali di verifica depositati dalla Selex Spa (doc. n. 1294/4) emerge che il numero complessivo di utenti coinvolti è stato pari a

circa 37 mila e durante le 24 ore del *click day* è stato registrato quanto segue:

« 129.277 accessi validati (*login* e *password* correttamente inseriti e registrati dal sistema di *access management*) relativi a 37.118 utenti diversi relativi alle imprese registrate ai Sistri; circa 10 mila accessi sono stati eseguiti da 10 utenze interne di test.

« Dei 37.118 utenti diversi, gli utenti diversi che hanno acceduto al sistema per la compilazione del registro e/o scheda di movimentazione sono stati 18.397.

« Dei 18.397 utenti diversi, gli utenti diversi che hanno completato la scheda di registrazione cronologica e/o di movimentazione sono stati complessivi 8.480 (7.912 per la registrazione, 3.434 per la scheda).

« Gli 8.480 utenti hanno generato 16.701 registrazioni cronologiche e 4.693 schede di movimentazione (totale 21.394).

« 118.397 utenti hanno generato complessivamente 877.686 hit, con 98.629 hit rilevati nell'ora di picco (27,4 hit al secondo).

« In media la compilazione di una scheda coinvolge 12 hit, conseguentemente le schede potenzialmente elaborate sono state $877.686 / 12 = 73.140$; poiché le schede concluse risultano 21.394, si deduce che $73.140 - 21.394 = 51.746$ schede non sono state correttamente terminate (corrispondente al 70,7 per cento delle schede potenziali).

« Complessivamente gli utenti che hanno avuto accesso al sistema senza utilizzare lo stesso per sono $37.118 - 8.480 = 28.638$

« Il giorno 11 maggio molti utenti hanno anche effettuato l'aggiornamento *software* dei dispositivi *usb* in numero pari a 11.158.

« Al fine di avere confronti degli accessi al sistema e del comportamento dello stesso in termini di scheda di registrazione cronologica e/o di movimentazione completati è utile osservare i valori del giorno 12 maggio in cui il numero di hit su TRR sono stati 560.650 cioè il 36 per cento in meno del giorno 11, ma con numero schede equivalente ».

La maggior parte degli utenti, tuttavia, ha lamentato malfunzionamenti e lentezza delle procedure telematiche di registrazione degli spostamenti dei rifiuti. Le associazioni di categoria hanno evidenziato, in particolare (doc. nn. 1341/8 e 1341/3):

la difficoltà di accedere al sistema, in quanto la decifrazione dei codici di accesso è risultata spesso impossibile;

la lentezza nell'inserimento dei dati, una volta effettuato l'accesso al sistema;

la difficoltà di contattare il *call center* SISTRI;

il mal funzionamento delle chiavette *usb*.

Il presidente dell'Assosoftware, Bonfiglio Mariotti ha dichiarato, in occasione dell'audizione del 16 maggio 2012:

« Ricorderete il *click day*: avevamo sconsigliato vivamente a Selex di farlo, spiegando che era improponibile, che non erano pronti. Selex rispose che avevano detto loro che dovevano farlo e lo avrebbero fatto e il *click day* fu un disastro. Sapevamo che non avrebbe mai potuto funzionare.

Un altro aspetto fondamentale, infatti, è che quando si realizza un prodotto informatico importante come questo che deve essere diffuso sul territorio, non si possono non prevedere ambienti di test per chi fa questo mestiere. Ritorno sempre – mi dispiace, ma credo sia un esempio molto importante e virtuoso – a Sogei. Benché all'inizio neanche loro avessero una gran voglia, oggi, prima di tutte le procedure di controllo dei telematici, le invia a noi, che ci lavoriamo attraverso una miriade di tecnici, controlliamo tutto, segnaliamo un'infinità di bachi, come avviene sempre. Anche i nostri ingegneri realizzano prodotti e poi si eseguono i test. Per SISTRI, questa parte non sapevano nemmeno cosa fosse, in buona sostanza ».

Su domanda dell'onorevole Russo, in merito all'esistenza di un direttore dei lavori e di una commissione di collaudo che certificassero l'operabilità del progetto, nonché in merito alla coerenza del SISTRI rispetto alla normativa di riferimento, il presidente Mariotti ha rappresentato quanto segue:

« Abbiamo sempre avuto l'impressione che la Selex non avesse nulla di tutto questo. Per noi c'era Carlini, poi Carlini, Carlini e ancora Carlini, che veniva alle riunioni, rispondeva al telefono, alle mail, come se ci fosse solo lui o nessun altro fosse deputato a parlare con noi. Di questo abbiamo avuto coscienza vera, profonda, che nessun altro dovesse parlare con le *software house*, ma non si capisce quali fossero i motivi.

« Tornando al problema, se le cose fossero state organizzate così, chi ha effettuato l'analisi del SISTRI gli avrebbe detto chiarissimamente che non poteva funzionare perché un sistema di controllo, di monitoraggio dei rifiuti in tempo reale non si realizza neanche da parte della NASA quando fa partire i viaggi interstellari. Mi sembra una cosa impensabile.

« Pensiamo, inoltre, alle *black box* sui camion: in autostrada si stacca la motrice dal rimorchio, si passa a un altro rimorchio e cosa controllano? Certe idee, se si fosse fatta un'analisi corretta, non sarebbero mai venute in mente.

« Selex e Finmeccanica hanno esperienza di produzione di *software* centomila volte migliore della nostra, grandissime capacità. Sono aziende importantissime, non in Italia, ma nel mondo, riescono a realizzare progetti come poche altre aziende al mondo riescono, per cui mi chiedo perché abbiano fatto una cosa del genere? Non riusciamo a capacitarci.

« Dal punto di vista della normativa, abbiamo fatto presente per iscritto più di una volta che certe cose non erano coperte dalla norma.

Alcuni dei nostri si rifiutavano proprio argomentando che alcune cose non erano scritte da nessuna parte. Io sono molto pragmatico e penso che, al di là della mancata copertura della norma, che sia secretato o no, se vogliamo lavorare dobbiamo andare avanti. Qualcuno ha incrociato le braccia, altri sono partiti a sviluppare, a produrre, a fare, col risultato che dopo due anni la gente ha lavorato, le nostre aziende hanno speso un sacco di soldi senza avere nulla di concreto ».

In merito alla giornata di *click day*, la Selex Se.Ma. Spa ha evidenziato che, da un punto di vista organizzativo, le principali criticità erano da addebitarsi alla carenza di previo coordinamento con gli utenti e le associazioni. Si riporta in merito quanto rilevato nel sopra citato *report* di verifica (doc. n. 1294/4), in cui vengono analizzati gli aspetti di natura organizzativa e sistemistica che avrebbero portato al degrado del servizio:

« 2.1 Aspetti organizzativi:

1. Nella modalità organizzativa descritta, il soggetto gestore del sistema informativo SISTRI, la Selex, è stata vista come puro fornitore di servizi tecnologici e non è stato pienamente coinvolto nella preparazione e gestione dell'evento.

2. Andava piuttosto costituita una struttura di coordinamento con il Ministero dell'ambiente e le associazioni coinvolte, al fine di preparare adeguatamente l'evento.

3. È molto probabile che se il *click day* fosse stato adeguatamente preparato e comunicato, si sarebbe potuto monitorare e prevenire il degrado delle prestazioni verificatosi.

4. A seguito della assenza di una adeguata campagna di preparazione e di comunicazione, che non poteva essere affidata alle sole associazioni, gli utenti finali del sistema, i gestori ambientali, non hanno probabilmente partecipato all'evento con la serenità che sarebbe stata necessaria.

5. Ogni innovazione di servizio che provoca una forte discontinuità nelle modalità di lavoro è vista spesso con uno atteggiamento di rifiuto, che può essere alleviato, nello spirito del concetto di servizio discusso in precedenza, solo comunicando all'utente finale i vantaggi che ne avrà a seguito della sua adesione alla nuova modalità; questo non appare essere stato fatto fino ad ora e non può essere fatto dalle sole associazioni, che a loro volta sono portate conservativamente a ricadere nello stesso atteggiamento, talvolta amplificando, dei propri utenti.

6. Nel chiedere agli utenti di aderire a nuove modalità di fruizione ed erogazione di servizi, spesso i costi e i sacrifici sono immediati, mentre i benefici si manifestano con il tempo; si sarebbe dovuto invece fare uno sforzo, anche di comunicazione, per fornire subito dei vantaggi.

7. La modalità adottata il giorno del *click day* per cui gli utenti comunicavano i loro problemi tramite *e-mail*, quindi attraverso

messaggi non codificati, ha portato a un notevole onere di interpretazione, ritardando la possibilità di risoluzione dei problemi.

« 2.2. Aspetti sistemistici

« Per quanto riguarda gli aspetti di natura sistemistica, l'analisi delle misurazioni effettuata ha consentito di ricostruire il comportamento del sistema nel giorno del *click day* e nei giorni seguenti. « In sintesi osserviamo che:

1. Ogni sistema informativo dotato di una complessa infrastruttura tecnologica, come il SISTRI, deve essere dotato di un adeguato sistema di monitoraggio delle prestazioni. L'analisi dell'architettura della soluzione SISTRI ha appurato che:

a. l'infrastruttura realizzata e utilizzata è in linea con lo stato dell'arte delle tecnologie di mercato;

b. in considerazione della grande eterogeneità e variabilità dei comportamenti degli utenti, l'interazione delle diverse componenti della infrastruttura deve essere adeguatamente governata nel tempo nell'ambito di una visione sistemica.

c. La continua misurazione del comportamento del sistema in tutte le sue fasi e la documentazione ed elaborazione delle misure svolte dovrà consentire di effettuare un più efficace livello di monitoraggio e controllo del sistema e della sua operatività, per poter arrivare alla migliore utilizzazione del sistema stesso.

In sintesi, il sistema informativo SISTRI ha la capacità di erogare i servizi richiesti con una adeguata *governance*.

2. Per un'analisi più accurata sarebbe stato conveniente avere a disposizione oltre i *log* a livello applicativo un più esteso insieme di dati sul comportamento delle infrastrutture elaborative e comunicative e sul *middleware*, dati che non sono stati collezionati durante la giornata del *click-day* con lo stesso livello di dettaglio di quelli di livello applicativo. Ciò avrebbe consentito una correlazione stretta tra quanto era in esecuzione e il livello di congestione delle relative infrastrutture di *middleware*. Comunque è da notare che normalmente questo tipo di attività comporta un notevole *overhead* che potrebbe influenzare i tempi di risposta a livello applicativo e quindi spesso viene effettuata a livello di stage utilizzando generatori di carico che emulano il comportamento degli utenti.

3. Nei sistemi complessi come il SISTRI, i tempi di risposta alla risoluzione di problemi sono commisurati a quanto rapidamente si acquisisce conoscenza in merito al comportamento del sistema e alle informazioni di tracciabilità delle varie attività e agli utilizzi delle varie risorse e a quanto rapidamente si riesca a estrarre da questi dati informazioni utili per il decisore. Tale necessità porta a confermare la conclusione che il sistema di misurazione dei livelli di servizio vada costantemente allineato alle esigenze conoscitive per misurare il comportamento del sistema.

4. La struttura di supporto sistemistico e applicativo della Selex ha una professionalità rilevante, sia nei quadri manageriali che nei quadri esecutivi; piuttosto, dalle attività svolte in questo periodo si arriva alla conclusione che vada potenziato il raccordo orizzontale tra le diverse entità operanti nel SISTRI per un continuo miglioramento sia dal punto di vista organizzativo che sistemistico.

