

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 Prestigiaco, già Ministro dell'ambiente, sulle finalità e sul funzionamento del sistema.

L'onorevole Stefania Prestigiaco, 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