

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-*quinquies* 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.