«È importante, infine, ribadire che il SISTRI è un sistema h24 dove il comportamento degli utenti non è disciplinato da un contesto organizzativo pianificato. Gli utenti possono accedere in qualsiasi momento al sistema e eseguire operazioni di aggiornamento o di lettura. Nel SISTRI possono presentarsi *pattern* di accesso e di carico assolutamente imprevedibili che possono mettere in seria difficoltà un sistema dal punto di vista prestazionale fino a causarne il blocco. Ciò rende il sistema SISTRI, in questo aspetto, molto simile ad un *cloud provider* tipo Google. Per questo motivo, viene caldamente suggerita una revisione delle funzionalità allo scopo di disaccoppiare completamente l'utente con il sistema di *backend* e, in caso questo disaccoppiamento non sia possibile, diminuire al minimo la durata di tale interazione e più in generale ridurre al minimo la presenza di un utente nel sistema che attualmente è consentita, in caso di inattività dell'utente, per un'intervallo di un'ora. Sarebbe opportuno determinare il valore di tale intervallo personalizzandolo ad attivamente, sulla base della conoscenza e della esperienza acquisita del sistema, sulla base del comportamento e dei profili della utenza. Viene inoltre suggerito di prevedere meccanismi "elastici" e accettabili dall'utenza per assorbire picchi di carico e di effettuare monitoraggio e *tuning* continuo del sistema sia dal punto di vista *hardware* che *software* in modo da poter sia prevedere e sia gestire potenziali picchi ».

Anche la documentazione consegnata dal Ministro dell'ambiente *pro tempore*, onorevole Stefania Prestigiacomo, in occasione dell'audizione del 7 settembre 2011 (doc. n. 849/1), contiene una relazione delle giornate di sperimentazione del SISTRI. Con riferimento al cosiddetto *click day* si rileva:

« L'analisi dettagliata, inerente il monitoraggio del sistema SISTRI dalle 00:00 alle 24:00 dell'11.05.2011, ha dato i seguenti risultati.

« Sul portale *on line* del SISTRI riservato agli utenti iscritti, sono stati rivelati 174.552 tentativi accesso di questi 139.718 (80 per cento) hanno avuto esito positivo; 34.834 (20 per cento) hanno avuto esito negativo.

« Dei 34.834 accessi che hanno avuto esito negativo, 25.555 sono accessi negati (pari al 74,4 per cento), a causa dell'errato inserimento della *password* da parte dell'utente, mentre i rimanenti 9.279 accessi negati (pari al 26,6 per cento) sono dovuti ad un errato inserimento dell'*account* o al *time out* (il sistema dopo 120 secondi di inattività da parte dell'utente automaticamente lo respinge chiudendo la connessione) ».

Il documento riporta inoltre i risultati di specifici test organizzati successivamente dall'amministrazione su richiesta delle Associazioni Imprenditoriali, onde verificare il funzionamento del SISTRI:

« (...) hanno dato ottimi risultati in termini di funzionamento del sistema e di utilizzo da parte delle aziende iscritte. In particolare, è stato effettuato un test il 28 giugno 2011 con il sistema delle imprese petrolchimiche associate all'Unione petrolifera e del gruppo ENI. Sono state effettuate complessivamente oltre 200 operazioni di movimentazione. I risultati acquisiti da Unione petrolifera ed ENI evidenziano che lo stato di operatività per i produttori è buono e la percentuale degli utenti che è riuscita a completare l'operazione è superiore a all'80 per cento.

« Sui risultati non positivi l'analisi svolta successivamente ha messo in evidenza che questi sono in gran parte dovuti a scarso coordinamento tra i vari soggetti della filiera e in particolare con i trasportatori.

« Altro test è stato effettuato il giorno 7 luglio 2011 con un gruppo di imprese aderenti a Federchimica. Sono state effettuate oltre 450 operazioni tra schede di movimentazione e registrazioni cronologiche. Alcune imprese sono riuscite a coinvolgere nei test i trasportatori.

« I risultati rilevati anche con specifici *report* degli utenti registrano una percentuale di esiti positivi pari al 90 per cento.

« I casi non positivi sono stati analizzati singolarmente e le motivazioni del risultato non positivo sono imputabili alla momentanea indisponibilità degli utenti alla partecipazione all'evento.

« Inoltre, al *contact center* specificamente attivato, come nel precedente test, non sono stati segnalati malfunzionamenti, ma piuttosto richieste di supporto all'utilizzo delle applicazioni.

« Il 26, 27 e 28 luglio 2011, si è svolto, poi, il test per il settore dell'autotrasporto, organizzato con il supporto e l'assistenza dell'albo nazionale gestori ambientali, insieme alle associazioni di categoria più rappresentative. Le imprese coinvolte sono state 149. Le registrazioni cronologiche effettuate sono state 947 e le schede movimentazione firmate sono state 645.

« Sulla base della verifica effettuata anche con l'ausilio dei *report* trasmessi dalle imprese è risultato che: 118 sono state le imprese che hanno comunicato un esito positivo del test; per 19 imprese sono stati verificati errori dell'utente e soltanto in due casi sono stati sollevati problemi di funzionamento delle *black box*. Il test trasportatori ha, quindi, evidenziato il sostanziale funzionamento del sistema. In ogni caso i problemi di carattere tecnico e procedurale emersi sono oggetto di approfondimento e di conseguente inserimento di chiarimenti e correttivi nel manuale operativo del SISTRI ».

Allo scopo di approfondire i problemi tecnici e operativi rilevati dagli utenti in occasione del *click day*, in data 20 aprile 2011 è stato siglato un protocollo d'intesa tra Selex, Ministero dell'ambiente e le associazioni imprenditoriali di Confindustria servizi innovativi e

tecnologici e Confcommercio/Assintel (doc. n. 1226/2). Si tratta del primo atto formale che attesta un rapporto istituzionale con i soggetti interessati e che istituisce un tavolo tecnico allo scopo di:

verificare periodicamente lo stato di avanzamento del SISTRI;

monitorare la funzionalità del sistema di interoperabilità, anche al fine di affrontare e superare le eventuali difficoltà per migliorare il sistema di tracciabilità;

condividere le modifiche alle specifiche e alle procedure di interoperabilità;

proporre, qualora necessario, eventuali misure correttive e migliorative del sistema di interoperabilità;

promuovere percorsi di supporto tecnico alle aziende del settore.

Secondo quanto emerso dall'audizione del dottor Mariotti, in un momento successivo parteciparono al tavolo tecnico così costituito anche i rappresentanti di aziende informatiche non iscritte alle associazioni firmatarie: si tratta di alcune delle aziende ricorrenti al TAR che avrebbero rinunciato al ricorso sulla base di un accordo concluso con il Ministero dell'ambiente e la Selex che consentì loro di partecipare ai tavoli tecnici (si veda in merito il cap. 5, par. 5.2.3):

« Queste piccole aziende erano convinte che con SISTRI sarebbero morte dal punto di vista dei loro affari. Noi cercavamo di spiegare che bisognava saltare sulla tecnologia, che avrebbe allargato a macchia d'olio anche a imprese che mai se ne sarebbero dotate. Da aziende informatiche sappiamo che maggiore è la banda larga nel Paese, meglio è per tutti. Questo era il ragionamento.

Feci qualche tentativo con quelle aziende, ma non ci fu risposta positiva. Qualcuno era d'accordo, soprattutto le tre aziende che erano nell'associazione, ma poi vollero mantenere il gruppo, o almeno così mi è sembrato. Non conosco il motivo per cui ritirarono il ricorso, ma posso immaginarlo, o almeno immagino quella che vorrei fosse la parte buona: le aziende rimaste fuori, a nostro avviso, si sentivano facenti parte di un mondo più ideale o almeno così ci hanno dato a intendere. A un certo punto hanno avuto il rapporto diretto con il Ministro dell'ambiente e con Selex ed è stato concesso loro di partecipare in via diretta alle riunioni, mentre, generalmente, se ci sono 25 associati, non tutti partecipano alle riunioni, ma solo un paio di delegati. A quel punto io li ho persi di vista totalmente. (...) Sì, non so se il mese successivo, due o tre mesi dopo, ma la morale è che abbiamo capito che avrebbero ritirato il ricorso quando abbiamo visto i rappresentanti di questi esterni al tavolo ».

In merito al funzionamento del tavolo tecnico, il dottor Mariotti ha dichiarato:

« Il protocollo prevedeva l'istituzione di un tavolo operativo attorno al quale c'era il Ministero, noi *software house*, due nostri rappresentanti di Assosoftware e un rappresentante di Assintel per

Confcommercio – loro avevano solo 4 o 5 aziende associate – e due o tre di Selex, tra cui c’era Carlini. Non ricordo gli altri. Per il Ministero c’era Ciarlone e un’altra persona di cui non ricordo il nome. Successivamente, c’erano anche le aziende ricorrenti. Il protocollo fu firmato e posso produrne copia. Un po’ come per il discorso del sito, il senso del protocollo era di definire che l’interoperabilità era necessaria e che attorno al tavolo andavano definite le modalità. Era scritto addirittura che ogni seduta doveva essere verbalizzata, ma non ne fu mai verbalizzata una. Noi le abbiamo verbalizzate, ma per conto nostro, mentre avrebbe dovuto verbalizzare il Ministero e fare circolare l’informazione.

« ALESSANDRO BRATTI. Durante tutto questo periodo avete avuto anche dei rapporti informali con la Commissione ambiente ?

« BONFIGLIO MARIOTTI, Presidente dell’Assosoftware. Sì, personalmente. L’onorevole Alessandri è una persona estremamente aperta al dialogo, quindi lo chiamai anche più volte affinché intervenisse perché questi avevano la testa dura, continuavano, ma non so quanto sia stato d’aiuto. Speravo che, lui chiamando Pelaggi e altri, ci facilitasse nell’avere un dialogo. Non avevamo nulla da chiedere a questa gente, dovevamo solo capire come far funzionare il sistema perché a noi interessava che andasse in funzione con le dovute modifiche.

« PRESIDENTE. Che fine ha fatto il protocollo ?

« BONFIGLIO MARIOTTI, Presidente dell’Assosoftware. Secondo me, ce lo firmarono perché io lo chiesi già dal primo giorno. Noi non siamo abituati a lavorare così. All’Agenzia delle entrate abbiamo un protocollo di lavoro perché si lavora tutti i giorni. Abbiamo, ad esempio, un forum sul fisco perché sorgono problemi tutti i giorni. Sapete che la circolare sull’IMU ancora oggi non è uscita. Noi l’abbiamo già, non ufficiale, perché la stiamo discutendo con i tecnici dell’Agenzia delle entrate tutti i giorni. A noi servivano delle precisazioni anche sul protocollo e, normalmente, con gli enti con cui lavoriamo abbiamo un metodo e questo protocollo doveva servire ad adottare questo metodo che prevede incontri settimanali, dialoghi, ecc. Noi mettiamo le notizie a fattor comune di tutte le nostre imprese, loro devono leggere, devono risponderci, ma non se ne fece nulla ».

In occasione della stessa audizione, il presidente dell’Assosoftware ha depositato una lettera inviata, in data 16 febbraio 2012, al Ministro Clini (doc. n. 1324/2), nella quale la Confindustria servizi innovativi e tecnologici e l’Assintel hanno rappresentato i problemi operativi connessi al progetto, ritenendo di sospendere la collaborazione sottoscritta nel sopra citato protocollo d’intesa del 20 aprile 2011. Si riporta in merito una parte della missiva:

« Dopo un non facile percorso di accreditamento, motivato da parte nostra dall’ineludibile necessità di rendere interoperabile Sistri con i sistemi gestionali aziendali, si è giunti alla sottoscrizione del protocollo di intesa con il Suo Ministero il 20 aprile 2011. Ci aspettavamo, quindi, che venissero tenute in considerazione e perse-

guite le linee guida e le indicazioni contenute nell'allegato tecnico che ne fa parte integrante.

