

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 coincenerimento.

« *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 valutazioni<sup>6</sup>.

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 « negoziazione 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 Mascazzini<sup>7</sup>.

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).