«Dopo quasi un anno il bilancio che tracciamo è ampiamente negativo e Sistri, invece di semplificarsi, si è nel frattempo ulteriormente complicato, invadendo inutilmente le aree gestionali dell'azienda.

«Siamo fermamente convinti che Sistri, giusto nelle idee di base, sia stato progettato senza tenere in debita considerazione la realtà operativa e tecnologica, sia partito male e sia stato gestito peggio, tanto da essere oramai diventato un sistema sfiduciato dalla maggioranza delle aziende italiane.

«Anche noi ci sentiamo di non credere più in questo progetto e intendiamo sospendere la collaborazione sottoscritta nel protocollo d'intesa perché Sistri, così com'è attualmente realizzato, non potrà mai funzionare in quanto pretende di: avere dati dettagliati in tempo reale, entrare nei processi aziendali imponendo scelte operative obbligate, ampliare oltre misura la propria sfera di competenza appropriandosi indebitamente di ambiti riservati al mercato.

«È nostra opinione che lo Stato debba avere i dati necessari lasciando agli operatori i giusti tempi per i propri controlli interni e, inoltre, non debba imporre l'uso esclusivo di strumenti di gestione, in questo caso informatici, ma debba determinare il livello di adempimenti e di controllo e pretendere che le imprese si adeguino.

«Secondo statistiche OCSE il fisco italiano è il più informatizzato al mondo; ciò nonostante il Ministero dell'Economia e/o l'Agenzia delle Entrate non hanno mai fornito né imposto l'uso del proprio *software* a nessuno, né tanto meno hanno chiesto di inviare "in tempo reale" i dati contenuti, ad es., nelle singole fatture clienti/fornitori, come invece pretende il sistema Sistri con i movimenti e le schede.

«Infine, Sistri ha creato una situazione di gravissima incertezza, diffusa in maniera omogenea tra tutti gli operatori portando, di conseguenza, al blocco degli investimenti nel comparto ambientale; investimenti che, fino all'avvento di Sistri, erano stati costantemente in crescita. Riteniamo pertanto non più procrastinabili azioni di cambiamento urgenti e una forte discontinuità, analogamente a quanto questo Governo sta facendo nei più diversi ambiti, eliminando la pretesa di ottenere dati in tempo reale, semplificando il sistema e rimuovendo l'invasività di Sistri negli ambiti gestionali non di sua competenza.

«Solo se ciò avvenisse potremmo riprendere con rinnovata fiducia il percorso di piena collaborazione, che riteniamo fondamentale per il successo del progetto, e moltiplicare i nostri sforzi per raggiungere obiettivi di eccellenza per il Paese».

Proprio con riferimento al *click day* ed al collaudo del sistema si riporta la posizione del Ministro dell'ambiente *pro tempore*, onorevole Stefania Prestigiacomo, espressa nel testo depositato nel corso del-

l'audizione del 7 settembre 2011 (Doc. n. 849/1) da cui si evince che « l'analisi dettagliata... dalle 00:00 alle 24:00 dell'11 maggio 2011, ha dato i seguenti risultati. Sul portale *on line* del SISTRI, riservato agli utenti iscritti, sono stati rilevati 174.552 tentativi di accesso di questi 139.718 (80 per cento) hanno avuto esito positivo; 34.834 (20 per cento) hanno avuto esito negativo. Dei 34.834 accessi che hanno avuto esito negativo, 25.555 sono accessi negati (pari al 74,4 per cento) a causa dell'errato inserimento della password da parte dell'utente, mentre i rimanenti 9.279 accessi negati (pari al 26,6 per cento) sono dovuti ad un errato inserimento dell'*account* o al *time out* (il sistema dopo 120 secondi di inattività da parte dell'utente automaticamente lo respinge chiudendo la connessione) », dati, peraltro, certificati dal comando del NOE, giusta la documentazione trasmessa dal Ministero dell'ambiente alla Commissione.

Sempre con riferimento al *click day* e al collaudo del sistema è opportuno riportare anche quanto evidenziato dal Ministro Clini nell'audizione del 16 maggio 2012:

« 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.

« Per legge questo è un sistema senza oneri a carico dello Stato, che perciò si autofinanzia attraverso il contributo delle imprese assoggettate all'obbligo della certificazione in materia di rifiuti, essendo il SISTRI sostitutivo del sistema cartaceo.

« La prova di funzionamento del SISTRI non è organizzata dal Ministero dell'ambiente, ma effettuata su iniziativa degli operatori e, come sapete, dà esito negativo: è come se il sistema collassasse, non fosse in grado di reggere il carico. Le valutazioni circa questo collasso sono diverse. Da parte dell'impresa fornitrice si dice che questo sistema è stato boicottato più che essere verificato. Successive verifiche effettuate su campioni mettono in evidenza che il SISTRI è un sistema funzionante.

« In ogni caso, il fatto che alla prima prova il SISTRI non abbia funzionato ha provocato le proroghe sull'entrata in vigore, accompagnate all'aggiustamento progressivo di alcune modalità operative, all'identificazione di misure per la semplificazione ovvero per l'esclusione dal SISTRI di alcune categorie. La nostra attesa è che il 30 giugno il sistema parta. (...)

« C'è stato un parere di una delle due commissioni istituite che ci ha confermato, credo nella primavera del 2011, che quest'oggetto funziona e corrisponde alle specifiche che erano state richieste. Funziona nel senso che corrisponde, non poteva dire che funzionasse perché non era stato provato. Non è un parere di congruità, né un collaudo, ma comunque ha in qualche modo autorizzato l'amministrazione, a suo tempo, a ricevere le fatture e a cominciare a pagare. Allo stesso tempo, ha rappresentato anche il fondamento per il pagamento dei contributi al SISTRI ».

Il Ministro Clini conclude: « A questo proposito, voglio dire che quella di aver indicato per norma un sistema è un'anomalia. La legge dovrebbe indicare l'obiettivo e lo strumento dovrebbe essere il risultato di una valutazione dell'amministrazione, ma è evidente che questo è avvenuto contestualmente alla procedura di segretazione, argomento sul quale potrei esprimere una valutazione personale, ma credo che la magistratura sia più titolata a farlo ».

7.3 – La posizione della Selex rispetto alle contestazioni delle imprese ed alla funzionalità del sistema.

La Selex Elsag Spa ha depositato presso la Commissione un documento (doc n. 1256/1) nel quale l'azienda fornisce dettagliate risposte, punto per punto, alle varie contestazioni sollevate dagli operatori in relazione al funzionamento del SISTRI. Sembra quindi opportuno riportare espressamente tali chiarimenti:

« 1) Vettori stranieri: la disciplina del SISTRI non assoggetta i vettori stranieri che svolgono trasporti transfrontalieri ai proprio obblighi (pagamento contributi annuali, costi di installazione *black-box*, carte SIM, formazione personale specializzato all'uso telematico del sistema) consentendo loro di operare una concorrenza sleale rispetto ai vettori italiani. Conseguenze: il SISTRI non potrà mai raggiungere l'obiettivo di tracciare tutta la movimentazione dei rifiuti in Italia e la committenza malintenzionata potrà sempre affidare a vettori esteri i rifiuti che non vuole siano sottoposti a stretto controllo, consentendo in tal modo il perpetrarsi dei reati ambientali impuniti.

« Replica: il Ministero dell'ambiente ha più volte fatto presente alle Associazioni come il tema degli obblighi dei vettori esteri debba essere affrontato in sede di Commissione europea e come questo richieda un'azione coordinata delle istituzioni e delle associazioni imprenditoriali italiane. Queste azioni sono già state avviate e necessitano tempo per poter essere completate. Il ragionamento che leggiamo per cui il controllo stretto del SISTRI (che quindi fa il suo mestiere) avvantaggia i vettori stranieri che possono approfittare delle occasioni di lavoro provenienti da soggetti malintenzionati ci pare quantomeno incomprensibile. Si fa comunque un altro errore; si focalizza l'attenzione sulle informazioni del percorso come se fossero le basi dei vantaggi del SISTRI mentre questo è un elemento aggiuntivo rispetto al processo di monitoraggio e controllo più ampio che il sistema consente. In ogni caso riteniamo che quanto evidenziato

non infici assolutamente il corretto funzionamento del servizio e i grandi vantaggi dello stesso.

« 2) Iscrizioni/Trasformazioni/Integrazioni — Iscrizioni complesse, profili operatori contenuti in Sistri errati, trasformazioni e/o integrazioni complicate se non addirittura impossibili. Conseguenze: Il mancato adeguamento di un profilo operatore alle autorizzazioni in essere provoca il blocco delle attività e/o fermi prolungati e/o attivazione di procedure errate e sanzionabili.

« Replica: tutte le informazioni prodotte dalle aziende durante la fase d'iscrizione sono state verificate sia con i dati contenuti nel registro delle Imprese che con quelli dell'Albo dei Gestori Ambientali. Questo ha permesso di far emergere situazioni non aggiornate presso queste due anagrafiche nazionali. È stato così possibile allineare i database delle anagrafiche che possono essere verificati nel tempo, fermo restando che se un soggetto opera una modifica verso una di queste anagrafiche senza comunicarlo anche alle altre si possono avere effetti in termini di autorizzazioni e profili di servizio fino alla successiva verifica. Nella piattaforma tecnologica SISTRI, è stata comunque resa operativa una funzionalità "Gestione Aziende" con cui è possibile aggiornare i dati e renderli compatibili alle modifiche comunicate presso una delle due anagrafiche nazionali.

« 3) *black box* — diverse non funzionano e scaricano le batterie. Conseguenze: Gli automezzi si fermano, bisogna attendere l'arrivo dei tecnici dei sistri per farlo ripartire...forse.

« Replica: il funzionamento delle *black box* è monitorato dal Centro Operativo. Attualmente, a seguito delle semplificazioni adottate, molti utenti, seppur informati, non hanno ancora aggiornato il *software* del dispositivo "scaricandolo" dal sito SISTRI. Il Contact Center del SISTRI ha periodicamente contattato questi utenti anche per aiutarli a fare questa semplice operazione, in molti casi però senza ricevere cooperazione. Relativamente al consumo energetico, in condizioni d'uso normale, la *black box* ha un valore medio di potenza assorbita di 2.6W (la luce di cortesia di un'auto è in genere >3W). Con il quadro di accensione spento, la *black box* si auto-configura in uno stato di basso assorbimento con consumo pari a circa 1.5W. Il risparmio energetico viene gestito dal *software* della *black box* agendo sulla CPU, memorie, periferiche, e su ogni componente che non abbia necessità di essere stabilmente alimentato. Nello stato di risparmio energetico, allo scopo di poter inviare o ricevere informazioni, l'apparato si riattiva periodicamente, come richiesto dall'amministrazione, e permane nello stato di funzionamento normale per il tempo fissato a meno che non debba rispondere a eventuali comunicazioni ricevute dal Centro (vedi per esempio richiesta di posizione in caso di furti). Infine, il Concessionario è obbligato contrattualmente a rimuovere guasti al *software* del dispositivo entro 48 ore dalla segnalazione e entro 72 ore a consegnare una nuova *black box* in caso di malfunzionamenti dell'*hardware*. Al Contact Center sono arrivate segnalazioni di problematiche per meno del 1 per cento del parco dispositivi installato che nella maggioranza dei casi si sono risolti peraltro con aggiornamenti *software*.

« 4) Dispositivi *Usb* Operatori – Molti non funzionano dal punto di vista *Hardware*. Tantissimi non sono configurati bene in centrale per cui non riescono ad accedere o comunque hanno profili sbagliati (soprattutto gli impianti). Conseguenze: Le operazioni di movimentazione non posso avvenire e soprattutto non possono avere un riscontro normativo valido. Non si è sicuri di quello che avviene sul portale Sistri e questo incute molti timori considerando che l'apparato sanzionatorio va in vigore proprio nel momento in cui il Sistri è ufficialmente avviato.

« Replica: relativamente ai malfunzionamenti, vale quanto detto precedentemente per i dispositivi *usb*. Il concessionario è obbligato da contratto a rimuovere i malfunzionamenti al *software* entro le 48 ore e all'*hardware* entro le 72 ore. Allo stato attuale, dopo due anni, su un parco di dispositivi *Token usb* distribuito di più di 528 mila ne sono stati sostituiti circa 6 mila. Relativamente ai disallineamenti dei profili, si ribadisce che esiste la funzione "Gestione Aziende" dove si possono aggiornare i dati d'iscrizione con l'attenzione che tali modifiche siano state precedentemente comunicate al registro delle imprese o all'albo dei gestori ambientali.

« 5) Dispositivi *usb* Autisti – Tanti non funzionano dal punto di vista *hardware*. In particolare non sempre si riesce a capire se i BIP sono stati effettivamente emessi. Difficilissima (quando funziona) la identificazione del corretto funzionamento. Conseguenze: Fermi dei mezzi. Se poi non si è sicuri della avvenuta attivazione del viaggio rientriamo nel timore delle sanzioni.

« Replica: relativamente ai malfunzionamenti, vale quanto detto nel punto precedente. Specificatamente, la semplificazione normativa operata e sperimentata da ottobre del 2011 ha rimosso la necessità tecnica del BIP. L'autista inserisce la token nella *black box* e parte.

« 6) Firma Digitale – La forma digitale è illegale. Ovvero non è una firma digitale ma una semplice firma elettronica priva di qualsiasi sistema di sicurezza. (In attesa del resoconto di DigitPA). Conseguenze: Potrebbero aprirsi innumerevoli contenziosi tra gli operatori e il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

« Replica: la firma elettronica del SISTRI è in linea con il codice dell'amministrazione digitale emanato a dicembre 2010 e in linea con il comma 6 dell'articolo 61 delle regole tecniche in cui si chiarisce che, essendo il *token usb* uno strumento che permette l'autenticazione forte, la firma, basata su di esso, è elettronica avanzata.

« 7) Portale Sistri non sempre accessibile – In moltissimi casi vengono indicate delle anomalie che non consentono l'accesso. Conseguenze: Fermo delle attività. Soluzione solo attraverso l'interlocuzione del call center non sempre disponibile. La previsione delle numerose chiamate al call center in prossimità dell'entrata in vigore è quella di una paralisi dell'intero comparto.

« Replica: allo stato attuale, i disservizi del portale SISTRI sono avvenuti solo per periodi limitatissimi in corrispondenza dell'entrata

in produzione (rilascio) di nuove versioni *software* necessarie per dar seguito alle semplificazioni normative concesse dall'amministrazione a seguito delle richieste delle associazioni. L'architettura della piattaforma tecnologica SISTRI è progettata e realizzata per garantire alta affidabilità e prestazioni dei servizi erogati, 24h per 365 giorni all'anno. Essa è interamente ridondata in ogni componente critico con livelli di disponibilità maggiori del 99,9 per cento sull'anno e dispone di un centro secondario (*Disaster Recovery*) ad oltre 400 Km dal sito primario con allineamento "a caldo" dei dati. Comunque, anche nel caso in cui dovessero verificarsi blocchi di processo, la normativa prevede procedure alternative per la movimentazione dei rifiuti in caso d'indisponibilità della piattaforma SISTRI.

« 8) portale Sistri in continua evoluzione – numerosissimi e frequenti cambiamenti non documentati o documentati in maniera insufficiente. Conseguenze: Difficoltoso adeguarsi ad un sistema con la semplice lettura di un manuale. Gli operatori hanno bisogno di supporto costante che non può essere garantito dalle *software house* e dalla schiera di consulenti ambientali sul territorio

« Replica: questa affermazione pare paradossale. Le associazioni richiedono delle semplificazioni, l'amministrazione le valuta e – se nel caso – le concede, quindi vengono implementate sulla piattaforma e a conclusione dell'implementazione le associazioni si lamentano dell'evoluzione della piattaforma. Per quanto a noi noto, poiché le semplificazioni sono discusse in un tavolo istituzionale (comitato di vigilanza) e quindi note alle associazioni prima che queste vengano rese operative dalle promulgazioni dei decreti, dalle nuove versioni del *software* della piattaforma tecnologica e dal manuale operativo, quello che ci si attenderebbe è che le associazioni stesse le divulgino ai loro associati.

« 9) Portale Sistri non conforme alla normativa – Le funzioni contenute nel portale, oltre a non essere documentate, non sono conformi alla normativa di attuazione (decreto ministeriale). Conseguenze: L'insicurezza porterà ad errori con la conseguente rivalsa dal punto di vista sanzionatorio.

« Replica: relativamente a questo aspetto vale quanto detto nel punto precedente, con l'aggiunta che tali semplificazioni da settembre dello scorso anno, per rispondere ai mandati della legge 148, sono prima rese operative sulla piattaforma tecnologica in modo che queste possano essere testate preventivamente dagli utenti. Comunque, allo scopo di aumentare la divulgazione delle informazioni sono pubblicate sul sito Sistri delle Guide Utente Rapide che descrivono le nuove procedure concordate nel tavolo istituzionale.

« 10) Portale sistri senza area di test – Non esiste un'area di test per permettere agli operatori di provare le funzioni previste. Conseguenze: Gli operatori non potranno addestrare il personale se non utilizzando l'area reale per poi dover annullare necessariamente le modifiche effettuate. Le operazioni annullate restano in ogni caso al vaglio dei controlli.

« Replica: da gennaio 2010, è operativa una piattaforma sperimentale (area test) parallela a quella di produzione per consentire alle associazioni e soprattutto alle *software house* per scopi di *training* e di sperimentazione di aggiornamenti dei *software* gestionali. Gli utenti, prima dell'operatività del SISTRI hanno sempre potuto fare *training* sulla piattaforma di produzione, i dati che questi hanno inserito durante questa fase di « familiarizzazione » saranno rimossi prima della data di uso obbligatorio del sistema. Successivamente, l'area di test sarà accessibile con la stessa autenticazione alla piattaforma in produzione, in modo che gli utenti possano fare ulteriore *training* inserendo i dati di test su un sistema parallelo e soprattutto possano sperimentare in anteprima nuove semplificazioni che potranno essere identificate.

« 11) Normativa lacunosa — La normativa non prevede tantissimi casi d'uso. Lascia vuoti non colmati e soprattutto vincola gli operatori ad utilizzare, pur di lavorare, procedure non conformi alla operatività. Conseguenze: I casi d'uso non chiariti e non supportati dal sistri costringono gli operatori al fermo oppure all'errore sanzionabile.

« Replica: su questo aspetto possiamo solo osservare come in tutti i processi l'eccesso di casi d'uso e fattispecie specifiche, possa causare errori involontari nell'interpretazione delle norme da parte degli utenti. Certo sorprende vedere che dopo molti tavoli e anni di discussioni si possa ancora non aver raggiunto una visione condivisa neanche su questo punto.

« 12) Interoperabilità incompleta — Il sistema di interoperabilità è incompleto e non tutte le funzioni sono state introdotte e documentate. Conseguenze: Gli operatori del settore saranno costretti ad adottare le procedure incomplete previste da portale Sistri senza poter interfacciare i loro sistemi informatici. Allungamento dei tempi e/o fermi degli impianti per carenza di chiarezza nelle procedure

« Replica: tutti i metodi dell'interoperabilità sono stati implementati da luglio 2010 e sono stati aggiornati e documentati (tutta la documentazione è disponibile sul sito SISTRI) man mano che si introducevano nuove semplificazioni normative.

« 13) Interoperabilità senza test — Gli operatori non hanno un'area di test dove poter sperimentare le funzioni dell'interoperabilità. Conseguenze: Gli operatori non possono effettuare test e formare il proprio personale all'utilizzo dei sistemi di interoperabilità. In caso di nuovo personale non è possibile implementare operazioni di test. Tutto è reale e deve essere annullato e sottoposto ai controlli.

« Replica: L'interoperabilità è in linea (ed allineata a quella di produzione) anche sulla piattaforma parallela di sperimentazione (test). Il concessionario ha reso attivo anche un sistema informatico per la gestione delle richieste di chiarimenti e delle relative risposte a cui potevano accedere tutte le *software house* accreditate dal Ministero dell'ambiente.

« 14) Implementazioni funzionalità gestionali — Le associazioni di categoria maggiormente rappresentative hanno proposto al Mini-

stero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare l'implementazione delle movimentazioni interne. Conseguenze: Il sistema è già complesso allo stato attuale. Inserire anche le movimentazioni interne rischia di farlo saltare del tutto. Inoltre rappresenta una fortissima ingerenza nell'attività delle *software house* da anni impegnate nel miglioramento della tracciabilità di questa delicata procedura che consente attraverso l'automatizzazione di tutte le procedure correlate, vedi le varie reportistiche richieste dai vari enti, il recupero in efficienza.

« Replica: da questa affermazione si evince come le associazioni stesse abbiano, ovviamente, a volte posizioni diverse tra loro e di come quindi i tavoli rischino di essere di durata indeterminata. Comunque, nello scenario attuale non ci risulta il Ministero abbia incluso nelle norme la tracciabilità dei rifiuti internamente agli impianti e quindi il legame tra questo tema e l'obbligatorietà del SISTRI è quanto meno poco chiaro.

« 15) Interoperabilità senza norma – I sistemi di interoperabilità, nonostante l'impegno del governo, non sono ancora inclusi in nessuna norma ufficiale. Nessuna *Gazzetta ufficiale* prevede l'utilizzo del sistema di interoperabilità. Conseguenze: La responsabilità dell'utilizzo di una interoperabilità non supportata dalla normativa (vedi esempio del Mud che viene pubblicato in *Gazzetta ufficiale* ogni anno) ricade solo ed esclusivamente sugli operatori del settore non avendo nessun avallo normativo. Ricordiamo che l'utilizzo fraudolento e/o l'alterazione del sistema informatico prevede sanzioni molto severe. Nessuna garanzia è data all'operatore e/o alla *software house* circa l'utilizzo dell'interoperabilità.

« Replica: riteniamo non necessaria una norma specifica del Ministero dell'ambiente poiché è prevista dalle direttive del codice dell'amministrazione digitale.

« 16) Dipendenza da un portale Web – La totale dipendenza da un portale Web sovraccarica gli operatori di responsabilità e ne limita le attività. Conseguenze: In caso di inattività e/o malfunzionamento del sistema si procede con la carta. Il problema è che le schede possono essere scaricate solo ed esclusivamente dal portale Sistri e quindi, nel 2012, compilate a mano per poi essere inserite a sistema successivamente. La preclusione all'utilizzo di un sistema informatico è dannosa per le imprese considerando che i casi nei quali è possibile utilizzare schede compilate a mano sono tantissimi. I casi "straordinari" previsti sono l'ordinaria amministrazione per le imprese.

« Replica: la normativa predisposta dal Ministero prevede le procedure in caso d'indisponibilità del servizio. Comunque, in generale, ci sembra che la posizione espressa vada in direzione opposta rispetto al trend mondiale che sposta tutti i servizi pubblici da procedure manuali – cartacee a procedure informatiche allo scopo di diminuire le spese pubbliche, incrementare la facilità di accesso dei cittadini ai servizi e ridurre l'uso della carta (anche per ridurre i costi elevatissimi di gestione degli archivi). La quantità di servizi vitali accessibili solo via *web* è in crescita costante e la ferma volontà di

attuare l'Agenda digitale ribadita anche dal Governo dovrebbe spingere ancor di più in questa direzione. Se la soluzione per stare "tranquilli" è invece affidarsi al cartaceo il nostro Paese dovrà rassegnarsi alla perdita di competitività e rinunciare ad una modernizzazione che tutti gli altri paesi stanno sviluppando "a pieno vapore".

« 17) Inefficienza delle operazioni di firma — Le operazioni di firma sono in numero sovrabbondante e rallentano enormemente il processo di creazione, acquisizione, chiusura del movimento; cosa che non può essere accettabile per settori come depositi e autotrasporto che movimentano da qualche decina a qualche centinaio di formulari al giorno. Inoltre la necessità di pianificare il tracciato diventa una attività a sé stante che richiede personale dedicato e paralizza la flessibilità dell'impresa aumentandone i costi. Conseguenze: gli operatori dovranno dedicare del personale a queste attività con conseguente aumento della loro inefficienza.

« Replica: tale aspetto è in contrapposizione con quello sollevato al punto 6 dove si richiederebbe addirittura l'uso della firma digitale. Con la firma digitale infatti le procedure sarebbero più complesse. Immaginiamo poi non si voglia sostenere che compilazione e firma dei moduli cartacei siano più efficienti della soluzione informatica. Comunque con banali accorgimenti le operazioni sono estremamente rapide come chiunque può direttamente riscontrare ».

In occasione dell'audizione dell'amministratore delegato della Selex Eltag, dottor Paolo Aielli e dell'amministratore delegato della Selex Se.Ma., ingegner Massimiliano Veltroni, svoltasi in data 7 marzo 2012, i rappresentanti dell'azienda concessionaria del SISTRI hanno consegnato un prospetto informativo nel quale si evidenziano, tra l'altro, i risultati di una analisi svolta dal professor Bruno Ciciani dell'Università di Roma (Dipartimento informatica e sistemistica).

Si tratta della « relazione sull'*assessment* del sistema per la tracciabilità dei rifiuti speciali SISTRI » (doc. n. 1290/1), di cui si riportano le conclusioni:

« Sintesi analisi svolta dal prof. Bruno Ciciani dell'Università di Roma (Dipartimento informatica e sistemistica)

« Soluzioni

le scelte architetturelle in tecnologie e componenti sono in linea con i *trend* tecnologici di mercato quali virtualizzazione, processori ad elevato tasso di parallelismo, linguaggi di 4^a generazione, reti di interconnessione ad elevate prestazioni, gestione centralizzata della sicurezza;

i prodotti selezionati sono tra i migliori sul mercato per prestazioni e stabilità (Oracle Database, Sistema Operativo Solaris, Processore Sparc e per rete e sicurezza Cisco e StoneGate);

le applicazioni sono state coerentemente realizzate con strumenti Java di livello Enterprise;

aderenza alle direttive DigitPA;

il Ministero dell'ambiente come PPAA deve fornire servizi che rispettino le norme del codice dell'amministrazione digitale (CAD);

il SISTRI rispetta la normativa definita nel CAD che impone l'utilizzo di una « firma elettronica avanzata » che possa certificare in maniera probatoria l'originalità, la non modificabilità e quindi l'autenticità di ogni documento ricevuto/inviato. Questo avviene attraverso il dispositivo *usb* in dotazione all'utente.

la tipologia di firma adottata, attraverso il *token usb*, permette il collegamento non ripudiabile ed immodificabile tra utente e documento inviato al sistema ».

Si riportano inoltre, data la rilevanza delle questioni affrontate e la diversa posizione che emerge da documenti ufficiali, quali la relazione della DigitPA, le conclusioni della relazione, rinviando per gli aspetti tecnici di dettaglio al testo integrale (doc. n. 1290/1):

« 6. CONCLUSIONI – Il SISTRI è un sistema informativo che fornisce servizi che prevedono uno scambio di informazioni anche in modo sicuro tra i clienti e il sistema stesso, per questo motivo non solo è necessario avere un'infrastruttura adeguata all'erogazione della qualità del servizio contrattualizzata, ma è necessario una corresponsabilità degli utenti che devono vedere i servizi come un valore aggiunto per le loro attività e non solo un peso.

« Quindi affinché il sistema nel suo complesso funzioni correttamente è necessario ottimizzare sia le attività di natura organizzativa che le infrastrutture fisiche e logiche del sistema informativo. In particolare ogni innovazione di servizio che provoca una forte discontinuità nelle modalità di lavoro è vista spesso con uno atteggiamento di rifiuto, che può essere alleviato solo comunicando all'utente finale i vantaggi che ne avrà a seguito della sua adesione alla nuova modalità; questo non appare essere stato fatto fino ad ora, e non può essere fatto dalle sole associazioni, che a loro volta sono portate conservativamente a ricadere nello stesso atteggiamento, talvolta amplificandolo, dei propri utenti. Infatti nel chiedere agli utenti di aderire a nuove modalità di fruizione ed erogazione di servizi, spesso i costi e i sacrifici sono immediati, mentre i benefici si manifestano con il tempo; il Ministero dovrebbe invece fare uno sforzo, anche di comunicazione, per far capire all'utenza i vantaggi, quale quello della riduzione dei costi per la gestione amministrativa delle pratiche relative allo smaltimento dei rifiuti.

« Per esempio nell'audizione del 26 ottobre 2011 il capo della segreteria tecnica del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, avvocato Luigi Pelaggi, presso la Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti, dichiarò che: «Mi lasci aggiungere avrebbe avuto un risultato anche a livello di *intelligence*. 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)". In cui si evince che il SISTRI potrebbe avere una grossa riduzione nei costi amministrativi, oltre a garantire informazioni in tempo reale per l'*intelligence* contro le ecomafie.

« Per quanto riguarda gli aspetti sistemistici è da sottolineare che ogni sistema informativo dotato di una complessa infrastruttura tecnologica, come il SISTRI, deve essere dotato di un adeguato sistema di monitoraggio delle prestazioni. È importante osservare che il SISTRI è un sistema h24 dove il comportamento degli utenti non è disciplinato da un contesto organizzativo pianificato. Gli utenti possono accedere in qualsiasi momento al sistema e possono eseguire operazioni di aggiornamento o di lettura. Pertanto si potrebbero presentare pattern di accesso e di carico assolutamente imprevedibili che, se non controllati e gestiti preventivamente, potrebbero causare riduzioni prestazionali nei servizi agli utenti. Quindi è auspicabile identificare con il Ministero adeguate politiche di controllo dell'ammissione ai servizi del Sistri nel caso di presenza di carichi anomali.

« Per quanto riguarda la disponibilità, il sistema informativo è stato progettato in modo da evitare la presenza di *single point of failure* tramite l'utilizzazione di ridondanze degli elementi critici, pertanto se il sistema nella normale vita operativa sarà affiancato da una adeguata manutenzione preventiva e ad evento allora sarà in grado di rispondere ai requisiti di disponibilità previsti del valore minimo del 98 per cento (sette giorni su sette, H24).

« Inoltre, anche se nel contratto non esistono livelli prestazionali minimi da garantire da parte del sistema informativo, dalle sperimentazioni, effettuate con i test precedentemente descritti, il sistema informativo del SISTRI è in grado di fornire tempi di risposta particolarmente buoni, al netto dei ritardi di comunicazione lato utente (non dipendenti dal Sistri) e con carichi superiori a tre volte quelli previsti (12000 utenti attivi contemporaneamente). Tali tempi di risposta sono in linea con quelli auspicabili per applicazioni *Web*, secondo la letteratura, in cui si prevede che per le interazioni con sistemi informativi via *Web* siano ammissibili tempi inferiori a 10 secondi quando si può interrompere l'attenzione; invece dalle sperimentazioni risultano tempi inferiori a 1 secondo, al netto delle comunicazioni. Si vuole sottolineare che i tempi di risposta sono stati ottenuti ipotizzando un comportamento utente simile a quello osservato dal 1° ottobre 2011 fino al giorno 18 novembre 2011, per un totale di circa un milione di richieste; periodo nel quale gli utenti utilizzavano la piattaforma in sostituzione della procedura cartacea, pertanto si trattava di utenti esperti nell'interazione con il sistema e che si presuppone interessati a minimizzare le interazioni con il sistema stesso. Quindi, è opportuno sottolineare al Ministero che i continui cambiamenti agli scenari normativi possono determinare modi diversi di interazione degli utenti con il sistema, con conseguenti ripercussioni sulle prestazioni del sistema; pertanto è auspicabile che il Ministero verifichi con il concessionario preventivamente alla presa

di decisione sulla normativa eventuali impatti sul sistema e sui tempi di attuazione per l'entrata in esercizio delle modifiche compreso il necessario *tuning*.

« Infine è da osservare che le sperimentazioni di test prestazionali sono state effettuate al netto delle funzionalità esposte per le interazioni *web-based* con i sistemi informativi gestionali degli operatori del settore. Poiché nel contratto è previsto che il sistema debba esporre funzionalità di interoperabilità, ma non sono stati fissati livelli di servizio relativi, si consiglia di instaurare un tavolo di lavoro con il Ministero per definirne le caratteristiche di servizio.

« L'analisi della soluzione SISTRI permette di concludere che:

l'infrastruttura realizzata e utilizzata è in linea con lo stato dell'arte delle tecnologie di mercato;

in considerazione della grande eterogeneità e variabilità dei comportamenti degli utenti, l'interazione delle diverse componenti della infrastruttura deve essere adeguatamente governata nel tempo nell'ambito di una visione sistemica e di *tuning* progressivo, coinvolgendo laddove necessario il Ministero;

la continua misurazione del comportamento del sistema in tutte le sue fasi e la documentazione ed elaborazione delle misure svolte consentirà di migliorare ulteriormente le prestazioni del sistema.

« In sintesi, il sistema informativo SISTRI ha la capacità di erogare i servizi richiesti con una adeguata governance da parte del gestore. Infatti nei sistemi complessi come il SISTRI, i tempi di risposta alla risoluzione di problemi sono commisurati a quanto rapidamente si acquisisce conoscenza in merito al comportamento del sistema e alle informazioni di tracciabilità delle varie attività e agli utilizzi delle varie risorse, e quanto rapidamente si riesca a estrarre da questi dati informazioni utili per il decisore.

« Tali considerazioni, portano a concludere che l'organizzazione e le modalità di misurazione dei livelli di servizio, definite dal concessionario, se applicate anche in futuro, anche tenendo in considerazione dei carichi generabili dalle modalità di interoperabilità con i sistemi informativi degli utenti, sono la buona prassi per gestire il sistema con adeguati livelli prestazionali ».

Con riferimento al livello di operatività del sistema, nel documento prodotto dalla Selex in data 29 maggio 2012 (doc n. 1246/1) si ribadisce che il sistema è operativo dal 13 gennaio 2010 ed è stato modificato nel tempo per recepire le modifiche apportate alla norma. Si riporta inoltre che « il sistema è stato inoltre utilizzato da 10 mila aziende per compilare in via informatica il modulo MUD 2011 senza il dispendio in termini di tempo e costi della modulistica cartacea », in base alle indicazioni della seguente tabella:

PERIODO ATTIVITA'	N° ACCESSI	N° UTENTI	N° SCHEDE MOVIMENTAZIONE	N° REGISTRAZIONI CRONOLOGICHE
Gennaio	125669	43238	9524	41824
Febbraio	102510	36214	9317	40366
Marzo	142330	41769	10211	44739
Aprile	170838	59408	8359	36780
Maggio (al 20)	83372	22710	7508	26215
Totali	624.719	203.339	44.919	189.924

In proposito, con particolare riferimento alla situazione delle iscrizioni e dei pagamenti, il dottor Aielli ha dichiarato in sede di audizione³⁴, che « le iscrizioni al 31 dicembre 2010 sono state 301 mila, di cui pagate circa 282 mila; le iscrizioni attive un anno dopo, quindi al 31 dicembre 2011, sono state di poco inferiori, 299 mila circa, il che vuol dire che alcune aziende hanno effettuato la cancellazione dal sistema SISTRI e che il rinnovo è stato fatto soltanto da circa 71 mila aziende contro le 282 mila dell'anno precedente. (...) Con il succedersi di proroghe, molti operatori hanno ritenuto che il sistema sarebbe stato o addirittura proprio non avviato o comunque rinviato più in là nel tempo. Ciò ha fatto sì che non si iscrivessero più nonostante ne avessero l'obbligatorietà e quindi siamo crollati come rinnovi dalle 300 mila iscrizioni iniziali alle 70 mila del 2011. Se dovessimo valutare il trend del 2012 rispetto ai primi dati che abbiamo, questo dato verrebbe ulteriormente drasticamente ridotto ».

In occasione della stessa audizione i rappresentanti della Selex hanno inoltre evidenziato che il SISTRI si è aggiudicato il CISCO International Award per il 2012, premio che individua le best practices mondiali nell'ambito dell'ITC, previa valutazione da parte di una commissione di esperti a livello internazionale.

Nella successiva audizione del 23 maggio 2012, l'amministratore delegato della Selex Elsag, dottor Aielli, ha dichiarato, in esito alla notizia di un probabile rinvio dell'entrata in vigore del sistema:

« Un altro aspetto rilevante che vorrei sottolineare è che, a parte questo effetto istituzionale e sociale, un'ulteriore ed eventuale proroga causerebbe alla nostra azienda e al sistema bancario un pesante squilibrio economico-finanziario. La nostra azienda è già esposta per un investimento di oltre 200 milioni e ogni ulteriore proroga non potrà che avere anche effetti negativi sia sul mantenimento dei livelli occupazionali, sia sull'esistenza dell'impresa stessa. Allo stesso modo, gli istituti di credito confidano, in base alle indicazioni fornite loro in un apposito recente incontro con il Ministero, di poter rientrare dell'esposizione di circa 60 milioni entro il 31 luglio, proprio a seguito dell'entrata in vigore del SISTRI ».

7.4 – La posizione del Ministero dell'ambiente.

Il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, Corrado Clini, ha più volte riferito in sede di audizione circa le problematiche connesse all'avvio del SISTRI.

(34) Audizione del 7 marzo 2012.

In data 26 settembre 2012 l'Avvocatura generale dello Stato ha reso al Ministero dell'ambiente un parere in cui, tra l'altro, eccepisce l'infondatezza giuridica dei rilievi evidenziati nella predetta relazione della DigitPA.

Con particolare riferimento alla recente sospensione del termine di entrata in operatività del sistema — disposta, come visto, con il decreto-legge 22 giugno 2012 n. 83 — il Ministro ha chiarito che l'amministrazione sarebbe stata pronta ad avviare il SISTRI già dal 1° luglio 2012, una volta risolte le problematiche del sistema emerse dal punto di vista tecnico. La sospensione si è resa necessaria per potere verificare le circostanze messe in evidenza dalla relazione di DigitPA, richiesta nell'ottobre 2011 e pervenuta nel maggio 2012.

Invero, secondo l'articolo 52 del decreto-legge n. 83 del 2012 tali ulteriori verifiche vengono effettuate ai sensi degli articoli 21-*bis*, 21-*ter*, 21-*quater* e 21-*quinqüies* della legge n. 241 del 1990, i quali disciplinano l'efficacia del provvedimento amministrativo e la sua esecutività, nonché la revoca del medesimo. La relazione illustrativa del decreto fornisce una chiave di lettura del citato rinvio normativo, chiarendo che entro il termine della nuova proroga l'amministrazione dovrà « valutare l'eventuale sussistenza delle condizioni per procedere alla revoca degli atti amministrativi sottostanti ed alla conseguente caducazione dei rapporti contrattuali in essere ai sensi e per gli effetti delle pertinenti previsioni della legge n. 241/1990 ».

Si dispone inoltre che con apposito decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare verrà fissato un nuovo termine per l'entrata in operatività del SISTRI; sino a tale termine, sono sospesi gli effetti del contratto stipulato tra il Ministero dell'ambiente e la Selex Se.Ma. e sono conseguentemente inesigibili le relative prestazioni; è altresì sospeso il pagamento dei contributi dovuti dagli utenti per l'anno 2012.

Il documento della DigitPA affronta le delicate questioni relative alle procedure seguite per l'assegnazione dell'incarico alla Selex, alla valutazione dei costi ed al funzionamento del sistema.

Il Ministro Clini ha specificato in merito:

« Questo è il primo pezzo su cui posso dirvi in maniera molto sintetica che, come è stato rilevato da una relazione della DigitPA che ci è stata consegnata nel maggio di quest'anno, la procedura seguita presenta molte peculiarità circa le motivazioni della segretezza, circa il fatto che, nonostante la segretezza, avrebbe dovuto essere espletata una procedura concorsuale, circa i contratti di subappalto che avrebbero dovuto essere regolamentati nell'ambito delle procedure di assegnazione di nulla osta di sicurezza delle imprese e, infine, circa la mancanza di concorrenzialità perciò di comparabilità con altre offerte, circa la possibilità che secondo DigitPA è accertato che il costo delle forniture fosse più elevato rispetto al costo di mercato. Queste osservazioni ci sono state trasmesse su nostra richiesta da DigitPA, cui abbiamo richiesto un rapporto sullo stato del SISTRI. Questa è una delle motivazioni per cui abbiamo chiesto la sospensione del SISTRI inserita nel decreto-legge sullo sviluppo, la sospensione del SISTRI per consentire all'amministrazione di fare tutti gli accertamenti in merito.

« Rispetto a questo primo blocco di osservazioni di DigitPA, abbiamo chiesto all'Avvocatura generale dello Stato di chiarire se il contratto sottoscritto dal Ministero per la società Selex è vigente o deve considerarsi superato in quanto viziato da procedure non regolari. Stiamo aspettando la sua risposta in merito.

« (...) Dovevamo innanzitutto capire se stavamo lavorando nell'ambito di un contratto regolare, se i costi che si stavano sostenendo erano congrui. Purtroppo, infatti, la procedura seguita dal 2007 al 2011, almeno fino a quando non si è insediato questo Governo, ha avviato un sistema con un contratto pubblico senza che ci fosse un collaudo e un controllo sulla congruità dei costi ».

Una questione affrontata dalla Commissione è quella emersa dalla relazione depositata dal Ministro, in merito, tra le altre cose, alla possibilità che la piattaforma SISTRI possa essere compatibile con altre piattaforme esistenti. In proposito, Clini ha riferito che è in corso una procedura per rendere operativo l'interscambio dei dati raccolti attraverso la piattaforma SISTRI e il sistema informatico SDI, utilizzato dalle forze dell'ordine del Ministero dell'interno.

È evidente che la possibilità di integrarlo con altri sistemi dipende innanzitutto dalla finalità del sistema medesimo. Ebbene, poiché il sistema è stato concepito con precipuo riferimento alle attività di controllo della legalità delle operazioni (e sarà gestito dal nucleo operativo ecologico dell'Arma dei carabinieri), potrà essere integrato con piattaforme che hanno analoghe funzioni.

Il Ministro ha dunque ribadito la solidità degli argomenti a sostegno della decisione di sospendere l'operatività del SISTRI:

« È assolutamente chiaro che SISTRI, come ogni sistema di questo tipo, non sia molto gradito. ... La verità è che c'è un'opposizione forte, ben chiara, ben identificata perché pubblica, a quella che, sostanzialmente, è una procedura di controllo. Nei mesi scorsi abbiamo lavorato per rendere ancora più semplici queste procedure. (...) Devo aggiungere, tuttavia, che le motivazioni che hanno determinato la sospensione sono molto solide. Quello di DigitPA non è un rapporto che possa essere considerato senza conseguenze. Stiamo lavorando nel merito delle obiezioni sollevate da DigitPA per chiarire i punti e rendere anche evidenti quali sono eventualmente quelle aree incerte nella procedura che devono essere chiarite. Abbiamo informato Selex e chiesto la collaborazione del nuovo *management* di Finmeccanica per avere tutte le informazioni che ci consentano di farci un quadro chiaro per prendere una decisione, che vorremmo prendere molto rapidamente, possibilmente anche prima della fine del 2012. Le questioni che vanno affrontate sono ben chiare, ben identificate e con una certa celerità stiamo chiarendo i termini della questione. Se dovessimo trovarci di fronte a un contratto non valido, dobbiamo, in parte anche consigliati da DigitPA nella parte finale della relazione, chiudere una transazione con Selex e bandire una nuova gara pubblica, che però consenta di utilizzare quanto è già stato realizzato. Personalmente, non ho, da questo punto vista, speranze, non ho una mia valutazione, ma aspetto che sia completata quest'istruttoria, sulla base della quale decideremo ».

In conclusione il Ministro ha inteso confermare la necessità, imposta anche in sede europea, di predisporre un valido ed efficace sistema di tracciabilità dei rifiuti: « Anche quelli che si sono opposti in maniera molto consistente e visibile all'avvio del SISTRI dovrebbero forse tener presente che, in ogni caso, se non sarà questa, sarà comunque un'altra l'infrastruttura di controllo, ma che le modalità di controllo saranno esattamente identiche. L'obiettivo stabilito dalla direttiva europea è la tracciabilità dei rifiuti e questo è quello che dobbiamo fare. »

7.5 – *La posizione del Ministero dello sviluppo economico e infrastrutture e trasporti.*

Il Ministro dello sviluppo economico e infrastrutture e trasporti, Corrado Passera, è stato audito in data 24 luglio 2012 allo scopo di chiarire la posizione assunta dal Ministero da lui rappresentato in merito al progetto SISTRI e alla sospensione disposta con il decreto-legge summenzionato. Si richiedeva inoltre un giudizio in merito alla funzionalità del sistema, così come elaborato oggi, sia rispetto al contrasto alla criminalità, sia rispetto alla semplificazione degli adempimenti per l'amministrazione e per le imprese.

Il Ministro ha innanzitutto precisato di non voler intervenire sugli aspetti contrattualistici, di competenza del Ministero dell'ambiente, che sono stati determinanti per la decisione di sospendere l'entrata in operatività del SISTRI. Si è dunque limitato ad esprimere la preoccupazione e l'insoddisfazione del mondo delle imprese:

« Per quanto ci riguarda, tutte le associazioni di categoria con le quali abbiamo parlato ci hanno confermato, in questi ultimi mesi, il mancato superamento delle difficoltà segnalate, rimarcando la pesantezza e la complessità dell'architettura soprattutto per il mondo delle piccole e medie imprese e la mancanza di interoperabilità del SISTRI con i *software* gestionali.

« Ci siamo, quindi, semplicemente fatti parte nei confronti del Ministero dell'ambiente di queste difficoltà, condividendo, peraltro, l'obiettivo sia della tracciabilità sia della lotta alla criminalità insite in questo sistema. C'è, però, una fortissima richiesta, soprattutto da parte del mondo delle aziende medio-piccole, di una maggiore semplicità, di un minor costo e di un migliore funzionamento.(...)

« Per parte mia, posso solo aggiungere che vi è la diffusa convinzione non che non sia necessario, ma che non vi sia ancora traccia di miglioramenti significativi rispetto alle ragioni che lei stesso ha citato e che ho ripreso solo per dire che è un problema che data da molto tempo. La delusione, peraltro, è anche nostra. Pensiamo, infatti, che questa situazione non sia accettabile, quindi, per quanto ci quanto riguarda, spingeremo nella direzione che credo sia anche la vostra. Poi, sul perché si è arrivati all'ultima sospensione, al di là delle considerazioni che ho fatto, il Ministro competente sarà certamente in grado di spiegarvi le ragioni. Ritengo, però, che molto sia legato –

come ha detto in un'audizione di cui ho letto il verbale — ai meccanismi di assegnazione del contratto ».

Il Ministro ha escluso che gli ultimi provvedimenti di sospensione siano collegabili alla volontà delle aziende di sottrarsi ai controlli di legalità, « tuttavia, molti si domandano perché dobbiamo avere il sistema più complesso d'Europa ed essere soggetti a controlli teoricamente onnicomprensivi, per ogni tipo di rifiuto e ogni tipo di azienda. Certe volte per ottenere risultati teoricamente ideali si rischia, come in questo caso, di non conseguire il raggiungimento degli obiettivi neppure nelle aree più importanti ».

Richiesto in merito ad eventuali proposte per migliorare la funzionalità del sistema, il Ministro Passera ha suggerito la predisposizione di un sistema che si concentri « sulle aree importanti e grandi, tenendo fuori, nel limite del possibile, aziende che non sono attrezzate, non sono capaci e non hanno la possibilità di seguire una procedura di questo genere. Propongo una suddivisione per tipologia di pericolosità, per dimensione e per possibilità dell'azienda di farvi fronte. Non vorrei dirvi una cosa sbagliata, ma credo che nessuno in Europa abbia un sistema che si proponga obiettivi e modalità di funzionamento del genere. Ci sarà una ragione anche per questo ».

Il Ministro Passera, in sostanza, ha sottolineato l'importanza, nell'interesse delle stesse imprese, di un sistema di tracciabilità dei rifiuti ma, al tempo stesso, si è fatto, per così dire, portavoce, delle esigenze espresse dal mondo imprenditoriale, che possono così sintetizzarsi: da un lato, sarebbe necessaria una maggiore semplificazione del sistema, dall'altro sarebbe opportuno selezionare le imprese in grado di sostenere la gestione di tali procedure, escludendo le piccole e medie imprese in relazione alle quali, peraltro, non vi sarebbe una cogente esigenza di tracciabilità dei quantitativi di rifiuti prodotti.

8 — Conclusioni.

Le numerose inchieste che la Commissione ha avuto modo di effettuare hanno dimostrato, senza ombra di dubbio, l'assoluta inadeguatezza della normativa attualmente vigente a fronteggiare traffici imponenti di rifiuti che, ormai, non coinvolgono solo le diverse regioni italiane ma che hanno assunto la connotazione della transnazionalità.

In un certo senso, l'approfondimento sul SISTRI nasce proprio dall'assoluta presa di consapevolezza che nessun serio ed efficace sistema normativo di contrasto alla criminalità ambientale può prescindere da un sistema di tracciabilità dei rifiuti idoneo a seguirne il percorso e, quindi, idoneo a consentire controlli puntuali, effettuabili in tempo reale.

Il sistema attuale di tracciamento dei rifiuti si può considerare *tamquam non esset*, tanto agevole ne risulta l'elusione da parte degli operatori del settore.

Sul punto si sono espressi in maniera molto netta i magistrati che hanno svolto importanti indagini in materia ambientale e che hanno

quindi verificato sul campo la fragilità e l'inconsistenza del sistema attuale.

Ed infatti, oggi, l'unica traccia identificatrice del ciclo del viaggio effettuato dai rifiuti è rappresentata dal FIR (formulario d'identificazione dei rifiuti), che rappresenta il documento cardine finalizzato al controllo delle varie fasi del trasporto dei rifiuti dal produttore/detentore fino al sito finale. Il formulario, come noto, deve essere redatto in quattro copie, compilate, datate e firmate dal produttore dei rifiuti oppure dal detentore; le copie devono essere altresì controfirmate dal trasportatore.

Il FIR dovrebbe consentire la tracciabilità dei rifiuti in quanto contiene informazioni non solo attinenti al produttore/detentore del rifiuto, alla quantità e qualità del rifiuto stesso e all'impianto di destinazione, ma anche informazioni attinenti alla data, al percorso dell'instradamento, nonché al nome e all'indirizzo del destinatario. La quarta copia del FIR viene inviata dallo smaltitore al produttore del rifiuto in modo che colui che lo ha prodotto possa verificare e controllare che sia stato adeguatamente gestito e smaltito.

Questo sistema, che teoricamente dovrebbe consentire di individuare tutti i responsabili dei traffici illeciti, di fatto si è rivelato del tutto inefficace.

Mentre da un lato è estremamente facile falsificare i formulari, dall'altro è estremamente difficile, a livello investigativo, riuscire a incrociare una documentazione cartacea ipertrofica e facilmente falsificabile.

Uno dei sistemi più comuni adottato per i traffici illeciti di rifiuti è quello del « giro bolla » o « triangolazione », che consiste nel far transitare i rifiuti solo cartolarmente da un sito di stoccaggio all'altro ovvero da impianti di recupero e compostaggio a siti di smaltimento, con la finalità di declassificarne la tipologia.

La dottoressa Ribera della procura di Napoli, ad esempio, ha evidenziato le modalità attraverso cui vengono organizzati i traffici illeciti di rifiuti.

Com'è noto, dalla natura del rifiuto e dalla sua origine discende l'attribuzione della « carta d'identità » del rifiuto stesso, il CER, che dovrebbe essere riprodotto nel documento di trasporto, ossia il formulario di identificazione dei rifiuti (FIR).

Nella pratica investigativa, si è constatato come il traffico di rifiuti funzioni sistematicamente mediante la declassificazione del rifiuto con la tecnica del girobolla sopra indicata.

Al rifiuto viene, infatti, modificato il codice CER riprodotto nel FIR, in modo da classificarlo formalmente affinché possa essere gestito, trasportato e alla fine smaltito in maniera illecita, il tutto grazie alla fittizia classificazione da pericoloso a non pericoloso.

Si tratta di trasformare solo documentalmente la disciplina giuridica del rifiuto in modo da renderla compatibile con la destinazione prescelta, diversa da quella che sarebbe stata legittima ove il rifiuto avesse mantenuto le sue reali caratteristiche.

Le esperienze tecnico/investigative hanno messo in luce che, costantemente, il programma criminoso prevede la realizzazione di una serie indeterminata di reati di falso in certificazioni di analisi (oltre che nei documenti di trasporto) e di una serie di attività dirette

fittiziamente a far risultare come avvenuti i passaggi presso gli impianti di intermediazione al fine di realizzare un organizzato traffico illecito di rifiuti.

L'assoluta inadeguatezza del sistema attuale a fronteggiare la criminalità ambientale rende l'Italia permeabile alle infiltrazioni della criminalità organizzata nel settore dei rifiuti con una progressiva e, nel tempo, irrimediabile compromissione del territorio. Questa situazione è ancora più grave se si tiene conto di come i traffici illeciti di rifiuti abbiano ormai assunto dimensioni transnazionali, coinvolgendo diversi Paesi. I Paesi destinatari degli illeciti smaltimenti sono, in base all'esperienza investigativa maturata, quelli privi di una normativa adeguata in materia ambientale.

Ciò che si intende sottolineare è che l'introduzione di un efficace sistema di tracciabilità rappresenta la *conditio sine qua non* per avviare una seria attività preventiva e repressiva nel settore dello smaltimento dei rifiuti, consentendo agli organi di controllo e agli organi investigativi di seguire in tempo reale e in via telematica il ciclo di vita del rifiuto, dalla sua produzione fino al suo smaltimento o recupero.

Di ciò è stato preso atto anche dalla Unione europea con la direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008. La cosiddetta direttiva rifiuti stabilisce misure volte a proteggere l'ambiente e la salute umana prevenendo o riducendo gli impatti negativi della produzione e della gestione dei rifiuti. In particolare, l'articolo 17 della direttiva (« Controllo dei rifiuti pericolosi ») richiede agli Stati membri di adottare « le misure necessarie affinché la produzione, la raccolta, il trasporto, lo stoccaggio e il trattamento dei rifiuti pericolosi siano eseguiti in condizioni tali da garantire la protezione dell'ambiente e della salute umana, al fine di ottemperare le disposizioni di cui all'articolo 13, comprese misure volte a garantire la tracciabilità dalla produzione alla destinazione finale e il controllo dei rifiuti pericolosi ».

Nel recepire i dettami della direttiva 2008/98/CE, il Governo italiano ha posto particolare attenzione proprio alla tracciabilità dei rifiuti di cui al sopra citato articolo 17 della direttiva 2008/98/CE.

Il SISTRI avrebbe quindi dovuto rappresentare la risposta normativa e pratica alla soluzione di un problema riconosciuto non solo a livello italiano ma anche a livello europeo. E tuttavia, il progetto, avviato sin dal 2007 e reso operativo sin dal 2010, ad oggi non ha avuto concreta applicazione e si sono susseguiti nel tempo una serie di interventi legislativi che ne hanno rinviato sistematicamente l'entrata in vigore.

Da ultimo, secondo quanto disposto dall'articolo 52 del decreto-legge 26 giugno 2012, n. 83, recante « Misure urgenti per la crescita del Paese », convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012 n. 134, l'entrata in vigore del sistema è stata sospesa fino al 30 giugno 2013, al fine di consentire i necessari approfondimenti, a livello governativo, delle problematiche rilevate nella relazione della DigitPA.

Dall'anno 2007, dunque, anno di avvio del procedimento per la realizzazione del SISTRI, ad oggi sono decorsi sei anni senza che sia stato possibile praticare il sistema così come progettato, per una serie di ragioni analiticamente riportate nella relazione.

In sede di conclusioni non si può non evidenziare il peccato originale del procedimento in questione. Invero la procedura di segretazione del progetto, a prescindere dalla sua legittimità, ha comportato l'individuazione del soggetto affidatario del servizio, la Selex Service Management S.p.A., senza alcuna scelta comparativa, sia pure nella forma indicata dall'articolo 17, comma 4, del decreto legislativo n. 163 del 2006 (in base al quale l'affidamento dei contratti a cui è attribuita una classifica di segretezza avviene previo esperimento di una gara informale a cui sono invitati almeno cinque contraenti, se sussistono in tale numero soggetti qualificati in relazione all'oggetto del contratto e sempre che la negoziazione sia compatibile con le esigenze di segretezza).

Dai documenti acquisiti è emerso, infatti, che il Ministero ha ritenuto necessario un affidamento diretto del contratto de quo, basandosi sui seguenti presupposti:

le esigenze di segretezza e di riservatezza sono tali da non legittimare la negoziazione plurima e la gara informale;

la natura tecnica oggettiva del « sistema integrato per la sicurezza e la tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) » richiede l'adozione di misure di segretezza e di misure speciali di sicurezza non compatibili con una negoziazione plurima;

che i dati dei rilevamenti vengano messi a disposizione esclusivamente delle forze di polizia in servizio presso il predetto Ministero, e cioè del comando dei Carabinieri per la tutela dell'ambiente.

Non v'è dubbio, anche alla luce delle audizioni svolte nel corso dell'inchiesta, che la procedura di segretazione abbia rappresentato una 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.

La procedura della segretazione, infatti, ha determinato a cascata una serie di effetti, connessi:

alle modalità di individuazione dell'affidatario del servizio;

alla mancanza della procedura di collaudo e di verifica sullo stato di avanzamento lavori, tanto più necessari in ragione del valore elevato dell'appalto.

Dai dati acquisiti sembra 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, 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 non sempre 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.

La Commissione ha inteso dunque comprendere se il segreto avesse un suo fondamento, tenuto conto delle modalità operative del sistema e della successiva desegretazione del progetto.

Ci si è interrogati, in particolare, sulla compatibilità della procedura di segretazione con un sistema che dovrebbe essere conosciuto, spiegato e reso pubblico a tutti gli utenti obbligati a utilizzarlo.

Tale profilo può essere, in particolare, al cambiamento in itinere delle caratteristiche del SISTRI. Se in una prima fase, coincidente con la decisione originaria di sottoporre a segretazione il sistema, il SISTRI doveva configurarsi essenzialmente come un sistema di *intelligence*, finalizzato al controllo e alla repressione degli illeciti connessi alla gestione dei soli rifiuti pericolosi (dunque, con una prevalenza delle finalità repressive rispetto a quelle di trasparenza), il progetto è stato poi modificato e ampliato nel tempo, per divenire un articolato strumento di ausilio alle imprese nella gestione di tutti i rifiuti speciali. Da qui sono derivati i principali problemi degli operatori i quali, a causa della segretazione e quanto meno nella prima fase di avvio del SISTRI, hanno dovuto confrontarsi con un sistema non sufficientemente conosciuto e sperimentato.

Ulteriori perplessità sono emerse in relazione alla previsione, all'interno del contratto concluso tra il Ministero dell'ambiente e la Selex, della possibilità di ricorrere al subappalto e all'affidamento di servizi ad altre imprese.

Invero, l'attività investigativa condotta dalla procura di Napoli in materia di SISTRI si inserisce in un procedimento iscritto per i delitti di associazione a delinquere, truffa ai danni dello Stato e emissione e utilizzazione di fatture per operazioni inesistenti a carico allo Stato. Sono destinatari di avvisi di garanzia e provvedimenti di perquisizione e sequestro i signori Stornelli Sabatino, ex amministratore delegato della Selex, Stornelli Maurizio, Pelaggi Luigi, Capo della Segreteria tecnica del Ministero dell'Ambiente *pro tempore*, e Di Martino Francesco Paolo.

La complessità della vicenda, il numero delle società coinvolte e gli intrecci societari hanno reso necessaria un'attività di indagine meticolosa con la verifica, attraverso gli opportuni incroci, della documentazione contabile e bancaria delle persone fisiche o giuridiche coinvolte.

La procedura della segretazione, dunque, ha determinato a cascata una serie di effetti, connessi:

alle modalità di individuazione dell'affidatario del servizio;

alla mancanza della procedura di collaudo e di verifica sullo stato di avanzamento lavori, tanto più necessari in ragione del valore elevato dell'appalto.

Le problematiche relative all'intero procedimento sono state stigmatizzate anche nella relazione della DigitPA.

In data 10 agosto 2011, infatti, 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: considerazioni su contenuti e procedure avviate nelle

varie fasi dell'iniziativa; considerazioni sulla congruità economica delle forniture inserite nel contratto; indicazioni all'amministrazione per il futuro dell'iniziativa), nella quale sono state espresse critiche pregnanti rispetto a una serie di fattori che vanno dal procedimento di affidamento del servizio alla quantificazione dei costi, fino alle forniture dei mezzi necessari per l'attuazione del progetto.

Per quanto concerne specificatamente gli aspetti economico-finanziari, la valutazione della DigitPA ha evidenziato la significativa carenza e incongruità dei dati forniti dal Ministero, nonché un ingiustificato dimensionamento dei costi per le attività di progettazione, sviluppo e integrazione/test del sistema, nonché per i servizi operativi.

In merito, il Ministro Clini ha riferito alla Commissione di aver richiesto all'Avvocatura generale dello Stato di chiarire se il contratto sottoscritto dal Ministero dell'ambiente con la società Selex sia da considerarsi vigente ovvero debba considerarsi superato in quanto viziato da procedure non regolari.

Ed allora i profili di criticità da esaminare sono fondamentalmente due: da un lato, la regolarità della procedura finalizzata all'affidamento e alla concreta esecuzione del progetto, con particolare riferimento ai costi sostenuti dal Ministero dell'ambiente e dalle imprese per un sistema mai entrato in vigore; dall'altro, l'idoneità del sistema, così come progettato, a soddisfare quelle esigenze di tracciabilità dei rifiuti non più rinviabili.

In proposito, diverse sono state le opposizioni delle associazioni di categoria rispetto a questo specifico sistema di tracciamento, in quanto ne è stata sottolineata l'inadeguatezza, la scarsa fruibilità da parte degli operatori e l'ingerenza con i sistemi informatici già in uso.

Allo stato non è possibile affermare se il sistema così come progettato sia o meno efficace e praticabile, non essendo stata mai avviata una seria fase di sperimentazione, tale da consentire una verifica sul campo dell'efficacia del sistema, né può ritenersi significativo quanto emerso all'esito del cosiddetto *click day*, i cui risultati, peraltro, sono stati variamente interpretati.

Conclusivamente, deve prendersi atto del fallimento, almeno fino ad oggi, del SISTRI, per ragioni riconducibili non solo a una non corretta gestione delle varie fasi procedurali, ma anche per un'opposizione più o meno esplicita dei vari operatori rispetto all'entrata in vigore del sistema. Proprio con riferimento a questo secondo aspetto, non deve sottovalutarsi la posizione di chi concretamente si troverà a operare con questo sistema, ossia tutti coloro che operano nel campo dei rifiuti. Ebbene, se da un lato è giusto e legittimo prendere in considerazione e valutare proposte correttive da parte dei futuri fruitori del servizio, dall'altro lato, non si può consentire, né con riferimento al sistema attuale né con riferimento agli eventuali futuri sistemi, che condotte ostruzionistiche possano paralizzare il sistema di tracciamento dei rifiuti. Ove ciò accadesse, significherebbe, peraltro, che il sistema è inadeguato, dovendo essere progettato in modo da poter funzionare anche laddove vi siano resistenze da parte degli operatori.

È opportuno riportare, in sede di conclusioni, le dichiarazioni rese dai ministri direttamente coinvolti, ossia dal Ministro dell'Ambiente,

Corrado Clini e dal Ministro dello sviluppo economico, Corrado Passera.

Il Ministro Clini ha sottolineato la solidità degli argomenti a sostegno della decisione di sospendere l'operatività del SISTRI:

« È assolutamente chiaro che SISTRI, come ogni sistema di questo tipo, non sia molto gradito. ... La verità è che c'è un'opposizione forte, ben chiara, ben identificata perché pubblica, a quella che, sostanzialmente, è una procedura di controllo.

« Nei mesi scorsi abbiamo lavorato per rendere ancora più semplici queste procedure. (...)

« Devo aggiungere, tuttavia, che le motivazioni che hanno determinato la sospensione sono molto solide. Quello di DigitPA non è un rapporto che possa essere considerato senza conseguenze. Stiamo lavorando nel merito delle obiezioni sollevate da DigitPA per chiarire i punti e rendere anche evidenti quali sono eventualmente quelle aree incerte nella procedura che devono essere chiarite.

« Abbiamo informato Selex e chiesto la collaborazione del nuovo management di Finmeccanica per avere tutte le informazioni che ci consentano di farci un quadro chiaro per prendere una decisione, che vorremmo prendere molto rapidamente, possibilmente anche prima della fine del 2012. Le questioni che vanno affrontate sono ben chiare, ben identificate e con una certa celerità stiamo chiarendo i termini della questione.

« Se dovessimo trovarci di fronte a un contratto non valido, dobbiamo, in parte anche consigliati da DigitPA nella parte finale della relazione, chiudere una transazione con Selex e bandire una nuova gara pubblica, che però consenta di utilizzare quanto è già stato realizzato. Personalmente, non ho, da questo punto vista, speranze, non ho una mia valutazione, ma aspetto che sia completata quest'istruttoria, sulla base della quale decideremo ».

Va tuttavia rilevato che, in data 26 settembre 2012, l'Avvocatura generale dello Stato ha reso, su richiesta del Ministero dell'Ambiente, un parere sulla relazione della DigitPA citata in cui, tra l'altro, eccepisce l'infondatezza giuridica dei rilievi ivi evidenziati.

In conclusione il Ministro ha inteso confermare la necessità, imposta anche in sede europea, di predisporre un valido ed efficace sistema di tracciabilità dei rifiuti: « Anche quelli che si sono opposti in maniera molto consistente e visibile all'avvio del SISTRI dovrebbero forse tener presente che, in ogni caso, se non sarà questa, sarà comunque un'altra l'infrastruttura di controllo, ma che le modalità di controllo saranno esattamente identiche. L'obiettivo stabilito dalla direttiva europea è la tracciabilità dei rifiuti e questo è quello che dobbiamo fare ».

Il Ministro Passera, infine, ha precisato di non voler intervenire sugli aspetti contrattualistici, di competenza del Ministero dell'ambiente, che sono stati determinanti nella decisione di sospendere l'entrata in operatività del SISTRI. Si è limitato ad esprimere la preoccupazione del mondo delle imprese. Infatti il Ministro ha sottolineato l'importanza, nell'interesse delle stesse imprese, di un

sistema di tracciabilità dei rifiuti ma, al tempo stesso, si è fatto per così dire portavoce delle principali istanze delle imprese, che richiedono una maggiore semplificazione delle procedure e una più razionale selezione di quelle a cui applicare il sistema di tracciabilità dei rifiuti (escludendo le imprese per le quali, attesa la loro modesta dimensione, un sistema di tal fatta risulterebbe non solo inutile ma anche dannoso).

A prescindere dai profili di validità e/o efficacia del contratto concluso tra il Ministero dell'ambiente e la Selex, entrambe le amministrazioni, dunque, hanno concordato sulla necessità di avviare un sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti, quale obiettivo imposto anche dalla normativa europea, che, da un lato, sia idoneo a rendere trasparenti le movimentazioni dei rifiuti e, dall'altro, fruibile dalle imprese senza eccessivi sovraccarichi organizzativi.

Di una cosa bisogna prendere atto: non creare un sistema di tracciabilità dei rifiuti significa condannare l'Italia a diventare una sorta di Paese del terzo mondo, ove, in assenza di regole efficaci, chiunque può utilizzare a proprio piacimento il territorio nella consapevolezza dell'impunità.

I disastri ambientali ad oggi accertati in Italia sono innumerevoli e, sebbene in taluni casi siano cessate le condotte inquinanti, tuttavia, gli effetti dannosi per l'ambiente non solo permangono ma si prevede che si amplificheranno con il passare degli anni, per una serie di effetti a catena inarrestabili.

Il quadro, così come delineato, è, nella sua drammaticità, talmente nitido, da non consentire ulteriori « se e ma » da parte di chi ha il compito di individuare e dettare le regole del settore. Qualunque inerzia o anche scarsa attività propositiva in merito non potrà essere giustificata. Chi, rivestendo ruoli istituzionali e disponendo dei necessari mezzi e competenze, non si attiverà in questo senso, porterà su di sé la responsabilità per i danni, talvolta incalcolabili, all'ambiente, alla salute e all'economia di questo Paese.

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA

