



# **CORTE DEI CONTI**

---

**SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO  
SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO**

## **IL SISTEMA DI CONTROLLO DELLA TRACCIABILITÀ DEI RIFIUTI (SISTRI)**

**Deliberazione 7 giugno 2016, n. 4/2016/G**





# **CORTE DEI CONTI**

---

**SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO  
SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO**

**IL SISTEMA DI CONTROLLO  
DELLA TRACCIABILITÀ DEI RIFIUTI (SISTRI)**

Hanno collaborato

per l'istruttoria e l'elaborazione dei dati: Barbara Pucci, Rita Grazia, Rossella Mingo.

## SOMMARIO

	Pag.
Deliberazione .....	7
* * *	
Relazione .....	15
Sintesi .....	17
CAPITOLO I - Oggetto e finalità dell'indagine .....	23
CAPITOLO II - L'origine e l'evoluzione del Sistri .....	25
1. L'origine del Sistri .....	25
2. La presentazione del progetto .....	27
3. L'affidamento del servizio .....	30
4. Il contratto .....	32
5. I termini economici del contratto .....	34
6. L'accordo integrativo .....	37
CAPITOLO III - Il decreto istitutivo e le proroghe .....	39
1. Il decreto istitutivo del sistema .....	39
2. Le proroghe .....	43
CAPITOLO IV - I pareri sul Sistri .....	47
1. Digitpa .....	47
2. Il primo parere dell'Avvocatura generale dello Stato .....	49
3. La sospensione del sistema disposta dal d.l. n. 83/2012 .....	50
4. Il riavvio del sistema disposto dal d.m. 20 marzo 2013 .....	50
5. La prima e la seconda relazione di AgId .....	51
CAPITOLO V - L'attuazione del d.l. n. 101/2013 .....	53
1. L'attuazione delle disposizioni recate dall'art. 11 del d.l. n. 101/2013 .....	53
2. Le richieste della società .....	54
3. La commissione di collaudo .....	56
4. La terza relazione di AgId .....	57
5. Le ulteriori riduzioni degli obbligati recate dal d.m. 24 aprile 2014, n. 126 .....	57
6. Le osservazioni dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (Avcp) .....	58
7. Il secondo parere dell'Avvocatura generale dello Stato .....	61
8. L'attività di verifica dei costi .....	63
9. Le fidejussioni .....	65

10. Le cessioni di credito .....	67
11. Le semplificazioni e le osservazioni del Tavolo di monitoraggio .....	68
12. Le adesioni obbligatorie e volontarie .....	73
<b>CAPITOLO VI - L'esecuzione del rapporto contrattuale .....</b>	<b>77</b>
1. Il d.l. 24 giugno 2014, n. 91: la proroga di efficacia del contratto .....	77
2. Analisi dei dati contabili .....	79
3. La richiesta del terzo parere all'Avvocatura generale dello Stato .....	83
4. Le osservazioni di AgId sulla semplificazione del sistema .....	85
<b>CAPITOLO VII - Il contenzioso .....</b>	<b>89</b>
1. Il d.l. 30 dicembre 2015, n. 210: la seconda proroga di efficacia del contratto e la proroga dell'entrata in vigore delle sanzioni .....	89
2. I rapporti tra il ministero e la società .....	90
3. Il contenzioso con gli istituti bancari .....	92
4. Esiti della sentenza del Tribunale di Napoli n. 2455 del 5 dicembre 2014 .....	93
<b>CAPITOLO VIII - L'interconnessione Sistri/Sitra .....</b>	<b>95</b>
<b>CAPITOLO IX - Il bando di gara Consip s.p.a. ....</b>	<b>99</b>
<b>CAPITOLO X - L'attività delle Forze di polizia .....</b>	<b>101</b>
1. L'Arma dei carabinieri .....	101
2. Il Corpo forestale dello Stato .....	106
3. Il reparto ambientale marino del Corpo delle capitanerie di porto .....	107
<b>CAPITOLO XI - Il ruolo dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale - Ispra .....</b>	<b>109</b>
1. L'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale - Ispra: competenze in materia di catasto dei rifiuti .....	109
2. Il catasto telematico .....	112
3. Una questione interpretativa .....	114
<b>CAPITOLO XII - Altre verifiche e collaborazioni .....</b>	<b>117</b>
1. Unioncamere .....	117
2. Albo nazionale gestori ambientali .....	118
3. Rete ferroviaria italiana .....	120

CAPITOLO XIII - Gli utenti pubblici e privati .....	123
1. Gli utenti pubblici .....	123
2. Federazione nazionale ordini farmacisti italiani .....	126
3. Federazione nazionale ordini veterinari italiani .....	126
4. Federazione nazionale ordini medici chirurghi e odontoiatri .....	126
CAPITOLO XIV - Le memorie e gli interventi all'adunanza del 14 aprile 2016 .....	127
1. Premessa .....	127
2. Ministero dell'ambiente .....	127
3. Agenzia per l'Italia digitale .....	130
4. Selex Sema .....	131
5. Regione Campania .....	133
6. Consip s.p.a. ....	134
7. Arma dei carabinieri .....	135
8. Corpo forestale dello Stato .....	136
9. Ispra .....	136
10. Albo nazionale gestori ambientali .....	137
11. Unioncamere .....	137
12. Presidenza del Consiglio dei ministri .....	138
13. Ministero della giustizia .....	138
14. Ministero dell'interno - Dipartimenti della pubblica sicurezza e dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile .....	139
15. Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali .....	139
16. Ministero dei beni culturali e del turismo .....	139
17. Ministero dello sviluppo economico .....	140
18. Ministero delle infrastrutture e dei trasporti .....	140
19. Rete ferroviaria italiana .....	140
20. Ministero della difesa .....	141
21. Agenzia delle entrate .....	141
22. Agenzia delle dogane e dei monopoli .....	141
23. Corte dei conti .....	141
24. Sintetiche considerazioni conclusive .....	142
CAPITOLO XV - Conclusioni e raccomandazioni .....	145

\* \* \*

## INDICE DELLE TABELLE E DEI GRAFICI

Tabella 1 - Categorie e numero degli obbligati all'iscrizione al Sistri	
previsti nel contratto .....	33
Tabella 2 - Importi contrattualizzati: quadro dei ricavi attesi .....	36
Tabella 3 - Evoluzione del numero degli obbligati e degli iscritti .....	46
Tabella 4 - Evoluzione del numero degli iscritti al dicembre 2015 .....	58
Tabella 5 - Situazione contabile riferita al capitolo 7082 - p.g. 02 .....	80
Tabella 6 - Impegni e pagamenti (Iva esclusa) al 14 aprile 2016 .....	81
Tabella 7 - Pagamenti al 14 aprile 2016 .....	82
Tabella 8 - Dispositivi <i>usb</i> consegnati alle camere di commercio e Sezioni regionali	
Albo gestori .....	120
Tabella 9 - Dispositivi <i>usb</i> non consegnati .....	120
Tabella 10 - Dispositivi <i>usb</i> consegnati e restituiti .....	120
Tabella 11 - <i>Black box</i> installate e rimosse .....	120

## **DELIBERAZIONE**





Deliberazione n. 4/2016/G

REPUBBLICA ITALIANA

la Corte dei conti

Sezione centrale di controllo  
sulla gestione delle amministrazioni dello Stato

Adunanza dei collegi I e II e del collegio per il controllo sulle entrate del 14 aprile 2016

e Camere di consiglio del 21 aprile 2016 e 30 maggio 2016

\* \* \*

Vista la l. 14 gennaio 1994, n. 20 e, in particolare, l'art. 3, c. 4, ai sensi del quale la Corte dei conti svolge il controllo sulle gestioni delle amministrazioni pubbliche, verificandone la legittimità e la regolarità, il funzionamento degli organi interni, nonché la corrispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge, valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa;

vista la deliberazione della Sezione n. 19/2014/G, con la quale è stato approvato il programma di controllo sulla gestione per l'esercizio 2015;

vista la relazione, presentata dal consigliere Maria Teresa Polverino, che illustra gli esiti dell'indagine condotta in merito al "Sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (Sistri)";

vista l'ordinanza in data 30 marzo 2016, con la quale il presidente della Sezione ha convocato il I e il II collegio e il collegio per il controllo sulle entrate per l'adunanza del 14 aprile 2016, al fine della pronuncia sulla gestione in argomento;

vista la nota n. 1417 del 31 marzo 2016, con la quale il Servizio di segreteria per le adunanze ha trasmesso la relazione ai seguenti uffici:

- Presidenza del Consiglio dei ministri - Segretariato generale;
- Presidenza del Consiglio dei ministri - Ufficio per il controllo interno, la trasparenza e l'integrità;
- Ufficio centrale di bilancio presso la Presidenza del Consiglio dei ministri;
- Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare - Gabinetto;
- Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare - Segreteria del direttore generale;
- Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare - Albo nazionale gestori ambientali;
- Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare - Organismo indipendente di valutazione della *performance*;
- Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare;

- Avvocatura dello Stato;
- Avvocatura dello Stato - Avv. Palatiello;
- Selex Service Management s.p.a.;
- Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale - Ispra;
- Regione Campania;
- Regione Campania - Direzione generale per l'ambiente e l'ecosistema;
- Agenzia per l'Italia digitale;
- Consip s.p.a.;
- Unioncamere;
- Comando generale dell'Arma dei carabinieri - II Reparto -S.M.- Ufficio operazioni;
- Comando carabinieri per la tutela dell'ambiente;
- Ispettorato generale del Corpo forestale dello Stato;
- Rete ferroviaria italiana;
- Federazione nazionale degli ordini dei medici chirurghi e degli odontoiatri;
- Federazione ordini farmacisti italiani;
- Federazione nazionale ordini veterinari italiani;
- Ministero dell'economia e delle finanze - Gabinetto;
- Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento dell'amministrazione generale, del personale e dei servizi;
- Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento delle finanze;
- Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato;
- Ministero dell'economia e delle finanze - Organismo interno di valutazione della *performance*;
- Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero dell'economia e delle finanze;
- Agenzia delle entrate e del territorio - Direzione generale;
- Agenzia delle dogane e dei monopoli - Direzione generale;
- Ministero dello sviluppo economico - Gabinetto;
- Ministero dello sviluppo economico - Direzione generale per la politica industriale, la competitività e le piccole e medie imprese;
- Ministero dello sviluppo economico - Organismo indipendente di valutazione della *performance*;
- Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero dello sviluppo economico;
- Ministero del lavoro e politiche sociali - Gabinetto;
- Ministero del lavoro e politiche sociali - Organismo indipendente di valutazione della *performance*;
- Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero del lavoro e politiche sociali;
- Ministero della giustizia - Gabinetto;

- Ministero della giustizia - Organismo indipendente di valutazione della *performance*;
- Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero della giustizia;
- Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale - Gabinetto;
- Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale - Organismo indipendente di valutazione della *performance*;
- Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale;
- Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca - Gabinetto;
- Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca - Organismo indipendente di valutazione della *performance*;
- Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca;
- Ministero dell'interno - Gabinetto;
- Ministero dell'interno - Organismo indipendente di valutazione della *performance*;
- Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero dell'interno;
- Ministero delle infrastrutture e dei trasporti - Gabinetto;
- Ministero delle infrastrutture e dei trasporti - Organismo indipendente di valutazione della *performance*;
- Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti;
- Ministero delle infrastrutture e dei trasporti - Comando generale del Corpo delle capitanerie di porto - Guardia costiera;
- Ministero della difesa - Gabinetto;
- Ministero della difesa - Organismo indipendente di valutazione della *performance*;
- Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero della difesa;
- Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali - Gabinetto;
- Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali - Organismo indipendente di valutazione della *performance*;
- Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali;
- Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo - Gabinetto;
- Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo - Direzione generale belle arti e paesaggio;
- Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo - Organismo indipendente di valutazione della *performance*;
- Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo;
- Ministero della salute - Gabinetto;
- Ministero della salute - Direzione generale della prevenzione sanitaria;

- Ministero della salute - Organismo indipendente di valutazione della *performance*;
- Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero della salute;
- Corte dei conti - Segretariato generale;
- Corte dei conti - Direzione generale gestione affari generali,  
     preso atto delle memorie trasmesse:
- dall'Agenzia per l'Italia digitale, in data 11 aprile 2016 - Memoria prot. n. 1573 dell'11 aprile 2016;
- dal Ministero dell'interno (Gabinetto), in data 11 aprile 2016 - Memoria prot. n. 1577 dell'11 aprile 2016;
- dalla Selex Service Management, in data 11 aprile 2016 - Memoria prot. n. 1584 dell'11 aprile 2016;
- dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli, in data 11 aprile 2016 - Memoria prot. n. 1579 dell'11 aprile 2016;
- dal Ministero della giustizia (Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria del personale e dei servizi), in data 11 aprile 2016 - Memoria prot. n. 1592 dell'11 aprile 2016;
- dal Ministero dell'ambiente della tutela del territorio e del mare (Direzione generale per i rifiuti e l'inquinamento), in data 11 aprile 2016 - Memoria prot. n. 1604 dell'11 aprile 2016;
- dalla Consip, in data 12 aprile 2016 - Memoria prot. n. 1621 del 12 aprile 2016;
- dalla Regione Campania (Direzione generale per l'ambiente e l'ecosistema), in data 13 aprile 2016 - Memoria prot. n. 1627 del 13 aprile 2016;
- dal Ministero della giustizia (Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria), in data 13 aprile 2016 - Memoria prot. n. 1628 del 13 aprile 2016;
- dal Comando generale dell'Arma dei carabinieri (II reparto -SM- Ufficio operazioni), in data 14 aprile 2016 - Memoria prot. n. 1654 del 14 aprile 2016;
- dalla Federazione ordini farmacisti italiani, in data 14 aprile 2016 - Memoria prot. n. 1655 del 14 aprile 2016;
- dalla Federazione nazionale degli ordini dei medici chirurghi e degli odontoiatri, in data 14 aprile 2016 - Memoria prot. n. 1681 del 14 aprile 2016;
- dal Ministero della giustizia (Gabinetto), in data 18 aprile 2016 - Memoria prot. n. 1705 del 18 aprile 2016;
- dal Ministero dell'ambiente della tutela del territorio e del mare (Direzione generale per i rifiuti e l'inquinamento), in data 20 aprile 2016 - Memoria prot. n. 1754 del 20 aprile 2016,  
     udito il relatore Cons. Maria Teresa Polverino;  
     uditi, in rappresentanza delle amministrazioni convocate:

- per la Presidenza del Consiglio dei ministri, il dr. Roberto Bortot;
- per il Ministero dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare, il dr. Mariano Grillo e l'avv. Claudia Servillo;
- per il Ministero dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare - Albo nazionale gestori ambientali -, il dr. Eugenio Onori;
- per la Selex Service Management s.p.a., l'ing. Massimiliano Veltroni, l'avv. Filippo Pacciani e l'avv. Federico Bonaiuto;
- per l'Istituto superiore per la ricerca ambientale - Ispra, la dott.ssa Rosanna Laraia, la dr.ssa Marina Viozzi;
- per l'Agenzia per l'Italia digitale, l'ing. Mario Terranova ed il dr. Francesco Pirro;
- per la Consip s.p.a., il dr. Sante Dotto ed il dr. Olindo Rencricca;
- per l'Unioncamere, il dr. Mario Conte;
- per il Comando generale dell'Arma dei carabinieri, il col. Alessandro Sessa ed il ten. col. Fabio De Rosa;
- per l'Ispettorato generale del Corpo forestale dello Stato, il vice questore aggiunto dr.ssa Matilde Modena;
- per la Rete ferroviaria italiana, il dr. Giovanni Francone;
- per l'Agenzia delle entrate e del territorio, il dr. Nunzio Miele;
- per l'Agenzia delle dogane e dei monopoli, il dr. Antonio Burdo;
- per il Ministero dello sviluppo economico, il dr. Antonio Bartoloni;
- per il Ministero della giustizia, il dr. Renato Romano, la dr.ssa Giulia Tartarone, il dr. Mario Petruzzo, il dr. Domenico Sgambellone;
- per il Ministero dell'interno - Dipartimento di pubblica sicurezza, il dr. Raffaele Manzo e, per il Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile, il dr. Guido Parisi;
- per il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, l'ing. Eugenio Martino;
- per il Ministero della difesa, il cap. di corvetta Vincenzo Perillo;
- per il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali - Organismo indipendente di valutazione della *performance*, il dr. Gianfranco Laccone;
- per il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo - Direzione generale belle arti e paesaggio, la dr.ssa Pia Petrangeli e la dr.ssa Annamaria Buzzi;
- per la Corte dei Conti - Direzione generale gestione affari generali, il dr. Mario Mauro,

## DELIBERA

di approvare, con le modifiche apportate dal collegio in camera di consiglio, la relazione concernente “Il Sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (Sistri)”.

La presente deliberazione e l’unita relazione sono inviate, ai sensi e per gli effetti dell’art. 3, c. 6, l. n. 20/1994, come modificato dall’art. 1, c. 172, l. 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006) e dall’art. 3, c. 64, l. 24 dicembre 2007, n. 244, a cura della Segreteria della Sezione:

- alla Presidenza del Senato della Repubblica e alla Presidenza della Camera dei deputati;
- alla Presidenza del Consiglio dei ministri;
- alle amministrazioni e agli enti convocati per l’adunanza;
- alle Sezioni riunite in sede di controllo.

Le amministrazioni interessate:

adotteranno, entro trenta giorni dalla ricezione della presente relazione, l’eventuale provvedimento motivato previsto dall’art. 3, c. 64, l. n. 244/2007, ove ritengano di non ottemperare ai rilievi formulati;

comuniceranno alla Corte e al Parlamento, entro sei mesi dalla data di ricevimento della presente relazione, le misure consequenziali adottate ai sensi e per gli effetti dell’art. 3, c. 6, l. n. 20/1994, come modificato dall’art. 1, c. 172, l. n. 266/2005.

La presente deliberazione è soggetta a obbligo di pubblicazione, ai sensi dell’art. 31 d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 (concernente il “Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”).

Il consigliere relatore

f.to Polverino

Il presidente

f.to D’Auria

Depositata in segreteria il 7 giugno 2016

La dirigente

f.to Troccoli

## **RELAZIONE**



## SINTESI

Il Sistri è stato concepito al fine di rendere tracciabili informaticamente le fasi della produzione e della gestione dei rifiuti, consentendo alle autorità preposte un più efficace controllo del trasporto e dello smaltimento, fasi sulle quali è maggiormente concentrato il rischio di infiltrazioni della criminalità organizzata.

Il Sistri ha, pertanto, anticipato una delle misure prescritte dalla direttiva n. 2008/98/Ce del Parlamento europeo e del Consiglio per contrastare la c.d. criminalità ambientale, che nel tempo ha assunto una connotazione transnazionale.

Le finalità che si intendevano perseguire mediante la realizzazione del sistema consistevano nella semplificazione delle procedure di trasmissione e raccolta delle informazioni su produzione, detenzione, trasporto e smaltimento dei rifiuti, che sarebbero state informatizzate; nel ricorso all'utilizzo di dispositivi elettronici idonei a consentire la trasmissione dei dati, a firmare elettronicamente le informazioni fornite ed a memorizzarle sul dispositivo stesso; nell'installazione di un dispositivo elettronico su ciascun veicolo adibito al trasporto dei rifiuti, con la funzione di monitorare il percorso da esso effettuato (chiavette *usb* e dispositivi di localizzazione satellitare dei mezzi di trasporto).

Il recepimento dell'attuale normativa europea in tema di rifiuti, introdotta dalla direttiva n. 2008/98/Ce, è avvenuto con il d.lgs. 3 dicembre 2010, n. 205, entrato in vigore il 25 dicembre 2010, il quale ha modificato e integrato numerose disposizioni del d.lgs. n. 152/2006, al fine di coordinare le norme concernenti il Sistri con la normativa europea.

A decorrere dal 2011, si sono susseguite ripetute proroghe all'operatività del sistema, con disposizioni che si sono altresì date carico di corrispondere alle osservazioni delle associazioni di categoria e delle richieste di semplificazioni da esse formulate, compreso il ricorso all'utilizzo di tecnologie più moderne e di più semplice utilizzo.

Il d.l. n. 101/2013 provvedeva a modificare il codice dell'ambiente, sostituendo con l'art. 11 i cc. 1, 2 e 3 dell'art. 188-*ter* del d.lgs. n. 152/2006, prevedendo l'obbligatorietà del sistema per gli enti e le imprese produttori iniziali, gestori e trasportatori di rifiuti speciali pericolosi, per altre categorie ivi contemplate e la volontarietà per tutti gli altri.

Il d.m. 24 aprile 2014, n. 126, adottato con il parere favorevole del Ministro dello sviluppo economico e del Ministro delle infrastrutture ha disciplinato, tra l'altro, le modalità di applicazione del c.d. trasporto intermodale e ha specificato le categorie di soggetti tenuti

ad aderire al sistema, ossia gli enti e le imprese produttori di rifiuti speciali pericolosi con più di dieci dipendenti, oltre altri ivi contemplati.

Il d.m. n. 126/2014, inoltre, ha rinviato a successivi decreti la rimodulazione del Sistri sulla base delle risultanze dei tavoli tecnici di approfondimento tematico, attivati con i rappresentanti delle associazioni di categoria e con gli operatori interessati nell'ambito del Tavolo tecnico di monitoraggio e concertazione di cui all'art. 11, c. 13, del d.l. n. 101/2013.

I predetti tavoli riguardano, in particolare, le esigenze specifiche della microraccolta, relativamente alla quale AgId ha rilasciato la valutazione di congruità delle modifiche autorizzate, dell'eventuale evoluzione degli apparati tecnologici, della possibilità di permettere la compilazione delle relative schede *'off line'* in modalità asincrona ed infine della interoperabilità del Sistri con i *software* gestionali aziendali.

Con d.m. n. 78 del 30 marzo 2016, "Regolamento recante disposizioni relative al funzionamento e ottimizzazione del sistema di tracciabilità dei rifiuti in attuazione dell'art. 188-bis, c. 4-bis, del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152", pubblicato nella G.U. del 24 maggio 2016, la cui entrata in vigore è prevista per l'8 giugno 2016, il ministero abroga il precedente regolamento (d.m. n. 52/2011), introduce una procedura semplificata nella tempistica di comunicazione dei dati da parte degli operatori e rinvia a successivi decreti, tra l'altro, la definizione delle procedure operative necessarie per l'utilizzo del Sistri.

Il predetto decreto, inoltre, individua, nell'ambito delle categorie degli obbligati, altri soggetti tenuti ad aderire, ed, altresì, impone a ciascun operatore che effettua l'attività di raccolta e trasporto dei rifiuti di dotarsi dei dispositivi *black box* e *usb* fino all'adozione dei decreti di definizione delle procedure operative sul sistema.

Il procedimento che ha dato origine all'adozione del sistema e che ha regolato il suo funzionamento è consistito in un'articolata e non lineare sequenza di atti, dall'esame della quale sono emerse numerose criticità e problematiche, e che ha registrato, tra l'altro, pareri e giudizi di opposto contenuto da parte degli organi consultivi e di controllo, nonché un notevole contenzioso, tutt'ora in corso presso l'autorità giudiziaria civile, penale ed amministrativa.

La peculiarità tecnica e la finalizzazione del sistema al controllo dell'iter dei rifiuti sono state impropriamente utilizzate per la dichiarazione di segretezza che, in ogni caso, non avrebbe potuto consentire di non dar corso alle procedure concorsuali.

L'indagine ha appurato che il Sistri, nato per sostituire il sistema cartaceo della tracciabilità dei rifiuti, che rendeva disponibili i dati solo a distanza di due/tre anni dal loro rilevamento, nonostante il giudizio positivo espresso da AgId, a seguito delle verifiche semestrali sul funzionamento del Sistri, e l'esito positivo del collaudo del dicembre 2013, che ha accertato, altresì, la diretta ed immediata utilizzabilità della georeferenziazione degli automezzi (c.d. tracciabilità in tempo reale del trasporto dei rifiuti), nonché la valenza certificatoria del tracciamento informatico ai fini dell'imputazione agli operatori della movimentazione e/o del trattamento dei rifiuti, ha subito, per effetto di tutti gli interventi che sono stati apportati al suo funzionamento, limitazioni di funzionalità che hanno ridotto le potenzialità che aveva in origine.

Al riguardo, la Sezione rileva che la georeferenziazione e, cioè, il tracciamento del mezzo e quindi del percorso seguito dal rifiuto, è requisito essenziale per l'efficacia del sistema di tracciamento e per la realizzazione delle finalità di controllo che il sistema si propone di realizzare.

Sotto il profilo della tracciabilità, la previsione che la registrazione dei percorsi avverrà in modalità *off line*, ossia fuori copertura di rete, con abbandono del sistema di tracciabilità del percorso del rifiuto in tempo reale, frustra le aspettative manifestate dal Comando generale dell'Arma dei carabinieri, condivise dal Corpo forestale dello Stato, che auspicano la visualizzazione del percorso del mezzo di trasporto del rifiuto in tempo reale, in quanto strumento più efficace ai fini del controllo del percorso seguito.

Non risponde a principi di buona amministrazione l'aver gestito la vicenda mediante l'adozione reiterata di disposizioni normative recanti esenzioni relative sia alle categorie degli obbligati, sia alle tipologie di rifiuti, minuziosamente previste nei loro dettagli tecnici, che appaiono il tentativo di comporre un conflitto di interessi tra l'intolleranza delle imprese verso una forma stringente ed effettiva di controllo ed una uniformemente capillare attuazione del progetto.

Nonostante i limiti apportati, in termini di esenzioni di obbligati e di ridotta operatività, che hanno ridimensionato le finalità per cui il sistema era stato adottato, è stato accertato che esso è esecutivo e coerente con gli obiettivi della direttiva comunitaria.

Il tema della protezione dell'ambiente nel diritto dell'Unione europea, alla luce dell'evoluzione sia giurisprudenziale della Corte di giustizia, sia normativa, è attualmente disciplinato dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (tit. I art. 4 e tit. XX artt.

191-193), le cui disposizioni non pregiudicano la libertà degli Stati membri di mantenere o adottare misure di protezione ambientale ancora più rigorose, purché compatibili con il trattato stesso (art. 193).

Considerato il tenore letterale dell'art. 288 del citato trattato, ai sensi del quale la direttiva vincola gli Stati membri solo relativamente al risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi, è evidente la *ratio* di questa norma, che ha introdotto uno strumento normativo più flessibile rispetto al regolamento e più rispettoso dell'autonomia decisionale dei singoli Stati membri, nonché delle peculiari esigenze e delle tradizioni giuridiche dei rispettivi ordinamenti.

Proprio il riferimento alla particolare realtà e alle esigenze dell'Italia induce la Sezione a considerare che in materia ricorrano tutte le circostanze eccezionali che consentono il superamento dei livelli minimi di regolazione richiesti dalla direttiva in esame, ove si consideri per quanto tempo e con quanta frequenza si è fatto ricorso al commissariamento straordinario per emergenze di varia natura.

Reputa l'amministrazione che le scelte effettuate relativamente alla restrizione della tracciabilità ai soli rifiuti pericolosi corrispondono alla previsione della direttiva n. 2008/98/Ce che non impone l'adozione di strumenti informatici e che la collaborazione ed adesione dell'utenza è elemento imprescindibile per la completa tracciabilità.

Si tratta, tuttavia, di un'argomentazione che non può essere condivisa perché la direttiva europea richiede la tracciabilità dei rifiuti pericolosi senza prevedere esenzioni di sorta e sarebbe un vero anacronismo prescindere dallo strumento informatico per la tracciabilità dei rifiuti; tracciabilità che costituisce per l'utenza l'adempimento di un obbligo, che prescinde da ogni condivisione dei suoi destinatari.

L'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (Ispra) ha reso noto che l'interconnessione con il catasto telematico dei rifiuti, istituito ai sensi dell'art 189 del d.lgs. n. 152/2006, non è mai divenuta operativa. Al riguardo, l'Ispra ha comunicato di aver individuato, con le Arpa e con l'ausilio di Selex, i dati e le modalità di interconnessione e di essere in attesa che il ministero definisca lo *standard* di interconnessione.

L'Istituto ha posto, altresì, una questione interpretativa riguardo al c. 2, art. 1, d.m. 24 aprile 2014, che, non prevedendo l'obbligo della dichiarazione Mud per coloro che non sono obbligati ad aderire al Sistri, né vi aderiscono volontariamente, crea il dubbio se venga meno per gli stessi l'obbligo della tracciabilità dei rifiuti pericolosi, con riflessi sui dati del catasto

dei rifiuti e sull'adempimento degli obblighi di comunicazione previsti dalle direttive comunitarie in materia di rifiuti.

Infine, Ispra ha evidenziato la necessità di conoscere quanto avviene all'interno degli impianti di gestione dei rifiuti, non solo per consentire alle agenzie di effettuare i controlli dovuti, ma anche per poter ottemperare agli obblighi di comunicazione alla Ue, interessata a conoscere non solo i dati relativi all'ingresso dei rifiuti negli impianti ma anche ciò che avviene all'interno di questi ultimi.

L'esito delle sommarie informazioni acquisite dai militari dell'Arma presso le imprese che avevano fatto più frequentemente ricorso al Sistri non ha evidenziato anomalie impeditive del funzionamento del sistema, i cui rallentamenti sono dovuti ai tempi tecnici richiesti dalla sua manutenzione, in quanto la scarsa velocità della connessione ad *internet*, lamentata dagli utenti, è un presupposto estraneo al Sistri.

Inoltre, le imprese interpellate hanno riferito tempi rapidi riguardo all'inserimento informatico delle schede, mentre antieconomica, sotto il profilo finanziario e di tempo, è la coesistenza dei sistemi, cartaceo ed informatico, attesa la duplicità degli adempimenti da osservare.

Nell'ambito del settore pubblico, esclusi i casi di adesione alle convenzioni Consip di *Facility management*, che comprendono il servizio di smaltimento rifiuti, anche di quelli speciali pericolosi e non, è stata segnalata la circostanza dell'elevato costo di iscrizione da parte delle amministrazioni articolate in più sedi, tutte considerate, ai fini Sistri, "unità locali", siano esse periferiche o metropolitane, relativamente alle quali ultime è stata auspicata la possibilità di un'unica iscrizione, per contenere la spesa.

Più articolata sotto un profilo tecnico-operativo è l'analoga difficoltà segnalata da Rete ferroviaria italiana, azienda strutturata a rete, che è stata risolta mediante il ricorso a *software* di gestione dei rifiuti che garantiscono l'interoperabilità con il Sistri.

Dalla situazione complessiva oggetto dell'indagine emerge che il Sistri, collaudato e certificato nel 2013, non ha mai smesso di funzionare, nemmeno nei periodi in cui ne era stata stabilita la sospensione, e che forte è stata l'opposizione ad esso da parte di numerose associazioni di settore.

Destano, inoltre, preoccupazione gli effetti finanziari del rilevante contenzioso in atto.

In relazione alle segnalate criticità ed anomalie, la Sezione raccomanda al Ministero dell'ambiente di proseguire con più linearità e fermezza nell'obiettivo di controllare nella sua globalità il fenomeno; provvedere all'armonizzazione delle disposizioni che individuano i soggetti obbligati o meno ad aderire al Sistri con quelle che intestano ai medesimi adempimenti e obblighi di comunicazione in materia di rifiuti, al fine di garantirne la tracciabilità, sia essa attuata con modalità cartacee sia informatiche, per colmare la lacuna normativa segnalata da Ispra con riferimento all'obbligo della dichiarazione Mud; prevedere l'attuazione di un sistema che consenta la tracciabilità anche delle attività condotte all'interno degli impianti di gestione dei rifiuti; verificare la congruità dei criteri economici e dei termini in base ai quali è determinato il valore della concessione per la gestione del sistema che sarà stipulata in esito alla gara bandita da Consip s.p.a.

# CAPITOLO I

## OGGETTO E FINALITÀ DELL'INDAGINE

Il sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti -Sistri- è stato concepito al fine di rendere tracciabili informaticamente i rifiuti, consentendo un più efficace controllo nelle fasi del trasporto e smaltimento, fasi che, come evidenziato dalle numerose indagini della magistratura e della Commissione parlamentare d'inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti<sup>1</sup>, sono maggiormente a rischio di infiltrazioni della criminalità organizzata.

La connotazione transnazionale assunta dalla c.d. criminalità ambientale ha indotto l'Unione europea, con la direttiva n. 2008/98/Ce del Parlamento europeo e del Consiglio, ad introdurre misure di protezione della salute umana e ambientale, prescrivendo agli Stati membri l'adozione, tra le altre, di misure volte a garantire la tracciabilità dei rifiuti dalla produzione alla destinazione finale e il controllo dei rifiuti pericolosi<sup>2</sup>.

Anticipando le disposizioni comunitarie, la legge finanziaria 2007<sup>3</sup> aveva stanziato, per tale anno, una quota pari a 5 milioni di euro delle risorse del Fondo unico investimenti per la difesa del suolo e tutela ambientale del Ministero dell'ambiente, da destinare alla realizzazione di un sistema integrato per il controllo e la tracciabilità dei rifiuti, per permettere l'informatizzazione dell'intera filiera dei rifiuti speciali a livello nazionale e dei rifiuti urbani per la Regione Campania<sup>4</sup>, in funzione della sicurezza nazionale e in rapporto all'esigenza di prevenzione e repressione dei gravi fenomeni di criminalità organizzata nell'ambito dello smaltimento illecito dei rifiuti<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> XVI Legislatura - Relazione sul Sistri: l'evoluzione normativa e le problematiche connesse alla sua attuazione. Doc. XXIII n. 20. Approvata dalla Commissione nella seduta del 28 febbraio 2013.

Numerose sono, inoltre, le relazioni delle Commissioni parlamentari bicamerali di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti, in ambito territoriale regionale: Doc. XXIII nn. 2, 6, 7, 10, 11, 12, 13, 17, 18, 19, 21 e 22.

<sup>2</sup> Direttiva n. 2008/98/Ce - art. 17 Controllo dei rifiuti pericolosi.

<sup>3</sup> L. 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, c. 1116.

<sup>4</sup> Riguardo alla Regione Campania, gli esiti del controllo sulla gestione dell'emergenza rifiuti effettuata dal commissario straordinario del Governo sono riportati nella deliberazione n. 6/2007/G di questa Sezione.

<sup>5</sup> L. 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, c. 1116.

Il d.lgs. n. 4/2008 ha introdotto il c. 3-*bis* dell'art. 189 del d.lgs. n. 152/2006, relativo all'istituzione di un sistema informatico di controllo della tracciabilità dei rifiuti, e il d.l. n. 78/2009, convertito dalla l. n. 102/2009, ha demandato a successivi decreti ministeriali la definizione dell'istituzione e del funzionamento del predetto sistema.

La presente indagine, condotta nell'esercizio delle attribuzioni che l'ordinamento intesta alla Corte dei conti, riguarda la gestione amministrativa della vicenda, oggetto di numerose interrogazioni parlamentari<sup>6</sup>.

Essa ripercorre le fasi dell'attuazione e del funzionamento del Sistri, attraverso l'esame dell'esercizio delle competenze attribuite alle istituzioni interessate, evidenziando le criticità, riconducibili alle modalità della gestione e al susseguirsi dei numerosi interventi normativi, che hanno alterato ripetutamente l'operatività del sistema e inciso sul sinallagma contrattuale tra l'amministrazione e la società concessionaria del servizio di tracciamento informatico dei rifiuti.

---

<sup>6</sup> La tematica del Sistri è stata oggetto di numerose interrogazioni e interpellanze, tra le quali si richiamano solo le più recenti: atti nn. 2-00473, 3-00728, 5-02535, 3-00939 e 3-00839 svolti nel corso del 2014; interrogazioni abbinate nn. 3-00990 e 3-01265, a cui il Governo ha risposto il 5 febbraio 2015; interrogazioni a risposta in Commissione presentate nel 2015, nn. 5/04437, 5/05586, 5/05713, 5/06231, 5/06872, 5/06943, 5/07293; ordini del giorno in assemblea n. 9/02093-B/025 del 22 dicembre 2015 e nn. 9/03513-A/093-A/095-A/008 del 10 febbraio 2016.

## **CAPITOLO II**

### **L'ORIGINE E L'EVOLUZIONE DEL SISTRI**

*Sommario:* 1. L'origine del Sistri. - 2. La presentazione del progetto. - 3. L'affidamento del servizio. - 4. Il contratto. - 5. I termini economici del contratto. - 6. L'accordo integrativo.

#### **1. L'origine del Sistri**

La realizzazione di un sistema integrato per il controllo e la tracciabilità dei rifiuti è stata prevista dall'art. 1, c. 1116, l. 27 dicembre 2006, n. 296, al fine di dotare l'amministrazione di uno strumento di prevenzione e repressione dei fenomeni di criminalità organizzata manifestatisi nell'ambito dello smaltimento illecito dei rifiuti, sostituendo alla tradizionale tracciabilità cartacea dei rifiuti la tracciabilità informatica.

Il d.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4 (art. 2, c. 24), aveva introdotto il c. 3-*bis* nell'art. 189 del d.lgs. n. 152/2006, rinviando a un decreto del Ministro dell'ambiente l'istituzione di un sistema informatico di controllo della tracciabilità, ai fini della trasmissione e raccolta di informazioni su produzione, detenzione, trasporto e smaltimento dei rifiuti, e la realizzazione in formato elettronico del formulario di identificazione dei rifiuti-Fir, dei registri di carico e scarico e del modello unico di dichiarazione ambientale-Mud.

L'art. 14-*bis* del d.l. 1° luglio 2009, n. 78, convertito con modificazioni dalla l. 3 agosto 2009, n. 102, ha demandato a uno o più decreti ministeriali di definire, per la costituzione ed 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.

La disposizione, che ha aggiunto al sistema cartaceo in vigore il nuovo sistema informatico di controllo della tracciabilità dei rifiuti, si proponeva di semplificare le procedure per gli operatori in materia ambientale, attraverso l'informatizzazione dei processi e l'eliminazione degli adempimenti cartacei (registro di carico e scarico, Fir e Mud) con riduzione degli oneri per le imprese, 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 sistema prevede, pertanto, che i soggetti coinvolti nella gestione dei rifiuti, obbligati ai sensi delle disposizioni in vigore, trasmettano in via telematica a un sistema informatico centrale tutte le informazioni relative alle operazioni svolte, finalizzate a tracciare il trasporto a destinazione definitiva dei beni a fine vita.

Il sistema informatico, infatti, è strutturato per controllare, in tempo reale, le movimentazioni dei rifiuti mediante l’impiego di alcuni dispositivi elettronici, acquistati dal ministero e ceduti in comodato d’uso.

Si tratta, precisamente, come illustrato sul portale Sistri, 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’art. 21 del d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82<sup>7</sup>;
- un dispositivo elettronico, *kit* di controllo satellitare, 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 del medesimo 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 dei rifiuti al fine di controllare l’ingresso e l’uscita degli automezzi dagli impianti<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> 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*). L’art. 3, c. 2, del d.m. 9 luglio 2010, modificando l’art. 3, c. 11, del d.m. 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, in modo da consentire la consultazione del registro cronologico e delle singole schede di movimentazione. Le chiavette *usb* devono essere messe a disposizione in qualunque momento all’autorità di controllo che ne faccia richiesta.

<sup>8</sup> L’art. 2 del d.m. 9 luglio 2010 ha esteso l’obbligo di videosorveglianza degli impianti di discarica, di cui all’art. 1, c. 5, d.m. 17 dicembre 2009, anche agli impianti di coincenerimento destinati esclusivamente al recupero energetico dei rifiuti ricadenti nel campo di applicazione del d.lgs. 11 maggio 2005, n. 133. In precedenza, l’art. 2 del d.m. 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

Il rilascio dei dispositivi *usb* è subordinato al versamento dei diritti di segreteria, spettanti alle camere di commercio per l'attività svolta, i cui importi sono stati fissati con il decreto dirigenziale interministeriale 17 giugno 2010; ai fini della copertura degli oneri derivanti dal funzionamento del sistema, è previsto il pagamento di un contributo annuo da parte degli operatori, determinato in relazione alla tipologia dei rifiuti ed alla loro quantità.

Le disposizioni in materia prevedono l'interconnessione telematica del Sistri con:

- l'Ispra, Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale, competente a fornire, attraverso il catasto telematico, i dati sulla produzione e sulla gestione dei 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, in ordine ai dati relativi al trasporto dei rifiuti;
- la Guardia costiera e le imprese ferroviarie.

Il fine perseguito è la creazione di un sistema-rete che consenta di conoscere la movimentazione completa dei rifiuti, dalla produzione alla destinazione finale.

L'indagine ha rilevato come l'originario progetto sia rimasto parzialmente inattuato e, per effetto delle disposizioni che si sono susseguite in materia, abbia subito paradossalmente un'involuzione.

## **2. La presentazione del progetto**

Il progetto Sistri, di proprietà della società Selex Service Management (Selex Sema)<sup>9</sup>, che sarebbe diventata la concessionaria del sistema, fu presentato il 5 dicembre 2006 al direttore generale p.t. della Direzione qualità della vita del Ministero dell'ambiente per la valutazione ministeriale e fu "acquisito agli atti ministeriali con obbligo di segretezza amministrativa e industriale" e custodito presso il ministero<sup>10</sup>.

---

l'estensione delle relative disposizioni anche agli impianti di incenerimento.

<sup>9</sup> Selex Service Management s.p.a. è parte del gruppo Selex ES s.p.a., formatosi il 1° gennaio 2013 come fusione delle precedenti società Selex Galileo, Selex Elsag e Selex Sistemi integrati; all'atto della fusione Selex Sema era controllata al 100 per cento da Selex Elsag. Dal 1° gennaio 2016 le attività di Selex ES sono confluite nelle Divisioni Sistemi Avionici e Spaziali, Elettronica per la difesa terrestre e navale e sistemi per la sicurezza e le informazioni del settore elettronica, difesa e sistemi di sicurezza di Finmeccanica s.p.a.

<sup>10</sup> V. nota Selex prot. Corte conti n. 2263 del 20 maggio 2015, all. n. 2: verbale di deposito, redatto il 5 dicembre 2006.

Con nota del 31 gennaio 2007<sup>11</sup> il direttore generale inviava al capo di Gabinetto il documento “Sistema sicuro per il tracciamento dei rifiuti”, ritenendo necessario valutare l’esistenza delle condizioni per sottoporre il progetto e la sua eventuale attuazione alla disciplina della legge sul segreto di Stato (l. n. 801/1977)<sup>12</sup>.

La segretazione del progetto fu dichiarata, in un primo momento, con il d.m. 23 febbraio 2007<sup>13</sup>, sul presupposto che la diffusione del sistema avrebbe potuto incidere sulla sicurezza nazionale dello Stato, e ribadita dalla “Relazione sui profili di segretazione amministrativa del Sistri” dell’8 aprile 2008, a firma del direttore generale della qualità della vita, che sottolineava la necessità di non diffondere i dati tecnici, progettuali e contrattuali del Sistri ai fini di tutela della sicurezza pubblica. Gli asseriti motivi di segretezza e l’esigenza di misure speciali di sicurezza giustificavano l’affidamento della realizzazione del sistema mediante negoziazione diretta<sup>14</sup> essendo ritenuti di importanza tale da non legittimare una gara, seppure informale<sup>15</sup>.

Successivamente, anche il d.p.c.m. 5 settembre 2008<sup>16</sup> attribuì al progetto la classifica di “segreto”, in quanto incidente su questioni di interesse strategico-nazionale e rilevanti per la sicurezza interna dello Stato, confermando il ricorso alla procedura di affidamento mediante negoziazione diretta, a cura della competente direzione generale del ministero<sup>17</sup>.

La segretazione condizionerà irreparabilmente tutto lo sviluppo successivo della vicenda, il cui iter è ricostruito minuziosamente dalla “Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti”<sup>18</sup>, dalla cui relazione è dato conoscere, riguardo

---

<sup>11</sup> Nota del Ministero dell’ambiente prot. n. 2417/QdV/DI del 31 gennaio 2007.

<sup>12</sup> L. 24 ottobre 1977, n. 801, Istituzione e ordinamento dei servizi per le informazioni e la sicurezza e disciplina del segreto di Stato.

<sup>13</sup> Decreto adottato ai sensi dell’art. 12, c. 1, l. 24 ottobre 1977, n. 801, Istituzione e ordinamento dei servizi per le informazioni e la sicurezza e disciplina del segreto di Stato.

<sup>14</sup> Ai sensi dell’art. 17, c. 4, d.lgs. n. 163/2006.

<sup>15</sup> V. nota prot. Corte conti n. 2263 del 20 maggio 2015, all. n. 6. Dal documento acquisito emerge, inoltre, che le esigenze di segretezza e di riservatezza nonché la natura tecnica oggettiva del Sistri, incompatibili con una negoziazione plurima, suggerivano l’affidamento per il tramite della Sogesid s.p.a., società *in house* del Ministero dell’ambiente, previo rilascio del Nos (nulla osta di sicurezza); e che i dati dei rilevamenti vengano messi a disposizione esclusivamente delle Forze di polizia in servizio presso il ministero, cioè del Comando dei carabinieri per la tutela dell’ambiente.

<sup>16</sup> Adottato ai sensi della l. 14 luglio 2008, n. 123, conversione in legge, con modificazioni, del d.l. 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.

<sup>17</sup> Un estratto integrale del d.p.c.m. 5 settembre 2008 è riportato nella Relazione della Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti, pag. 25 e ss.

<sup>18</sup> V. Relazione della Commissione parlamentare sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti, pag. 22 e ss.

al contratto classificato “riservato”, stipulato con la concessionaria in data 14 dicembre 2009, che in merito alla questione dell’esatta qualificazione del segreto (se esso, cioè, fosse o meno un segreto di Stato) in data 29 dicembre 2010 il Gabinetto del ministero ha chiarito che il d.p.c.m. del 2008 non riteneva <<sussistere la classifica di “segreto di Stato” ma di mero “segreto”>> sul Sistri<sup>19</sup>.

A seguito dell’adozione del primo provvedimento di segretazione, la richiesta formulata alla società concessionaria di immediata esecuzione del progetto, anticipatamente alla sottoscrizione del contratto e alla sua approvazione, quest’ultima propedeutica all’assunzione di un regolare impegno di spesa, ha alterato la procedura amministrativo-contabile, prevista anche in materia di opere segretate<sup>20</sup>.

Con il successivo d.p.c.m. 21 settembre 2011, il progetto istitutivo del Sistri è stato “completamente declassificato”, essendo “state ormai espletate le procedure di gara per l’affidamento dei contratti dichiarati segreti, ai sensi dell’art. 17 del d.lgs. n. 163/2006”<sup>21</sup>.

Al riguardo, va sottolineata l’improprietà del riferimento alle “procedure di gara”, operato dal d.p.c.m., atteso che, nella fattispecie, non era stata esperita alcuna procedura negoziata, neppure informale.

In merito all’esigenza di rafforzare la separazione tra le funzioni di indirizzo politico-amministrativo da un lato e di gestione amministrativa dall’altro, che sul piano formale e concettuale è alquanto lineare, salvo in particolari casi precisare gli esatti confini tra le due funzioni, si evidenzia che il d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla l. 30 luglio 2010, n. 122 (art. 8, c. 10), ha attribuito ai dirigenti generali la competenza alla dichiarazione di segretazione di opere, servizi e forniture, conferendo alla valutazione della segretezza carattere di giudizio tecnico.

---

<sup>19</sup> V. Relazione della Commissione parlamentare sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti, pag. 26.

<sup>20</sup> In adempimento del disposto dell’art. 17 del codice dei contratti pubblici, la Corte dei conti riferisce al Parlamento sui risultati del controllo svolto per i contratti segretati o eseguibili con speciali misure di sicurezza posti in essere da amministrazioni statali, sia con riguardo alla loro regolarità, sia alla correttezza e all’efficacia della relativa gestione.

<sup>21</sup> V. Relazione della Commissione parlamentare sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti, pag. 26 e s. La Commissione, peraltro, ha inteso “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” e conclude osservando che “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*, ... 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”: v. Relazione, pag. 154.

### 3. L'affidamento del servizio

Alla fine del gennaio 2007, il direttore generale competente p.t. esprimeva parere favorevole alla realizzazione del progetto, formulando osservazioni sugli aspetti tecnici e operativi del medesimo e precisando di non aver preso in considerazione “né le modalità di gestione del sistema, né la relativa sostenibilità economica”<sup>22</sup>.

Successivamente al citato d.m. 23 febbraio 2007, che aveva disposto la segretezza del progetto istitutivo del Sistri allegato alla relazione tecnico-giuridica del direttore generale della fine del gennaio 2007, il capo di Gabinetto, il 15 marzo 2007<sup>23</sup>, “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’art. 1, c. 1116, l. n. 296/2006 (legge finanziaria 2007), al progetto doveva essere data immediata esecuzione”<sup>24</sup>.

Il 2 agosto 2007, con decreto direttoriale<sup>25</sup>, veniva nominata una commissione 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; veniva altresì nominata una segreteria tecnica di tre esperti in servizio presso il Ministero dell’ambiente<sup>26</sup>.

La commissione depositava, in data 30 ottobre 2007, una relazione di valutazione positiva del progetto, attribuendo al Sistri un’elevata valenza strategica in relazione alla tracciabilità dei rifiuti, anche in tema di sicurezza ambientale.

Come risulta dalla relazione della Commissione parlamentare d’inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti, la relazione, che si esprimeva circa la sostenibilità economica dei costi di progetto e non sulla congruità degli stessi, veniva trasmessa, per il tramite del capo di Gabinetto, al ministro con nota del 31 ottobre 2007 (prot. n. 28581/QdV/DI).

---

<sup>22</sup> V. nota prot. n. 2417/QdV/DI del 31 gennaio 2007.

<sup>23</sup> V. nota prot. n. GAB/2007/3138/MIX.

<sup>24</sup> V. Commissione parlamentare d’inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti, pag. 32; v. nota Selex Sema 22 aprile 2015, prot. Corte conti n. 1883 del 24 aprile 2015, pag. 38.

<sup>25</sup> Decreto direttoriale n. 3828/QdV/DI/N; v. nota Selex Sema 22 aprile 2015, prot. Corte conti n. 1883 del 24 aprile 2015, pag. 38.

<sup>26</sup> V. Commissione parlamentare d’inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti - Relazione sul Sistri, pag. 32; v. nota Selex Sema 22 aprile 2015, prot. Corte conti n. 1883 del 24 aprile 2015, pag. 38.

In data 7 novembre 2007, il capo di Gabinetto, con nota n. GAB/2007/12564, sollecitava la competente direzione generale del ministero a dare corso al procedimento. In tal senso, veniva concordato un incontro con l'amministratore delegato della Selex per il 28 novembre 2007, nel corso del quale venivano valutate le procedure amministrative da attuare per la realizzazione del progetto; veniva altresì concordato che la Selex provvedesse alla stesura del progetto definitivo e del relativo capitolato tecnico, recependo le osservazioni formulate dalla commissione ministeriale. Tali iniziative venivano comunicate al ministro con un promemoria (prot. n. 31760/QdV/DI del 6 dicembre 2007), nel quale si rappresentava, tra l'altro, la necessità che lo stesso ministro individuasse le procedure e le modalità di affidamento dell'esecuzione, fornitura e gestione del sistema<sup>27</sup>.

La ricostruzione di questi eventi, nonché dei successivi, che in prosieguo si metteranno in luce, evidenzia, sotto il profilo soggettivo, la sovrapposizione tra funzioni politiche e funzioni amministrative spettanti alla dirigenza, al punto che il direttore generale deferisce al ministro la scelta delle procedure e delle modalità di affidamento dell'esecuzione della fornitura e della gestione del sistema.

La redazione del progetto esecutivo e del capitolato tecnico, inoltre, avrebbe dovuto essere disposta dal ministero e non dalla società, come più specificatamente si dirà al cap. V (par. 6).

Sotto un profilo oggettivo, emerge che fu chiesta, il 15 marzo 2007, l'anticipata esecuzione del progetto<sup>28</sup>, che non aveva ricevuto una valutazione economica di congruità dei costi.

Nella memoria inviata per l'adunanza del 14 aprile 2016<sup>29</sup> e nel corso dell'intervento nella predetta sede, il rappresentante del ministero ha precisato, al riguardo, che era stata chiesta la realizzazione del progetto esecutivo e che non vi è stata un'anticipata realizzazione del sistema. In merito, la Sezione osserva che la predetta affermazione non corrisponde all'evidenza degli atti, in quanto risulta, dalla nota del 15 marzo 2007, che, con l'approvazione del c. 1116 dell'art. 1 della legge finanziaria 2007 e nelle more dell'approvazione degli atti successivi, "al progetto dovrà essere data immediata esecuzione

---

<sup>27</sup> V. Commissione parlamentare d'inchiesta - Relazione sul Sistri, pagg. 32 e 33.

<sup>28</sup> V. nota capo di Gabinetto del ministro n. GAB/2007/3138 MIX del 15 marzo 2007.

<sup>29</sup> V. nota ministero prot. n. 5296 dell'11 aprile 2016 - prot. Corte conti n. 1604 dell'11 aprile 2016.

a mezzo degli atti e delle attività conseguenziali”<sup>30</sup>.

#### **4. Il contratto**

Alla fine del dicembre 2008, il direttore generale sollecitava la società a presentare uno schema di contratto per la realizzazione del servizio, integrato dalle osservazioni della commissione ministeriale, e ad avviare la sperimentazione del servizio stesso perché fosse operativo nella primavera del 2009.

La società trasmetteva lo schema di contratto il 30 dicembre 2008 e l’offerta contraddistinta dalla sigla AC-OFF-007/09 il 3 settembre 2009, relativa al monitoraggio dei siti sensibili.

In data 23 novembre 2009, veniva costituita un’altra commissione ministeriale di esperti che valutava l’offerta inizialmente presentata nonché la sua integrazione, contraddistinta dal codice AC-OFF-016/09, e il 30 novembre 2009 elaborava una relazione conclusiva riservata.

In tale relazione, la commissione evidenziava che i prezzi, già oggetto di valutazione della precedente commissione, erano inferiori a quelli di mercato; valutava positivamente l’estensione del sistema Sistri a tutte le discariche operanti sul territorio nazionale, aumentando le discariche da controllare da 100 a 800, sebbene i siti autorizzati fossero 740, ritenendo coerente la relativa integrazione economica richiesta dalla società.

Il contratto, firmato il 14 dicembre 2009 e classificato riservato, aveva ad oggetto “la concessione del servizio di realizzazione, gestione e manutenzione del sistema Sistri” per conto del ministero.

Erano ivi individuate le prestazioni a carico di Selex, precisate sia con riguardo alla fase di iscrizione al sistema da parte degli utenti, sia alla fase di operatività del servizio, sul cui funzionamento era prevista la vigilanza di una commissione, nonché esplicitati i livelli di servizio e le penali. La possibilità di subappaltare era prevista solo previa autorizzazione del ministero, al quale dovevano essere comunicati preventivamente i nominativi delle ditte

---

<sup>30</sup> V. nota capo di Gabinetto del ministro n. GAB/2007/3138 MIX del 15 marzo 2007, 2° cpv. Risulta, altresì, dalla nota del 22 dicembre 2008, a firma del direttore generale per la qualità della vita p.t., che la società è stata invitata “ad avviare immediatamente la sperimentazione del servizio in linea con la predetta offerta, che dovrà essere operativa nella primavera del 2009” (7° cpv.). Riferimenti all’anticipata esecuzione del contratto si rinvencono anche nelle informazioni testimoniali rese dalle persone informate sui fatti, riportate nella sentenza del Tribunale di Napoli n. 2455/2014 del 5 dicembre 2014, pagg. 57 e 58.

subappaltatrici e le prestazioni da subappaltare, ed era condizionata al possesso del nulla osta di sicurezza aziendale. Il subappalto, altresì, non poteva superare il valore del 30 per cento del corrispettivo contrattuale<sup>31</sup>.

Per volontà delle parti, le prestazioni a carico della società costituivano un complesso unitario<sup>32</sup> e il contratto si basava sul presupposto di un sistema sanzionatorio, efficace per rendere cogenti gli obblighi di iscrizione al Sistri e di pagamento delle annualità successive all'iscrizione, la cui entrata in vigore sarebbe stata contestuale all'operatività del progetto<sup>33</sup>. Il contratto prevedeva, altresì, meccanismi di riequilibrio, per l'ipotesi in cui le somme, complessivamente rivenienti dal versamento dei contributi a carico degli utenti, fossero insufficienti a garantire il corrispettivo della società, tra i quali l'adeguamento dei contributi e/o degli obbligati<sup>34</sup>.

La tabella che segue evidenzia le categorie e il numero degli obbligati all'iscrizione al sistema considerati nel contratto, il quale originariamente stimava in 398.160 i produttori, i trasportatori e gli altri destinatari delle chiavette *usb* per l'accesso al Sistri, e in 243.586 le chiavette che si sarebbero dovute installare sui veicoli unitamente alle *black box*, per un totale di 641.746 dispositivi in funzione.

**Tabella 1 - Categorie e numero degli obbligati all'iscrizione al Sistri previsti nel contratto**

Categorie di obbligati alla data della stipula del contratto	Numero obbligati previsto nel contratto Selex
Produttori	345.109
Trasportatori	40.998
Gestori+nuovi produttori+altri	12.053
Totale	398.160
Veicoli	243.586
Totale dispositivi	641.746

Fonte: elaborazione Corte conti su dati contenuti nel contratto.

<sup>31</sup> Dalla sentenza Tribunale di Napoli - Ufficio del giudice per le indagini preliminari, Sezione IX n. 2455/2014 del 5 dicembre 2014, pag. 38, risulta che alcune prestazioni erano state subappaltate senza previa comunicazione o richiesta di autorizzazione presentata dalla società concessionaria al ministero.

<sup>32</sup> V. art. 1 del contratto: "Le parti precisano che i servizi di realizzazione dell'infrastruttura e i servizi di gestione e manutenzione della stessa costituiscono prestazione unitaria, che viene resa nel contesto della più globale prestazione di realizzazione e messa in funzionamento dell'infrastruttura, la cui proprietà verrà trasferita al ministero nei termini di cui agli artt. 12 e 13".

<sup>33</sup> Art. 14 del contratto.

<sup>34</sup> Art. 8 del contratto.

## 5. I termini economici del contratto

L'art. 7 del contratto declinava il corrispettivo spettante a Selex e l'art. 8 indicava le modalità di fatturazione e pagamento; in entrambi i casi era precisato sia l'ammontare delle quote spettanti, sia il cronoprogramma dell'erogazione delle medesime, in relazione alla durata contrattuale, la cui scadenza era fissata al 30 novembre 2014.

Per l'anno 2010, il corrispettivo per l'avvio del sistema era composto da:

- a) una quota di 5 milioni, Iva inclusa<sup>35</sup>;
- b) una quota di 20 milioni, Iva esclusa;
- c) una quota di 9.676.395 euro, Iva esclusa, a fronte dei servizi di gestione e manutenzione del sistema e del servizio di realizzazione delle infrastrutture di centro e siti sensibili.

Per gli ulteriori anni di durata del contratto, era prevista:

- d) una quota fissa a fronte dei servizi di gestione e manutenzione del sistema e del servizio di realizzazione delle infrastrutture di centro e siti sensibili, pari a 28.009.729 euro, Iva esclusa, che non poteva essere diminuita nel corso della durata contrattuale, ma aumentata qualora gli utenti del sistema avessero superato il numero di 900.000;
- e) una quota a fronte del servizio di realizzazione dell'infrastruttura periferica, calcolata moltiplicando il numero complessivo dei dispositivi *usb* consegnati agli utenti per il relativo prezzo unitario e il numero complessivo dei dispositivi *black box* installati sui veicoli adibiti al trasporto dei rifiuti nell'arco dell'intera durata contrattuale per il relativo prezzo unitario, pari a 75 euro per le chiavette *usb* e a 500 euro per le *black box*, oltre a una quota di rimborso degli oneri finanziari<sup>36</sup>, per il cui effetto il costo dei dispositivi predetti aumenta, rispettivamente, a 84 e 560 euro, Iva esclusa.

Riguardo alle quote c) e d), si osserva che sarebbe stato opportuno ripartire i relativi importi in *sub* voci, relativamente al servizio di gestione, di manutenzione e di realizzazione delle infrastrutture e dei siti sensibili, attesa la non omogeneità delle predette prestazioni da remunerare.

La quota di rimborso degli oneri finanziari (lett. e), fissata nella misura del 6 per cento, essendo allineata al minimo del valore che, sulla base delle indicazioni del Cipe, le pubbliche

---

<sup>35</sup> Importo pari a 4.166.666,67, Iva esclusa.

<sup>36</sup> V. art. 8 del contratto, ai sensi del quale la quota di rimborso degli oneri finanziari (lett. e), è fissata nella misura del 6 per cento, da moltiplicare per gli anni medi di esposizione finanziaria, pari a due.

amministrazioni riconoscevano generalmente valido come tasso di remunerazione del capitale, nel caso di progetti realizzati con risorse private e rimborsati dalle amministrazioni in più anni, non avrebbe potuto costituire un requisito da inserire in un bando di gara per ottenere offerte più vantaggiose.

L'art. 14 dell'accordo poneva a base del contratto il presupposto che venisse elaborato un sistema sanzionatorio efficace per rendere cogente l'obbligo di iscrizione al sistema e di pagamento delle annualità successive all'iscrizione e che tale sistema sanzionatorio entrasse in vigore contestualmente all'operatività del sistema.

Al riguardo, si rileva l'incongruenza di conferire rilevanza di presupposto contrattuale specifico, ossia di circostanza alla quale è subordinato il vincolo contrattuale, all'introduzione (mediante l'esercizio di un potere autoritativo) di un sistema sanzionatorio della mancata iscrizione al Sistri.

La previsione della fideiussione, a garanzia degli obblighi contrattuali, da costituirsi mediante garanzia bancaria o polizza assicurativa (art. 26), era frutto della volontà delle parti: l'applicazione analogica della disciplina, dettata dall'art. 113 del codice dei contratti (cauzione definitiva), in materia di esecuzione dei contratti pubblici, alla diversa materia delle concessioni di servizi, è considerata non in linea con l'art. 30, c. 1, del medesimo codice<sup>37</sup>.

Nella memoria inviata per l'adunanza del 14 aprile 2016 e nel corso dell'intervento nella predetta sede, il rappresentante del ministero non ha ritenuto esistente "alcun legame o conseguenza diretta tra l'applicazione delle sanzioni ed il piano economico finanziario del progetto"<sup>38</sup>.

Al riguardo, atteso il contenuto dell'art. 8 del contratto nonché quello di numerose disposizioni normative, tra le quali ad esempio l'art. 11 (cc. 9, 9-bis, 10), del d.l. n. 101/2013, non è dubbio il legame diretto tra il piano economico-finanziario e le risorse derivanti dai contributi; si conferma, infine, la criticità del riferimento, operato dall'art. 14 del contratto, al sistema sanzionatorio, quale strumento per rendere cogente l'iscrizione al Sistri e il pagamento delle annualità successive all'iscrizione.

---

<sup>37</sup> V. Cons. Stato, Sez. V, decisione n. 4510/2010.

<sup>38</sup> V. nota ministero prot. n. 5296 dell'11 aprile 2016 - prot. Corte conti n. 1604 dell'11 aprile 2016.

La tabella che segue evidenzia gli importi contrattualizzati, articolati nelle voci relative alla parte fissa e a quella variabile.

**Tabella 2 - Importi contrattualizzati: quadro dei ricavi attesi**

	Importi contrattualizzati al netto dell'Iva					Totale parte fissa e variabile da contratto	in milioni
	Parte fissa (art 7 lett. a) del contratto)	N. <i>usb</i> e <i>black box</i> stimato	Costo dispositivo (art. 8 contratto Selex)	Costo singolo dispositivo	Parte variabile		
Importi per l'avvio del sistema (art. 7 lett. a)	4.166.666,67						
	20.000.000,00						
	9.676.395,00						
Tot. per l'avvio	<b>33.843.055,67</b>					<b>33.843.055,67</b>	
Importo quadriennio 2011-2014 (art. 7 lett. b) pari a 28.009.729*4)	112.038.916,00					112.038.916,00	
<b>TOTALE</b>	<b>145.881.971,67</b>					<b>145.881.971,67</b>	145,88
<i>Usb</i> produttori trasportatori e altri		398.160	$75+[(75+6\%)\times 2]$	84	33.445.440,00		
<i>Usb</i> su veicoli		243.586	$75+[(75+6\%)\times 2]$	84	20.461.224,00		
Tot. <i>usb</i> ipotizzate		641.746		84	53.906.664,00	53.906.664,00	53,9
<i>Black box</i>		243.586	$500+[(500+6\%)\times 2]$	560	136.408.160,00	136.408.160,00	136,4
TOT. <i>usb+black box</i>					190.314.824,00	<b>190.314.824,00</b>	190,3
<b>TOTALE GENERALE</b>	<b>145.881.971,67</b>				<b>190.314.824,00</b>	<b>336.196.795,67</b>	<b>336,18</b>

Fonte: elaborazione Corte conti su dati estratti dal contratto.

L'importo di 33.843.055,67 euro (Iva esclusa) è riferito al totale della quota fissa per l'avvio, la gestione e la manutenzione del sistema e per la realizzazione delle infrastrutture di centro e siti sensibili (per l'anno 2010), oltre 28.009.729 euro (Iva esclusa) da erogare per gli anni di durata del contratto (2011-2014), per gli stessi servizi.

Alla parte fissa era da aggiungere la parte variabile di 190.314.824 euro, il cui importo era calcolato moltiplicando il numero complessivo dei dispositivi *usb* consegnati agli utenti e *black box* installate sui veicoli adibiti al trasporto dei rifiuti, nell'arco dell'intera durata contrattuale per il relativo prezzo unitario, aggiungendo una quota di rimborso degli oneri finanziari.

## 6. L'accordo integrativo

Il d.lgs. n. 4/2008<sup>39</sup>, introduttivo dell'obbligo del ricorso al sistema informatico di controllo della tracciabilità dei rifiuti, aveva individuato le categorie di utenti obbligate ad aderire al sistema mentre la successiva l. n. 102/2009<sup>40</sup> aveva rinviato a decreti ministeriali la definizione dei tempi e delle modalità di attivazione ed operatività del Sistri, nonché l'entità dei contributi, da richiedere ai soggetti obbligati.

Ad un mese dall'entrata in vigore del sistema (14 gennaio 2010), il d.m. che lo aveva istituito (d.m. 17 dicembre 2009<sup>41</sup>) è stato modificato dal d.m. 15 febbraio 2010, che ha differito i termini di iscrizione obbligatoria al Sistri e quelli per la consegna dei dispositivi, nonché il termine iniziale di operatività, fissandolo al 1° ottobre 2010<sup>42</sup>, essendosi manifestate le seguenti criticità:

- si erano rivelati superiori al previsto i casi di non corrispondenza tra quanto dichiarato dall'utente in sede di iscrizione al sistema e quanto risultante al Registro imprese, o, nel caso dei trasportatori, all'Albo gestori, obbligando la società a ricontattare gli utenti per completare o modificare la pratica d'iscrizione;
- motivo di ritardo era stato anche il fatto che non sempre le imprese comunicavano l'avvenuto pagamento del contributo, con la conseguenza che non si poteva procedere alla consegna dei dispositivi fino all'avvenuto riscontro del pagamento.

La società ha continuato a prestare attività di assistenza attraverso il *call center* e il portale, svolgendo senza ulteriori oneri una serie di attività connesse e strumentali<sup>43</sup>.

---

<sup>39</sup> D.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4, Ulteriori disposizioni correttive e integrative del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale, il cui art. 2, c. 24, ha modificato l'art. 189 del d.lgs. n. 152/2006.

<sup>40</sup> L. 3 agosto 2009, n. 102, "Conversione in legge, con modificazioni, del d.l. 1° luglio 2009, n. 78, recante provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali", art. 14-bis, Finanziamento del sistema informatico di controllo della tracciabilità dei rifiuti.

<sup>41</sup> D.m. 17 dicembre 2009, "Istituzione del sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti, ai sensi dell'art. 189 del d.lgs. n. 152/2006 e dell'art. 14-bis del d.l. n. 78/2009, convertito con modificazioni dalla l. n. 102/2009".

<sup>42</sup> Il d.m. 15 febbraio 2010 recante "Modifiche e integrazioni al decreto 17 dicembre 2009", precisamente, ha provveduto a:

- 1) prorogare di trenta giorni i termini entro i quali i soggetti, appartenenti alla prima e alla seconda fase di iscrizione, sono tenuti ad iscriversi;
- 2) estendere la videosorveglianza agli impianti di incenerimento;
- 3) prevedere la possibilità per le imprese di cui all'art. 212, c. 5, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, che raccolgono e trasportano rifiuti speciali, di dotarsi del dispositivo *usb* oltre che per la sede legale anche per le unità locali e tale possibilità è stata estesa anche alle imprese di trasporto già iscritte al Sistri al momento dell'entrata in vigore del decreto modificativo.

<sup>43</sup> V. lett. Q e precedenti delle premesse dell'integrazione contrattuale del 10 novembre 2010.

Poiché lo slittamento dei termini per la distribuzione dei dispositivi, previsto dal successivo d.m. 9 luglio 2010, non era stato sufficiente a completare la loro installazione, il d.m. 28 settembre 2010 aveva disposto un'ulteriore proroga al 30 novembre del termine per provvedere, fissando al 1° dicembre la coesistenza dei sistemi cartaceo e informatico.

Il 10 novembre 2010, dunque, il ministero e la società sottoscrivevano un accordo integrativo, con il quale, tra l'altro, si procedeva a una nuova pianificazione delle consegne dei dispositivi, riguardante anche coloro che si sarebbero iscritti successivamente al 10 novembre, e all'estensione degli impegni reciproci, “per garantire i servizi Sistri alle nuove utenze oltre le capacità attuali (900.000 utenze) del sistema”<sup>44</sup>.

L'importo impegnato nell'esercizio 2007, pari a 5.000.000 di euro, sul capitolo 7082 - piano gestionale 02 dello stato di previsione del Ministero per l'ambiente, che all'epoca era denominato genericamente “Bonifica siti inquinati” e sul quale erano stanziati complessivamente 84.924.651 euro, è stato pagato nel dicembre 2010, come evidenziato nella tabella n. 5, alla quale si rinvia.

Tra la fine del 2010 e la prima metà del 2011, la società cedeva *in factoring* i crediti fino ad allora fatturati, per un totale di circa 107 milioni, Iva inclusa: le fatture cedute avevano ad oggetto il corrispettivo per l'avvio, la quota variabile, relativa al 2010 e la quota fissa per il 2011.

---

<sup>44</sup> V. accordo integrativo del 10 novembre 2010, premesse lett. V, 3).

## CAPITOLO III

### IL DECRETO ISTITUTIVO E LE PROROGHE

*Sommario:* 1. Il decreto istitutivo del sistema. - 2. Le proroghe.

#### 1. Il decreto istitutivo del sistema

Al d.m. 17 dicembre 2009 istitutivo del Sistri sono seguiti numerosi provvedimenti normativi, tra decreti legge e decreti ministeriali, riferiti in nota<sup>45</sup>, modificativi sia delle

---

<sup>45</sup> Precisamente:

- il d.m. 15 febbraio 2010: proroga di trenta giorni la data dell'iscrizione al sistema (aziende con più di cinquanta dipendenti, dal 28 febbraio al 30 marzo);
- il d.m. 9 luglio 2010: proroga al 1° ottobre 2010 i termini per l'iscrizione al sistema e al 12 settembre i termini per la distribuzione dei dispositivi *usb* e l'installazione delle *black box*;
- il d.m. 28 settembre 2010: proroga il termine per la distribuzione dei dispositivi al 30 novembre 2010 e quello relativo alla tenuta della documentazione cartacea al 30 dicembre 2010;
- il d.m. 22 dicembre 2010: proroga al 31 maggio 2011 la tenuta della documentazione cartacea mentre le comunicazioni al sistema, che ai sensi del decreto istitutivo avrebbero dovute essere fatte entro il 31 dicembre 2010, per il periodo di operatività del sistema nel predetto anno, sono differite al 30 aprile 2011, per il 2010, e al 31 dicembre 2011, per il 2011;
- il d.m. 18 febbraio 2011, n. 52, t.u. dei precedenti decreti ministeriali che hanno disciplinato il Sistri: conferma che la data di entrata in vigore del sistema è il 1° ottobre 2010;
- il d.m. 26 maggio 2011: proroga il termine che riguarda la tenuta dei documenti cartacei, relativamente ai diversi soggetti obbligati contestualmente individuati, al 1° settembre, 1° ottobre, 2 novembre, 1° dicembre 2011 e 2 gennaio 2012;
- il d.m. 12 novembre 2011: proroga i termini per la comunicazione delle informazioni, fissato al 30 aprile 2012, con riferimento alle informazioni relative all'anno 2011, ed entro sei mesi dalla data di entrata in operatività del Sistri, per ciascuna categoria di soggetti di cui all'art. 1 del d.m. 26 maggio 2011, con riferimento alle informazioni relative all'anno 2012;
- il d.m. 10 novembre 2011, n. 219: introduce modifiche e integrazioni al d.m. 18 febbraio 2011, n. 52;
- il d.l. 13 maggio 2011, n. 70 - Semestre europeo, Prime disposizioni urgenti per l'economia coordinato con la legge di conversione 12 luglio 2011, n. 106, art. 6, c. 2, lett. *f-octies*), prevede, al fine di garantire la progressiva operatività del Sistri, che per i produttori di rifiuti che hanno fino a dieci dipendenti (per i quali l'operatività del Sistri sarebbe dovuta decorrere dal 2 gennaio 2012) il nuovo termine, da individuare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto in esame, non possa essere antecedente al 1° giugno 2012;
- il d.l. 13 agosto 2011, n. 138, art. 6, c. 2, abroga il d.m. 18 febbraio 2011, n. 52, istitutivo del Sistri, mentre la legge di conversione 14 settembre 2011, n. 148, ripristina il sistema, con la previsione di test e verifiche, introducendo un'unica proroga fino al 9 febbraio 2012 per tutti i soggetti per i quali il d.m. 26 maggio 2011 aveva, invece, indicato diverse scadenze temporali, ad eccezione della specifica proroga per i piccoli produttori di rifiuti speciali pericolosi (non prima del 1° giugno 2012);
- il d.l. 29 dicembre 2011, n. 216, convertito nella l. 24 febbraio 2012, n. 14, art. 13, c. 3, proroga al 30 giugno 2012 l'entrata in operatività del Sistri, prevista dalla l. n. 148/2011, per il 9 febbraio 2012;
- il d.m. 25 maggio 2012, n. 141, Regolamento recante modifiche e integrazioni al decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 18 febbraio 2011, n. 52, avente ad oggetto "Regolamento recante istituzione del sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti, ai sensi dell'art. 189, d.l. 3 aprile 2006, n. 152, e successive modifiche e integrazioni, e dell'art. 14-*bis* del d.l. 1° luglio 2009, n.

- 
- 78, convertito con modificazioni dalla l. 3 agosto 2009, n. 102”;
- il d.l. 22 giugno 2012, n. 83, convertito con modificazioni dalla l. 7 agosto 2012, n. 134, recante: “Misure urgenti per la crescita del paese”, con l’art. 52, c. 1, sospende il termine di entrata in operatività del sistema fino al compimento delle verifiche amministrative e funzionali di cui all’art. 188-*bis*, c. 1, lett. a), d.lgs. n. 152/2006, resesi necessarie anche a seguito delle attività poste in essere, ai sensi dell’art. 6, c. 2, d.l. 13 agosto 2011, n. 138, convertito con modificazioni in l. 14 settembre, n. 148, e successive modifiche e integrazioni, fino al compimento delle anzidette verifiche e comunque non oltre il 30 giugno 2013, unitamente ad ogni adempimento informatico relativo al Sistri, da parte dei soggetti di cui all’art. 188-*ter* del d.lgs. n. 152/2006; il c. 2 prevede che, con decreto del Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare sia fissato il nuovo termine ((per l’entrata in operatività)) del sistema Sistri e, sino a tale termine, siano sospesi gli effetti del contratto stipulato tra il Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare e la Selex Sema, in data 14 dicembre 2009, come integrato da atto stipulato tra le medesime parti, in data 10 novembre 2010, e siano conseguentemente inesigibili le relative prestazioni; è altresì sospeso il pagamento dei contributi dovuti dagli utenti per l’anno 2012;
  - il d.m. 20 marzo 2013: Termini di riavvio progressivo del Sistri, prevede un avvio scagionato al 1° ottobre 2013 e al 3 marzo 2014; stabilisce i termini per le attività di riallineamento dei dati al sistema e sospende (art. 4) “in accordo con Selex Sema” il versamento del contributo per l’anno 2013;
  - il d.m. 18 maggio 2012, n. 107, di concerto con il Ministero dell’istruzione, università e ricerca, ma è citato dal d.m. 20 marzo 2013, in attuazione dell’art. 13, c. 3, d.l. n. 216/2011, ha stabilito le modalità con cui Digitpa (ora Agenzia per l’Italia digitale) deve procedere alla valutazione dello stato di efficienza, efficacia ed adeguatezza del sistema Sistri e all’individuazione delle possibili linee evolutive; la finalità del d. interm. è quella di creare una collaborazione tra le amministrazioni per facilitare la messa a regime del Sistri e per promuovere lo sviluppo, con l’obiettivo di costruire e consolidare le competenze tecniche ed amministrative necessarie alla pubblica amministrazione a gestire il confronto con il sistema delle imprese per la valutazione della sua efficacia e delle possibili linee evolutive;
  - il d.l. 31 agosto 2013, n. 101, convertito con modificazioni dalla l. 30 ottobre 2013, n. 125, introduce l’art. 11, che sostituisce i cc. 1, 2, e 3 dell’art. 188-*ter* del d.lgs. n. 152/2006, e modifica nuovamente la disciplina riguardante il sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti, ridefinendo la platea dei soggetti obbligati ad aderire al sistema, stabilendo i termini di inizio per l’operatività del medesimo e un periodo di coesistenza tra gli adempimenti indicati nel sistema cartaceo (registri e dei formulari cartacei) e quelli nel sistema informatico. Il termine iniziale di operatività del sistema è fissato al 1° ottobre 2013, per gli enti o le imprese che raccolgono o trasportano rifiuti pericolosi a titolo professionale, o che effettuano operazioni di trattamento, recupero, smaltimento, commercio e intermediazione di rifiuti pericolosi, inclusi i nuovi produttori, e al 3 marzo 2014, per i produttori iniziali di rifiuti pericolosi, nonché per i comuni e le imprese di trasporto dei rifiuti urbani del territorio della Regione Campania (art. 11, c. 1).  
Il citato d.l. modifica l’art. 188-*bis* del d.lgs. n. 152/2006, inserendo il c. 4-*bis*, introduce la previsione della periodica semplificazione del sistema, da adottare previa verifica tecnica e di congruità dei costi da parte di AgId ed istituisce una commissione di collaudo; in esito alle determinazioni di AgId e della commissione è previsto che il contenuto e la durata del contratto con la concessionaria e il relativo piano economico-finanziario siano modificati, comunque nel limite delle risorse derivanti dai contributi (cc. 7, 8 e 9). E’, inoltre, soppresso il Comitato di vigilanza e controllo e costituito un Tavolo tecnico e di monitoraggio e concertazione del sistema (c. 13);
  - il d.m. 17 settembre 2013, n. 254, istituzione del Tavolo tecnico di monitoraggio e concertazione del Sistri, ai sensi dell’art. 11, c. 13, d.l. n. 101/2013. La sua composizione è stata integrata dal d.m. 13 dicembre 2013, n. 362, per tener conto delle richieste di partecipazione sopravvenute. Le problematiche individuate dal Tavolo tecnico sono, ai fini della auspicata concertazione delle soluzioni, preventivamente approfondite nel corso di riunioni aperte alla partecipazione delle associazioni di categoria interessate. Le prime problematiche oggetto di approfondimento riguardano: le modalità semplificate applicabili alla microraccolta; le modalità operative richieste dalle caratteristiche del trasporto intermodale; l’interoperabilità tra sistemi gestionali aziendali e Sistri; il funzionamento dei dispositivi Sistri (*black box* e *token usb*); la tracciabilità dei rifiuti all’interno degli impianti di gestione;
  - il d.m. 24 aprile 2014, recante Disciplina delle modalità di applicazione a regime del Sistri del trasporto intermodale nonché specificazione delle categorie di soggetti obbligati ad aderire, ex art. 188-*ter*, cc. 1 e 3 del d.lgs. n. 152/2006: proroga al 3 settembre 2014 il termine, previsto dall’art. 11, c. 8, d.l. n. 101/2013, fissato al 3 marzo 2014, per rendere operative le semplificazioni ed ottimizzazioni;
  - il d.l. 24 giugno 2014, n. 91, convertito dalla l. 11 agosto 2014, n. 116, recante: “Disposizioni urgenti per il

categorie degli obbligati all'iscrizione sia delle modalità operative del sistema, nonché introduttivi di proroghe delle medesime, al punto da snaturare nel tempo la sua configurazione iniziale.

Originariamente, infatti, era prevista l'iscrizione obbligatoria al sistema (art. 1, d.m. 17 dicembre 2009) per tutti i produttori iniziali di rifiuti pericolosi e non, in tempi diversi a seconda che costoro avessero più o meno di cinquanta dipendenti, per i commercianti, gli intermediari, i consorzi di recupero e riciclaggio e le imprese di trasporto, recupero e smaltimento dei rifiuti; per i gestori degli impianti di discarica; per i comuni, gli enti e le imprese che gestivano i rifiuti urbani nel territorio della Regione Campania; era, invece, facoltativa per le imprese e gli enti produttori iniziali di rifiuti non pericolosi fino a dieci dipendenti, per le imprese di trasporto e per gli imprenditori agricoli, che potevano aderire

---

settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea": il termine per provvedere alle semplificazioni con l'applicazione dell'interoperabilità e la sostituzione dei dispositivi *token usb*, è prorogato al 31 dicembre 2014 (art. 14, c. 2-*bis*, lett. a); il termine finale di efficacia del contratto con la concessionaria è prorogato al 31 dicembre 2015; entro il 30 giugno 2015 il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare avvia le procedure per l'affidamento della concessione del servizio nel rispetto dei criteri e delle modalità di selezione disciplinati dal codice di cui al d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, e dalle norme dell'Unione europea di settore, nonché dei principi di economicità, semplificazione, interoperabilità tra sistemi informatici e costante aggiornamento tecnologico. All'attuale società concessionaria del Sistri è garantito l'indennizzo dei costi di produzione consuntivati sino al 31 dicembre 2015, previa valutazione di congruità dell'Agenzia per l'Italia digitale, nei limiti dei contributi versati dagli operatori alla predetta data (art. 14, c. 2-*bis*, lett. b);

- il d.l. 31 dicembre 2014, n. 192, convertito dalla l. 27 febbraio 2015, n. 11, il cui art. 9, Proroga di termini in materia ambientale, prevede che fino al ((31 dicembre 2015, al fine di consentire la tenuta in modalità elettronica dei registri di carico e scarico e dei formulari di accompagnamento dei rifiuti trasportati nonché l'applicazione delle altre semplificazioni e le opportune modifiche normative)), continuano ad applicarsi gli adempimenti e gli obblighi di cui agli artt. 188, 189, 190 e 193 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, nel testo previgente alle modifiche apportate dal d.lgs. 3 dicembre 2010, n. 205, nonché le relative sanzioni. Durante detto periodo, le sanzioni relative al Sistri di cui agli artt. ((260-*bis*, cc. da 3 a 9)) e 260-*ter* del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni, non si applicano. ((Le sanzioni relative al Sistri di cui all'art. 260-*bis*, cc. 1 e 2, del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni, si applicano a decorrere dal 1° aprile 2015));
- il d.l. 30 dicembre 2015, n. 210, convertito dalla l. 25 febbraio 2016, n. 21, Proroga di termini previsti da disposizioni legislative, rinvia al 31 dicembre 2016 la scadenza dell'obbligo del regime cartaceo e differisce alla predetta data il termine finale di efficacia del contratto riconoscendo alla società concessionaria l'indennizzo dei costi di produzione consuntivati al 31 dicembre 2016 previa valutazione di congruità dell'Agenzia per l'Italia digitale, nei limiti dei contributi versati dagli operatori alla predetta data;
- il d.lgs. 22 gennaio 2016, n. 10, Modifica e abrogazione di disposizioni di legge che prevedono l'adozione di provvedimenti non legislativi di attuazione, a norma dell'art. 21 della l. 7 agosto 2015, n. 124, art. 1, c. 9, che, disponendo la soppressione del secondo periodo del c. 2 dell'art. 11 del d.l. n. 101/2013, abroga la fase di sperimentazione per l'applicazione del Sistri che avrebbe dovuto avere decorrenza dal 30 giugno 2014, per gli enti, imprese e vettori che effettuano operazioni inerenti ai rifiuti urbani pericolosi;
- il d.m. 30 marzo 2016, n. 78, Regolamento recante disposizioni relative al funzionamento e ottimizzazione del sistema di tracciabilità dei rifiuti in attuazione dell'art. 188-*bis*, c. 4-*bis*, del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, pubblicato in G.U. n. 120 del 24 maggio 2016.

al sistema su base volontaria a decorrere dal 1° ottobre 2010, data iniziale di operatività del sistema, fissata dal d.m. 9 luglio 2010 e confermata dal d.m. 18 febbraio 2011, n. 52.

Il d.m. 18 febbraio 2011, n. 52, testo unico in materia di Sistri, all'art. 3, c. 1, prevedeva che fossero obbligatoriamente tenuti all'iscrizione le imprese e gli enti produttori di rifiuti speciali pericolosi nonché i produttori di rifiuti speciali non pericolosi con più di dieci dipendenti, ferma restando la facoltà di iscriversi per i produttori di rifiuti speciali non pericolosi fino a dieci dipendenti.

Appare opportuno evidenziare che, a partire dal d.m. 17 dicembre 2009 (art. 7, c. 1), istitutivo del sistema, modificato dal d.m. n. 52/2011 (art. 22), a sua volta successivamente modificato, era prevista una procedura semplificata per i soggetti ivi contemplati, i quali, una volta iscritti al Sistri, avrebbero potuto adempiere agli obblighi relativi tramite delega alle organizzazioni di categoria rappresentative sul piano nazionale interessate e loro articolazioni territoriali o società di servizi di diretta emanazione delle medesime organizzazioni<sup>46</sup>.

Per quanto riguarda, infine, il tema dell'applicazione del Sistri ai trasportatori di rifiuti pericolosi verso e dall'Italia, i c.d. transfrontalieri, tema richiamato particolarmente dall'Agenzia delle dogane nell'adunanza del 14 aprile 2016, le disposizioni in materia (artt. 188-ter e 194, c. 3, d.lgs. n. 152/2006)<sup>47</sup> prevedono che i vettori stranieri i quali, a titolo professionale, effettuano trasporti esclusivamente all'interno del territorio nazionale, sono soggetti all'obbligo di iscrizione al Sistri (conformemente a quanto previsto dal regolamento comunitario n. 1072/2009); lo stesso vale per il trasporto transfrontaliero in partenza dal

---

<sup>46</sup> Alla procedura semplificata, originariamente introdotta dal d.m. 17 dicembre 2009, potevano fare ricorso i seguenti soggetti:

- imprese ed enti che raccolgono e trasportano i propri rifiuti pericolosi di cui all'art. 212, c. 8, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152;
- i soggetti la cui produzione annua di rifiuti pericolosi non eccede le 4 tonnellate, ivi compresi gli imprenditori agricoli di cui all'art. 2135 c.c.;
- i soggetti la cui produzione annua di rifiuti non pericolosi non eccede le 20 tonnellate;
- i soggetti di cui all'art. 1, c. 4, d.m. 17 dicembre 2009, che aderiscono volontariamente al Sistri:
  - imprese ed enti produttori iniziali di rifiuti speciali non pericolosi di cui all'art. 184, c. 3, lett. c) e d) del d.lgs. n. 152/2006, che non hanno più di dieci dipendenti;
  - le imprese ed enti produttori iniziali di rifiuti speciali non pericolosi di cui all'art. 184, c. 3, lett. g), d.lgs. n. 152/2006, diversi dai soggetti già tenuti ad aderire in base all'art. 3, c. 1, lett. b);
  - imprese ed enti che raccolgono e trasportano i propri rifiuti speciali non pericolosi di cui all'art. 212, c. 8, d.lgs. n. 152/2006;
  - gli imprenditori agricoli di cui all'art. 2135 c.c., che producono rifiuti speciali non pericolosi;
  - le imprese e gli enti produttori iniziali di rifiuti speciali non pericolosi derivanti da attività diverse da quelle di cui all'art. 184, c. 3, lett. c), d) e g), d.lgs. n. 152/2006.

<sup>47</sup> V. circolare del Ministero dell'ambiente n. 1 del 31 ottobre 2013.

territorio nazionale e verso Stati esteri. Per i vettori stranieri che effettuano trasporti transfrontalieri dall'estero con destinazione nel territorio nazionale, o con solo attraversamento del territorio nazionale, valgono le disposizioni sulla tracciabilità previste dal regolamento comunitario n. 1013/2006.

## **2. Le proroghe**

Il d.m. 22 dicembre 2010 aveva fatto slittare al 1° giugno 2011 la piena operatività del sistema ed inoltre aveva prorogato al 31 maggio 2011 il periodo del c.d. doppio binario, ossia dell'obbligo di redigere la documentazione relativa alla movimentazione e gestione dei rifiuti con entrambi i sistemi, cartaceo e informatico.

La coesistenza degli adempimenti e degli obblighi cartacei e informatici è stata prorogata con numerose disposizioni e, da ultimo, con il d.l. 30 dicembre 2015, n. 210, convertito con modificazioni dalla l. 25 febbraio 2016, n. 21.

Il d.l. 13 maggio 2011, n. 70, convertito con modificazioni dalla l. 12 luglio 2011, n. 106, aveva introdotto una specifica proroga dell'operatività del servizio per i piccoli produttori di rifiuti speciali pericolosi fino a dieci dipendenti.

Il d.m. 26 maggio 2011 aveva nuovamente prorogato l'entrata in vigore del Sistri, introducendo scadenze temporali differite in base alla tipologia e alle dimensioni delle aziende interessate.

Il d.l. 13 agosto 2011, n. 138 (art. 6, c. 2), abrogò il sistema ma la legge di conversione 14 settembre 2011, n. 148, lo reintrodusse, prevedendo un'unica proroga della sua entrata in operatività, fissata al 9 febbraio, per tutte le categorie di obbligati all'iscrizione, per i quali, invece, il d.m. 26 maggio 2011 aveva indicato diverse scadenze, esclusi i piccoli produttori di rifiuti speciali pericolosi.

Il successivo d.l. 29 dicembre 2011, n. 216, convertito dalla l. 24 febbraio 2012, n. 14 (art. 13, c. 3), prorogava al 30 giugno 2012 l'entrata in operatività del sistema.

I reiterati interventi normativi, dei quali sono stati richiamati solo i più significativi, forieri di esenzioni relative sia alle categorie degli obbligati sia alle tipologie di rifiuti, minuziosamente previste nei loro dettagli tecnici, appaiono il tentativo di comporre un conflitto di interessi tra l'insofferenza delle imprese verso una forma stringente ed effettiva di controllo e una uniformemente capillare attuazione del progetto.

Il decreto-legge, provvedimento straordinario di necessità e di urgenza, produttivo di effetti immediati, non si è rivelato, tuttavia, come lo strumento più idoneo ad intervenire sull'esecuzione di un progetto di natura tecnica complessa, la cui rimodulazione attuativa avrebbe dovuto seguire un percorso di più approfondita analisi.

Particolarmente, le continue proroghe dell'operatività del sistema rivelano ripensamenti circa l'attuazione del progetto e prestano il fianco a più di una critica: ferma restando l'insindacabilità delle scelte di natura politica, la discrezionalità non si sottrae al giudizio di irrazionalità cui soggiace, in primo luogo, la disposizione, recata dal d.l. n. 138/2011 (art. 6, c. 2), che abroga il sistema, e la successiva, introdotta dalla legge di conversione n. 148/2011, che lo reintroduce.

La successione di alcune delle disposizioni, inoltre, manca di coordinamento: la gradualità della comminazione di sanzioni per omessa o intempestiva iscrizione obbligatoria al Sistri, prevista dall'art. 39, c. 2, lett. a) e b), del d.lgs. n. 205/2010, non è correlata alle numerose proroghe dell'avvio del medesimo; la disposizione recata dal c. 11, art. 11, d.l. n. 101/2013, che prevede la moratoria per l'applicazione delle sanzioni in caso di omessa iscrizione al sistema fino ad una certa data (31 marzo 2014 e 30 settembre 2014), non è coordinata con quella di cui al c. 3-bis del medesimo art. 11, che sospende gli adempimenti e le sanzioni fino ad una data successiva (31 dicembre 2014), peraltro, nuovamente prorogata al 31 marzo 2015 dal d.l. n. 192/2014.

In secondo luogo, le numerose disposizioni richiamate, incisive della prestazione oggetto del contratto, della quale hanno modificato, ripetutamente, i requisiti, i contenuti e i termini, nonché del rapporto giuridico con esso instaurato, oltre ad essere lesive dell'autonomia contrattuale, evidenziano una contraddizione del legislatore che, da un lato, ha reiterato le proroghe dell'operatività del sistema e ha ridotto la platea degli obbligati, con i riflessi economici che saranno in prosieguo evidenziati<sup>48</sup>, dall'altro ha auspicato "l'obiettivo della più ampia partecipazione degli utenti"<sup>49</sup>.

Da rilevare, inoltre, che quasi tutte le relazioni tecniche<sup>50</sup> ai decreti legge che hanno disposto in merito all'operatività del sistema o ne hanno previsto la sospensione affermano

---

<sup>48</sup> Al riguardo, nella memoria inviata da Selex Sema per l'adunanza del 14 aprile 2016 (prot. società n. AD-LE-0049/2016 del 7 aprile 2016), è evidenziato che gli interventi normativi sull'oggetto del contratto hanno comportato per la società un significativo *effort* economico aggiuntivo.

<sup>49</sup> V. art. 6, c. 2, d.l. n. 138/2011, convertito con modificazioni dalla l. 14 settembre 2011, n. 148.

<sup>50</sup> Relazioni tecniche previste dall'art. 17, c. 3, l. 31 dicembre 2009, n. 196, e successive modifiche.

che tale proroga “non comporta effetti finanziari negativi”: assunto che denota superficialità ed incoerenza, atteso che, in alcune delle medesime relazioni, è data contezza della riduzione della platea degli obbligati e, di conseguenza, dei contributi da versare<sup>51</sup>.

La tabella seguente rileva gli effetti dei provvedimenti normativi adottati fino al 2013 sul numero degli iscritti al sistema, fossero essi obbligati all’iscrizione oppure iscritti volontariamente.

---

<sup>51</sup> V. Relazione tecnica al d.l. 13 agosto 2011, n. 138, art. 6, c. 2: “La disposizione prevede l’abrogazione di norme relative all’istituzione del sistema informatico di controllo della tracciabilità dei rifiuti (Sistri) e non comporta effetti finanziari negativi”: la relazione evidentemente non considera l’esistenza del contratto tra l’amministrazione e la società concessionaria.

V. Relazione tecnica al d.l. 29 dicembre 2011, n. 216, art. 13, cc. da 3 a 6: “La proroga prevista al c. 3 non comporta oneri per la finanza pubblica, in quanto riguarda il completamento di adempimenti informatici che devono essere posti in essere dai soggetti tenuti all’iscrizione al Sistri e in mancanza dei quali non sarebbe possibile rendere operativo il sistema di controlli sulla tracciabilità dei rifiuti”.

V. Relazione tecnica al d.l. 22 giugno 2012, n. 83, art. 52, Disposizioni in materia di tracciabilità dei rifiuti: “La norma in esame è diretta a prevedere una sospensione, non oltre il 30 giugno 2013, dell’entrata in operatività del sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (Sistri) al fine di consentire la prosecuzione delle attività propedeutiche necessarie per la verifica del funzionamento del sistema. La norma non comporta nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica in quanto l’art. 14-*bis* della l. 3 agosto 2009, n. 102, di conversione del d.l. n. 78 del 1° luglio 2009, prevede che il sistema si autofinanzi con oneri a carico degli utenti. Tali contributi ad oggi hanno determinato introiti pari a euro 115.293.465, che coprono il totale delle fatture emesse da Selex”. Al riguardo, Selex Sema, nella memoria inviata in occasione dell’adunanza del 14 aprile 2016 (prot. Selex n. AD-LE-0049/2016 del 7 aprile 2016), ha rappresentato l’insufficienza del predetto importo a coprire quanto fatturato.

V. Relazione tecnica al d.l. 31 agosto 2013, n. 101, art. 11, “La norma in esame non comporta nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica”;

V. XVII Legislatura Senato della Repubblica *dossier* A. S. 1214-B “Conversione in legge, con modificazioni, del d.l. 30 dicembre 2013, n. 150, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative”. “Premessa: Al momento del completamento del presente *dossier*, non risulta depositata la relazione tecnica aggiornata ai sensi dell’art. 17, c. 8, l. n. 196/2009. Art. 10 (Proroga di termini in materia ambientale). C. 3-*bis*. Il comma, introdotto dalla Camera dei deputati, proroga l’applicabilità della disciplina previgente al sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (Sistri), stabilendone il termine finale al 31 dicembre 2014 e non più al 1° agosto 2014”.

“Fino al nuovo termine non si applicano le sanzioni, principali e accessorie, per il mancato rispetto della normativa Sistri, di cui all’art. 260-*bis* e 260-*ter* del d.lgs. n. 152/2006, mentre continuano ad applicarsi gli artt. 188, 189, 190 e 193 del citato d.lgs. concernenti la responsabilità della gestione dei rifiuti, il catasto dei rifiuti, l’obbligo di tenere un registro di carico e scarico e il trasporto dei rifiuti”.

“Si demanda, inoltre, ad un decreto ministeriale la modifica e l’integrazione della disciplina delle sanzioni relative al Sistri, nonché il coordinamento con l’art. 188-*ter* del d.lgs. n. 152/2006, relativo alla fissazione delle linee generali del controllo della tracciabilità dei rifiuti”.

“La Rt non considera la norma”.

“Al riguardo, si osserva che il nuovo termine di proroga rinvia di ulteriori cinque mesi l’applicazione delle sanzioni per il mancato rispetto della normativa Sistri. Pur se le entrate da sanzioni hanno carattere eventuale, si segnala una possibile perdita di gettito per effetto dell’ulteriore proroga”.

V. Relazione tecnica al d.l. 31 dicembre 2014, n. 192, art. 9, c. 3 (proroga dei termini di applicazione di alcune sanzioni e ulteriore semplificazione del Sistri), “La disposizione prevede la proroga di alcuni obblighi posti in capo agli operatori del settore del trasporto dei rifiuti, già in essere antecedentemente all’entrata in vigore del Sistri. Si tratta di una disposizione avente natura procedimentale e pertanto non determina effetti finanziari negativi”.

Manca il dato relativo al numero dei dispositivi *black box* montati sui veicoli, per le ragioni che saranno esaminate nel paragrafo relativo all'Albo trasportatori.

**Tabella 3 - Evoluzione del numero degli obbligati e degli iscritti**

Da contratto Selex		Numero degli iscritti effettivi (obbligati e volontari) al novembre 2013 per tutte le tipologie di rifiuto (*)	D.l. n. 101/2013
Categoria obbligati alla data della stipula del contratto	N. obbligati		N. obbligati iscritti a novembre 2013 (*)
Produttori	345.109	292.931	260.355
Trasportatori	40.998	22.619	8.237
Gestori+nuovi produttori+altri	12.053	8.006	8.061
<b>Totale</b>	<b>398.160</b>	<b>323.556</b>	<b>276.653</b>
Veicoli	243.586		
Totale dispositivi	641.746		

Fonte: elaborazione Corte conti su dati Selex e Ministero dell'ambiente.

\* I dati dei soggetti effettivamente iscritti risultano dal documento "*Weekly Report Sistri*", pag. 11, pubblicato dalla Selex.

## CAPITOLO IV

### I PARERI SUL SISTRI

*Sommario:* 1. Digitpa. - 2. Il primo parere dell'Avvocatura generale dello Stato. - 3. La sospensione del sistema disposta dal d.l. n. 83/2012. - 4. Il riavvio del sistema disposto dal d.m. 20 marzo 2013. - 5. La prima e la seconda relazione di AgId.

#### **1. Digitpa**

Nel settembre 2010<sup>52</sup>, Digitpa, che, ai sensi dell'art. 3, c. 3, del d.lgs. n. 177/2009, è tenuta ad esprimere pareri tecnici, obbligatori e non vincolanti, sugli schemi di contratti stipulati dalle pubbliche amministrazioni centrali concernenti l'acquisizione di beni e servizi relativi ai sistemi informativi automatizzati, interpellava il ministero sulle ragioni della mancata richiesta del suo avviso<sup>53</sup>.

Il ministero opponeva la circostanza che il progetto era stato segretato con d.p.c.m. 5 settembre 2008<sup>54</sup>.

Successivamente, Digitpa segnalava al dicastero che la normativa in materia non prevede deroghe all'obbligatorietà della richiesta di parere, basate sulla segretezza della fornitura, e chiedeva una dettagliata relazione sul Sistri<sup>55</sup>.

Nell'agosto 2011, il ministero inviava a Digitpa la documentazione tecnica ed operativa attinente al sistema, essendo stato revocato nel frattempo il vincolo di segretezza<sup>56</sup>.

---

<sup>52</sup> Nota Digitpa n. 6455 del 10 settembre 2010: Digitpa richiamava la disposizione recata dall'art. 3, c. 3, del d.lgs. n. 177/2009, evidenziando che non prevede deroghe all'obbligatorietà della richiesta di parere basate sulla segretezza della fornitura e chiedeva una dettagliata relazione sul Sistri che il ministero inviava il 10 agosto 2011, integrata nei mesi di ottobre/dicembre 2011, essendo stato tolto nel frattempo il vincolo di segretezza sul progetto.

<sup>53</sup> Parere di cui all'art. 3, c. 3, del d.lgs. n. 177/2009, c. 3: Digitpa esprime pareri tecnici, obbligatori e non vincolanti, sugli schemi di contratti stipulati dalle pubbliche amministrazioni centrali concernenti l'acquisizione di beni e servizi relativi ai sistemi informativi automatizzati per quanto concerne la congruità tecnico-economica, qualora il valore lordo di detti contratti sia superiore a euro 1.000.000 nel caso di procedura negoziata e a euro 2.000.000 nel caso di procedura ristretta o di procedura aperta. Il parere dell'ente è reso entro il termine di quarantacinque giorni dal ricevimento della relativa richiesta. Si applicano le disposizioni dell'art. 16 della l. 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni. Copia dei pareri tecnici attinenti a questioni di competenza dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture è trasmessa da Digitpa a detta autorità.

<sup>54</sup> Nella risposta, nota n. 34204/ST del 26 ottobre 2010, il ministero ha, inoltre, comunicato che un'analogha richiesta era pervenuta anche dal Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione.

<sup>55</sup> Con nota n. 8012 del 17 novembre 2010.

<sup>56</sup> Nota ministero n. 65/TRI/DI/RIS del 10 agosto 2011 acquisita agli atti da Digitpa con prot. n. 5567 dell'11

Numerose e rilevanti le criticità rilevate da Digitpa, nella valutazione espressa dal suo comitato direttivo il 3 maggio 2012<sup>57</sup>:

- mancata richiesta di parere della Digitpa;
- mancata effettuazione di uno studio di fattibilità, che non risulta essere stato commissionato a terzi né realizzato internamente; peraltro, la normativa sui contratti Itc<sup>58</sup> obbliga le amministrazioni ad eseguire lo studio di fattibilità prima della stipulazione di contratti per la progettazione, realizzazione, manutenzione, gestione e conduzione operativa di sistemi informativi automatizzati, determinati come contratti di grande rilievo;
- mancata definizione dei requisiti del sistema, sulla base della documentazione trasmessa dal ministero;
- mancata definizione dei risultati attesi e di procedure relative a controlli/verifiche sugli stessi;
- omessa consultazione di altri potenziali fornitori oltre alla società individuata;
- mancata sottoposizione del contratto a monitoraggio, ai sensi dell'art. 13, c. 2, del d.lgs. n. 39/1993.

Inoltre, Digitpa, sotto il profilo economico, attese la rilevante carenza della documentazione pervenuta, le incongruenze ed errori in essa presenti, l'ingiustificato dimensionamento per le attività di progettazione, sviluppo, integrazione/test e per i servizi operativi, formulava le proprie considerazioni relativamente al corrispettivo contrattuale, fisso e variabile<sup>59</sup>.

---

agosto 2011.

<sup>57</sup> I rilievi evidenziati nel documento di valutazione di Digitpa sono riferiti anche nella relazione della Commissione parlamentare, pagg. 47 e ss.

<sup>58</sup> Art. 13 del d.lgs. 12 febbraio 1993, n. 39.

<sup>59</sup> V. deliberazione Digitpa n. 53/2012: Valutazione sul progetto, pagg. 14 e ss. Con riferimento agli importi, acquisita la scomposizione analitica del corrispettivo contrattuale "fisso" di 146.715.311 euro, oltre Iva, nelle macrovoci di cui alla tabella ricevuta dall'amministrazione, escluse le voci per le quali ha ritenuto di non essere competente o di non avere elementi sufficienti per formulare una valutazione di congruità, nonché del corrispettivo degli importi variabili, dispositivi *usb* e *black box*, Digitpa ha riepilogato le considerazioni espresse sulle singole voci di fornitura, ritenendo congrui, in alcuni casi, importi inferiori a quelli contrattualizzati. Ad esempio, ha ritenuto congruo un costo unitario di 5 euro per i dispositivi *usb*, per *drive* 4 GB con *logo*, a fronte di 10,70 euro, e di 152,50 euro, per i dispositivi *black box*, a fronte di 500 euro.

In merito, la sentenza del Tribunale di Napoli - Ufficio del giudice per le indagini preliminari, Sezione IX n. 2455/2014 del 5 dicembre 2014, ha richiamato le conclusioni alle quali era pervenuta la consulenza disposta dal p.m. che ha rimarcato "la mancanza di dati puntuali ed oggettivi in base ai quali effettuare un'analisi precisa del sistema e che dimostrasse un'effettiva indagine di mercato, la totale assenza di documenti relativi allo studio di fattibilità propedeutico alla realizzazione del progetto ed ai requisiti funzionali così come sancito del d.lgs. n. 39/1993 riferito alla normativa dei contratti Itc", ed ha rilevato che "i costi evidenziati nel

Riguardo al futuro dell'iniziativa, Digitpa suggeriva al ministero alcune linee d'azione, la principale delle quali era l'attivazione del monitoraggio del contratto, oltre alla costituzione di un gruppo interno per la gestione tecnica del contratto, la rilevazione della *customer satisfaction* e, infine, il collaudo del sistema, ritenendo che l'attività di verifica, affidata alla commissione di vigilanza prevista dall'art. 5 del contratto, fosse da considerare un collaudo parziale<sup>60</sup>.

La Selex replicava evidenziando che la valutazione di Digitpa, oltre ad essere parziale, in quanto limitata a quanto di sua competenza, appariva inficiata da errore perché, nella considerazione di alcuni costi, non era stato preso a base di calcolo il prezzo finale della realizzazione dell'infrastruttura, ossia quello al netto dello sconto praticato al ministero; inoltre, per alcune voci, l'importo pattuito sarebbe stato inferiore al valore congruito<sup>61</sup>.

La nota della società non ha avuto alcun riscontro da parte del ministero.

Nelle more del rilascio del parere, il d.l. 29 dicembre 2011, n. 216 (art. 13, c. 3) aveva previsto che Digitpa dovesse provvedere alla verifica del funzionamento tecnico del sistema, secondo modalità stabilite con il d.m. 18 maggio 2012.

## **2. Il primo parere dell'Avvocatura generale dello Stato**

Ricevuto il 16 maggio 2012 il parere critico reso da Digitpa, nel giugno 2012 il ministero ha interessato l'Avvocatura dello Stato in merito ad un possibile intervento in autotutela per risolvere il contratto, oppure, nel caso il contratto non fosse ritenuto affetto da invalidità insanabile o non fosse da risolvere, per conoscere a quali condizioni potesse “procedere al pagamento delle fatture, nel frattempo emesse, con particolare riferimento alla necessità del preventivo monitoraggio e collaudo in corso di esecuzione e prima del decorso di un anno dall'operatività del sistema”<sup>62</sup>.

---

contratto per le *black box* ed i *token usb* erano sostanzialmente simili a quelli di mercato per l'acquisto di una singola unità rispetto al quale la mancanza di una politica di sconti in rapporto alle ingenti quantità da ordinare e la mancata applicazione delle comuni regole dell'economia di scala costituisce un'anomalia in rapporto alla prassi”.

Nella sentenza si osserva, altresì, che il costo unitario relativo alla inizializzazione ed alla personalizzazione delle *token usb*, fatturato a Selex dalla società sua subappaltatrice, era ingiustificatamente superiore al costo pagato dalla predetta società alle ditte alle quali a sua volta essa aveva subappaltato, pur volendo aggiungere al costo delle operazioni iniziali quello relativo alla manutenzione.

<sup>60</sup> V. del. n. 53/2012: Valutazione sul progetto, pag. 36.

<sup>61</sup> V. nota Selex Sema prot. n. AD-LE-121/2012 del 13 giugno 2012.

<sup>62</sup> V. nota Direzione generale per la tutela del territorio e delle risorse idriche prot. n. 098/TRI/DI/RIS del 1°

L'Avvocatura non ritenne condivisibili i rilievi di Digitpa e ribadì le conclusioni che deponevano per la legittimità dell'affidamento diretto<sup>63</sup>, già espresse in occasione di un giudizio amministrativo su ricorso di alcune imprese, operanti nel settore dell'informatica, avverso i decreti istitutivi del Sistri, l'affidamento senza gara ed il contratto stipulato con Selex<sup>64</sup>.

### **3. La sospensione del sistema disposta dal d.l. n. 83/2012**

L'art. 52, c. 1, del d.l. 22 giugno 2012, n. 83, convertito con modificazioni dalla l. 7 agosto 2012, n. 134, sospese fino al 30 giugno 2013 il termine di entrata in operatività del Sistri, unitamente ad ogni adempimento informatico, al fine di procedere alle verifiche amministrative e funzionali del Sistri, resesi necessarie anche in ragione della previsione dell'utilizzo di modalità semplificate in collaborazione con le associazioni di categoria maggiormente rappresentative.

Il decreto sospese, altresì, gli effetti del contratto stipulato tra il ministero e la concessionaria e dichiarò "conseguentemente inesigibili" le relative prestazioni; infine, sospese il pagamento dei contributi dovuti dagli utenti per il 2012<sup>65</sup>.

### **4. Il riavvio del sistema disposto dal d.m. 20 marzo 2013**

Il d.m. 20 marzo 2013, attuativo delle disposizioni recate dal d.l. n. 83/2012, recependo i suggerimenti di AgId, che auspicava un sollecito riavvio del sistema, anche in considerazione del fatto che la sua perdurante inoperatività provocava un disallineamento dei dati in esso inseriti rispetto alla realtà che continuava ad evolvere, nonché l'opportunità

---

giugno 2012.

<sup>63</sup> Parere prot. n. 368132 del 26 settembre 2012.

<sup>64</sup> Il giudizio amministrativo si è concluso con la sentenza della Sezione II *bis* del Tar Lazio, n. 3926/11, depositata il 6 maggio 2011, recante declaratoria di improcedibilità del gravame, avendo le ditte ricorrenti dichiarato di non avere più interesse alla definizione della controversia in ragione di un non meglio precisato accordo transattivo nelle more raggiunto con l'amministrazione resistente.

<sup>65</sup> Dalla relazione tecnica del d.l. n. 83/2012 risultava che i "contributi ad oggi hanno determinato introiti pari ad euro 115.293.465, che coprono il totale delle fatture emesse da Selex Sema"; a fronte del suddetto introito, la società aveva ricevuto in pagamento, nel 2010, 5 milioni e, nel 2011, 24 milioni per complessivi 29 milioni, Iva inclusa. Nel dicembre 2014, riceverà ulteriori 26 milioni, Iva inclusa, per un importo complessivo molto inferiore all'importo di 164.126.771,27 euro riassegnato nel periodo 2010-2015 dal Ministero dell'economia al Ministero dell'ambiente.

che il riavvio avvenisse in modo graduale, fissò l'operatività del Sistri al 1° ottobre 2013, per i produttori iniziali di rifiuti pericolosi con più di dieci dipendenti e per gli enti e le imprese che gestiscono rifiuti speciali pericolosi, e al 3 marzo 2014 per gli altri soggetti obbligati, termini entrambi successivi alla data – il 30 giugno 2013 – fissata dal d.l. n. 83/2012, convertito dalla l. n. 134/2012.

Il citato decreto, inoltre, coinvolgeva la società nello svolgimento di attività di verifica e di allineamento dei dati, da effettuarsi a partire dal 30 aprile 2013, prima cioè che il sistema entrasse in funzione; attività che si poneva in contraddizione con la dichiarata sospensione degli effetti del contratto, fino a data da stabilire con apposito provvedimento. Il predetto d.m. 20 marzo 2013, altresì, recepiva l'assenso, prestato dalla società, alla sospensione del versamento dei contributi per l'anno 2013. La società, peraltro, aveva precisato che “tale consenso non comporta in alcun modo rinuncia ad altri diritti e tutele spettanti in base al contratto del 14 dicembre 2009 e al successivo atto integrativo”, contribuendo ad alimentare l'ambiguità dell'esecuzione contrattuale<sup>66</sup>.

Con nota del 6 febbraio 2013, Selex forniva al ministero un documento riepilogativo sull'andamento del progetto<sup>67</sup>, nel quale erano indicati i dati economici, in particolare i costi sostenuti per lo svolgimento delle attività e le proposte dirette a garantire il riavvio funzionale del sistema e a ripristinare l'equilibrio economico-finanziario del contratto, già compromesso.

La società, altresì, dichiarava la propria disponibilità a sottoporsi ad una verifica da parte di una società di revisione qualificata, scelta dal ministero, al fine di certificare i costi sostenuti.

## **5. La prima e la seconda relazione di AgId**

Il 18 febbraio 2013, AgId trasmetteva al ministero la relazione semestrale n. 1, dedicata alle verifiche del funzionamento del Sistri nel periodo giugno 2012-dicembre 2012. La relazione concludeva che “le attività svolte nel semestre trascorso in attuazione del decreto non hanno evidenziato situazioni di non conformità o elementi di criticità che possano precludere l'entrata in esercizio del sistema. Inoltre, la circostanza per la quale, nel periodo

---

<sup>66</sup> V. nota della società prot. n. AD-LE-189/2013 del 14 marzo 2013, inviata alla direzione generale competente.

<sup>67</sup> “Situazione contratto e proposta per il riavvio Sistri” del 6 febbraio 2013.

giugno 2012-dicembre 2012, il sistema, nonostante la sospensione intervenuta per legge, sia stato utilizzato da un numero cospicuo di utenti su base volontaria, suggerisce l'opportunità di riavviarlo al più presto, anche in considerazione del fatto che il protrarsi delle condizioni di sospensione rende crescente lo sforzo necessario per il ripristino dell'operatività".

L'assenza di situazioni di non conformità e criticità verrà ribadita dall'AgId nella seconda relazione semestrale, resa il 15 gennaio 2014 ed attinente al secondo (e conclusivo) periodo di sospensione del contratto (gennaio 2013-settembre 2013).

Il ministero, nonostante avesse ricevuto gli esiti positivi della verifica di conformità eseguita da AgId, il 12 aprile 2013 chiedeva alla società il rilascio di una fideiussione bancaria, ulteriore rispetto a quella prestata a garanzia delle obbligazioni contrattuali assunte, per un importo complessivo di circa 42 milioni, a garanzia dell'esito favorevole delle successive verifiche di conformità contrattuale e funzionalità tecnica del Sistri da parte di AgId, al fine di procedere al pagamento di alcune fatture da anni emesse dalla società.

La società rilasciò la predetta fideiussione il 14 maggio 2013, ma il ministero non provvide al pagamento e rilasciò il nulla osta allo svincolo della fideiussione solo il 6 ottobre 2014.

Il 12 luglio 2013 la società indirizzava al ministero un'altra proposta, finalizzata alla definizione degli aspetti operativi e funzionali che avevano rallentato l'avvio del Sistri, formulando un nuovo piano di azione orientato a consentire il rispetto dei tempi di entrata in operatività del Sistri, previsti dal d.m. 20 marzo 2013, il 1° ottobre 2013 ed il 3 marzo 2014, dando corso all'esecuzione del contratto<sup>68</sup>.

---

<sup>68</sup> V. nota Selex Sema prot. n. AD-LE-361/2013 del 12 luglio 2013.

## CAPITOLO V

### L'ATTUAZIONE DEL D.L. N. 101/2013

*Sommario:* 1. L'attuazione delle disposizioni recate dall'art. 11 del d.l. n. 101/2013. - 2. Le richieste della società. - 3. La commissione di collaudo. - 4. La terza relazione di AgId. - 5. Le ulteriori riduzioni degli obbligati recate dal d.m. 24 aprile 2014, n. 126. - 6. Le osservazioni dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (Avcp). - 7. Il secondo parere dell'Avvocatura generale dello Stato. - 8. L'attività di verifica dei costi. - 9. Le fidejussioni. - 10. Le cessioni di credito. - 11. Le semplificazioni e le osservazioni del Tavolo di monitoraggio. - 12. Le adesioni obbligatorie e volontarie.

#### **1. L'attuazione delle disposizioni recate dall'art. 11 del d.l. n. 101/2013**

Gli adempimenti richiesti dalle disposizioni recate dall'art. 11 del d.l. 31 agosto 2013, n. 101, convertito con modificazioni dalla l. 30 ottobre 2013, n. 125, che sarebbe stato successivamente modificato dal d.l. 24 giugno 2014, n. 91, convertito con modificazioni dalla l. 11 agosto 2014, n. 116, prevedevano, in estrema sintesi:

- la riduzione della platea degli utenti, e di conseguenza la diminuzione dei contributi destinati a finanziare il sistema (c. 1);
- il differimento del termine di entrata in vigore del sistema sanzionatorio (c. 3-bis);
- la periodica “semplificazione e ottimizzazione” del sistema, da operarsi con decreto del Ministro dell'ambiente (c. 7);
- il collaudo del sistema da parte di un'apposita commissione nominata *ad hoc* (c. 8);
- la modifica del contenuto e della durata del contratto con la società e del relativo piano economico-finanziario, comunque nel limite delle risorse derivanti dai contributi di cui all'art. 14-bis del d.l. 1° luglio 2009, n. 78, convertito con modificazioni dalla l. 3 agosto 2009, n. 102 (c. 9), all'esito dell'approvazione delle semplificazioni, dell'ottimizzazione e delle operazioni di collaudo di cui al c. 8, e in considerazione delle modifiche legali intervenute, e anche tenendo conto dell'*audit* di cui al c. 10;
- il termine finale di efficacia del contratto, come modificato ai sensi del c. 9, stabilito al 31 dicembre 2015 (c. 9-bis);
- nelle more della modifica delle condizioni contrattuali di cui al c. 9, “ed al fine di assicurare la funzionalità del Sistri senza soluzione di continuità”, il Ministero dell'ambiente, attingendo dai contributi riassegnati ai sensi del predetto art. 14-bis del d.l. 1° luglio 2009, n. 78, convertito con modificazioni dalla l. 3 agosto 2009, n. 102,

provvedesse a corrispondere a Selex, sulla base dell'attività di *audit* dei costi, eseguita da una società specializzata terza, e della conseguente valutazione di congruità resa da AgId, esclusivamente “i costi della produzione consuntivati sino al 30 giugno 2013” al netto di quanto già eventualmente versato alla ditta appaltatrice; il tutto entro il limite quantitativo dei contributi riassegnati ex art. 14-*bis* cit., essendo espressamente escluso che dall'attuazione della nuova disciplina potessero derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica (c. 10).

La norma disponeva il versamento alla società di un acconto, nelle more del saldo del *quantum* dovuto (come presumibilmente rideterminato in esito alla suddetta revisione contrattuale, per le attività svolte sino al 30 giugno 2013, data entro la quale il d.l. n. 83/2012 prevedeva dovesse entrare in operatività il sistema) limitato al 30 per cento dei costi della produzione consuntivati sino a tale data a valere sui contributi riassegnati sullo stato di previsione del ministero alla data di entrata in vigore della legge di conversione, al netto di quanto già versato dal ministero sino alla predetta data. Il pagamento era subordinato alla prestazione di una fideiussione da svincolare all'esito positivo del collaudo.

Alla richiesta rivolta dalla Corte al ministero, di conoscere per quale ragione è stato fissato il limite del 30 per cento dei costi di produzione, e non una diversa percentuale, è stato risposto indirettamente, con l'invio della “relazione tecnica” che accompagna il d.l. n. 101/2013, dalla quale, tuttavia, non è dato conoscere la motivazione della scelta della predetta percentuale.

## **2. Le richieste della società**

Nel periodo novembre 2013-novembre 2014, la società ha inviato al ministero ulteriori note, con le quali ha rappresentato gli effetti delle modifiche recate dall'evoluzione normativa sul piano economico-finanziario del contratto, già alterato, evidenziando l'improrogabile necessità di procedere alla revisione del piano, nonché sulla funzionalità del servizio, pena la compromissione dell'interesse pubblico perseguito e della sostenibilità della gestione operativa da parte della società<sup>69</sup>.

---

<sup>69</sup> V. nota Selex prot. n. AD-LE-432/2013 dell'11 novembre 2013; prot. n. AD-LE-493/2013 del 4 dicembre 2013; prot. n. AD-LE-0145/2014 del 21 luglio 2014; prot. n. AD-LE-0205/2014 del 21 novembre 2014.

Nella nota n. AD-LE-432/2013 dell'11 novembre 2013, la società, con riferimento alla proposta di estensione contrattuale formulata il 6 febbraio 2013, richiamando il combinato disposto degli artt. 30 e 143 del d.lgs. n. 163/2006, in tema di equilibrio economico-finanziario delle concessioni di servizio, riteneva definitivamente consentita dall'art. 11 del d.l. n. 101/2013 la possibilità di una modifica del piano economico-finanziario<sup>70</sup>.

Argomentava la società che “l'art. 143, c. 8, del d.lgs. n. 163/2006 – che rappresenta il corollario del precedente c. 7 – attribuisce al concessionario il diritto di chiedere al concedente le modifiche necessarie a riportare in equilibrio il piano economico-finanziario della concessione, anche attraverso una estensione della durata del rapporto, allorquando il concedente apporti variazioni ai presupposti e alle condizioni di base che determinano l'equilibrio economico-finanziario degli investimenti e della connessa gestione, o questi siano modificati da sopravvenute norme legislative e/o regolamentari”<sup>71</sup>.

Proseguiva la suddetta nota nel senso che “il contratto, all'art. 12, attribuisce al ministero la facoltà di rinnovare il rapporto per una durata quinquennale, rimettendo alle parti la definizione in buona fede dei relativi termini e condizioni. Tale previsione, nel contesto del descritto regime generale e in presenza delle condizioni di squilibrio che saranno di seguito rappresentate, a giudizio della scrivente attribuisce al ministero un “potere-dovere”, atteso che la sostenibilità della gestione del servizio rappresenta un prerequisito per il perseguimento dell'interesse pubblico connesso alla gestione del servizio”<sup>72</sup>.

Alla luce della documentazione surriferita, nel corso dell'istruttoria, alla richiesta formulata dalla Corte al ministero se avesse considerato i costi sostenuti dalla società nei periodi di sospensione e ripresa del funzionamento del sistema, è stato risposto che “in merito alla lamentata compromissione dell'equilibrio economico-finanziario della Selex Sema” “la stessa non ha dato evidenza documentale di tale aspetto, dando esclusiva informativa, nel corso di diversi incontri, delle difficoltà economiche confluite nella messa in liquidazione della società alla data di marzo 2015”<sup>73</sup>.

---

<sup>70</sup> L'art. 11, c. 9, del citato d.l., dopo aver previsto ulteriori interventi modificativi del rapporto contrattuale, statuisce che “il contenuto e la durata del contratto con Selex Service Management s.p.a. e il relativo piano economico-finanziario sono modificati in coerenza con il c. 4-bis dell'art. 188-bis del d.lgs. n. 152/2006, comunque nel limite delle risorse derivanti dai contributi di cui all'art. 14-bis del d.l. 1° luglio 2009, n. 78, convertito con modificazioni dalla l. 3 agosto 2009, n. 102, come rideterminati ai sensi del predetto c. 4-bis”.

<sup>71</sup> V. prot. n. AD-LE-432/2013 dell'11 novembre 2013.

<sup>72</sup> V. prot. n. AD-LE-432/2013 dell'11 novembre 2013.

<sup>73</sup> V. nota ministero prot. n. 0011417 del 21 settembre 2015.

Tale affermazione è contraddetta dai fatti, atteso che le richieste di adeguamento, di cui più sopra s'è detto, del piano economico-finanziario sono state inviate dalla società ai vertici politico ed amministrativo, al capo di Gabinetto e, in un caso, anche al Rup competente.

### **3. La Commissione di collaudo**

La Commissione di collaudo, nominata a seguito di procedura ad evidenza pubblica, con decreto n. 4491/TRI/DI/N del 20 settembre 2013, in adempimento al disposto dell'art. 11, c. 8, del d.l. n. 101/2013, si è costituita il 1° ottobre 2013, al fine di verificare la corretta esecuzione delle prestazioni contrattuali e, in particolare, di accertare:

- “a) che le prestazioni contrattuali [fossero] state eseguite tutte ed a regola d'arte;
- b) che le tecnologie predisposte [fossero] funzionali agli obiettivi che l'amministrazione ha inteso perseguire mediante il contratto;
- c) che [fossero] perfettamente funzionanti le componenti delle infrastrutture centrale e periferica, tanto singolarmente quanto nella modalità di interazione;
- d) che i risultati dalla contabilità e dai documenti giustificativi corrispondano tra loro e con le risultanze di fatto, fermi restando gli eventuali accertamenti tecnici previsti dalle leggi”<sup>74</sup>.

In esito alle operazioni di collaudo, attivate con il riavvio del sistema (il 1° ottobre 2013) e concluse a fine dicembre 2013, la commissione, a seguito dell'analisi delle registrazioni di collaudo sul funzionamento del Sistri, ha ritenuto che non vi fossero difetti e/o carenze tali da precludere l'erogazione dei servizi. La commissione, inoltre, ha accertato “la diretta ed immediata utilizzabilità della georeferenziazione degli automezzi (c.d. tracciabilità in tempo reale del trasporto dei rifiuti), nonché la valenza certificatoria del tracciamento informatico ai fini dell'imputazione agli operatori della movimentazione e/o del trattamento dei rifiuti”<sup>75</sup>.

---

<sup>74</sup> V. certificato di verifica di conformità redatto il 20 dicembre 2013 e inviato al ministero, assunto al n. prot. 0059431/TRI del 31 dicembre 2013.

<sup>75</sup> V. certificato di verifica di conformità cit.

Conclusivamente, la commissione all'unanimità, avendo accertato gli elementi di cui ai suindicati punti a), b), c) e d), ha ritenuto che il collaudo del sistema Sistri dovesse avere esito positivo<sup>76</sup>.

#### **4. La terza relazione di AgId**

A conclusione dei lavori della Commissione di collaudo e per tutto il primo semestre 2014, AgId riprese la verifica in corso d'opera dei servizi erogati, focalizzando la propria attività sull'analisi delle modifiche intervenute a valle dell'emissione del certificato di conformità, con riferimento all'evoluzione dei requisiti di sistema determinata dalle nuove norme e alle prime semplificazioni scaturite dai lavori del Tavolo tecnico, con le conseguenti varianti di progetto.

AgId, previa l'analisi dei dati di monitoraggio del sistema in esercizio, anche al fine di verificare l'attuazione delle azioni di miglioramento proposte dalla società a fronte degli esiti delle verifiche di conformità, ha rilevato che un numero crescente di aziende utilizzava il sistema anche in modo volontario, sebbene i valori misurati continuassero ad essere considerevolmente al di sotto delle attese.

L'Agenzia rilevava, inoltre, l'opportunità di effettuare indagini mirate sull'utenza fidelizzata quale occasione per evidenziare gli elementi qualificanti del Sistri, da preservare e migliorare in sviluppi futuri<sup>77</sup>.

#### **5. Le ulteriori riduzioni degli obbligati recate dal d.m. 24 aprile 2014, n. 126**

Il suindicato d.m. aveva ridotto ulteriormente la platea degli utenti, dopo che il d.l. n. 101/2013 aveva escluso i produttori di rifiuti speciali non pericolosi, obbligando ad aderire, tra gli altri, gli enti e le imprese produttori di rifiuti speciali pericolosi con più di dieci dipendenti, e nulla disponeva in merito al sistema sanzionatorio.

La seguente tabella evidenzia gli effetti dei richiamati provvedimenti normativi sulle categorie degli obbligati all'iscrizione al sistema.

---

<sup>76</sup> V. certificato di verifica di conformità redatto il 20 dicembre 2013 e inviato al ministero, assunto al n. prot. 0059431/TRI del 31 dicembre 2013.

<sup>77</sup> Rapporto n. 3 – ottobre 2013/settembre 2014 – del 16 dicembre 2014, pag. 5 e ss.

**Tabella 4 - Evoluzione del numero degli iscritti al dicembre 2015**

Da contratto Selex		Numero degli iscritti effettivi (obbligati e volontari) al novembre 2013 per tutte le tipologie di rifiuto (*)	D.l. n. 101/2013	D.m. n. 126/2014	
Categorie di obbligati alla data della stipula del contratto	N. obbligati		Numero degli obbligati iscritti a novembre 2013 a seguito dell'applicazione del d.l. n. 101/2013 (*)	Numero degli obbligati iscritti a dicembre 2014 a seguito dell'applicazione del d.m. n. 126/2014 (**)	Numero degli obbligati iscritti a dicembre 2015 (*)
Produttori	345.109	292.931	260.355	59.651	62.823
Trasportatori	40.998	22.619	8.237	8.260	8.454
Gestori+nuovi produttori+altri	12.053	8.006	8.061	7.133	6.770
<b>Totale</b>	<b>398.160</b>	<b>323.556</b>	<b>276.653</b>	<b>75.044</b>	<b>78.047</b>
Veicoli	243.586				
Totale dispositivi	641.746				

Fonte: elaborazione Corte conti.

(\*) I dati dei soggetti effettivamente iscritti risultano dal documento inviato da Selex, prot. Corte conti n. 912 del 29 febbraio 2016.

(\*\*) Dato comunicato dal ministero con nota prot. Corte conti n. 2441 del 1° giugno 2015 (pag. 5).

## **6. Le osservazioni dell’Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (Avcp)**

A seguito del parere sul progetto reso da Digitpa il 3 maggio 2012<sup>78</sup>, inviato, per i profili di competenza, all’Avcp, l’Autorità ritenne l’affidamento del progetto Sistri non conforme all’art. 17, c. 1, del codice dei contratti, nella formulazione in vigore alla data dell’affidamento<sup>79</sup>, essendo estraneo all’ambito soggettivo individuato dalla predetta disposizione, ben potendo il provvedimento di secretazione legittimare una procedura di gara, per la quale, oltre ai requisiti generali e speciali richiesti dalla normativa, i partecipanti

<sup>78</sup> Digitpa è stata soppressa con d.l. n. 83/2012, convertito dalla l. n. 134/2012, art. 22, e ad essa è subentrata l’Agenzia per l’Italia digitale-AgId, preposta, ai sensi del decreto del Ministro dell’ambiente del 18 maggio 2012, alle verifiche del progetto.

<sup>79</sup> L’art. 17, c. 1, del codice dei contratti nella sua formulazione originaria, prima della modifica recata dall’art. 33, c. 3, del d.lgs. n. 208/2011, in vigore dal 15 gennaio 2012, prevedeva che: “Le opere, i servizi e le forniture destinati ad attività della Banca d’Italia, delle Forze armate o dei Corpi di polizia per la difesa della Nazione o per i compiti di istituto nonché dell’amministrazione della giustizia e dell’amministrazione finanziaria relativamente alla gestione del sistema informativo della fiscalità o ad attività degli enti aggiudicatori di cui alla parte III, nei casi in cui sono richieste misure speciali di sicurezza o di segretezza in conformità a disposizioni legislative, regolamentari e amministrative vigenti o quando lo esiga la protezione degli interessi essenziali della sicurezza dello Stato, possono essere eseguiti in deroga alle disposizioni relative alla pubblicità delle procedure di affidamento dei contratti pubblici, nel rispetto delle previsioni del presente articolo”.

avrebbero dovuto essere in possesso dell'abilitazione di sicurezza<sup>80</sup>.

Inoltre, l'Avcp osservava che l'iter posto in essere – presentazione del progetto preliminare da parte di Selex, secretazione del Sistri, sviluppo del progetto, stipula del contratto – non trovava riscontro in alcun modello normativo che disciplina i contratti pubblici, dove la titolarità dell'iniziativa appartiene di norma al committente pubblico, dalla individuazione delle esigenze alla fattibilità dell'intervento, alla sua definizione, alla ricerca del contraente e successiva gestione e controllo della fase realizzativa.

L'Autorità formulava anche dubbi sulla configurazione del contratto come appalto; infatti, la circostanza che il costo dell'operazione di fatto fosse sostenuto dagli utenti registrati induceva a ritenere che si fosse in presenza di una concessione di servizi.

Al riguardo, l'Autorità osservava che l'art. 11 del d.l. n. 101/2013, convertito dalla l. n. 125/2013, fa più volte riferimento alla società concessionaria del Sistri.

Rilevava, inoltre, l'Avcp<sup>81</sup>, che la fattispecie procedimentale seguita non appariva riconducibile nemmeno all'ipotesi normativa della finanza di progetto, prevista dall'art. 153 del codice dei contratti, in quanto la proposta dell'operatore economico privato, avente ad oggetto il progetto preliminare, ottenuta la valutazione positiva dell'amministrazione, deve essere posta a base di gara.

A sua volta, l'inquadramento della fattispecie come concessione di servizi implica la conseguenza rilevante della sottrazione al regime dei lavori pubblici e ai relativi obblighi, particolarmente in termini di progettazione, atteso il divieto di cumulo dell'incarico di progettazione e dell'incarico di esecuzione di appalti o di concessioni di lavori pubblici<sup>82</sup>.

Il documento recante il progetto per la realizzazione del Sistri, presentato dalla società nel maggio 2007, ne illustrava gli elementi economici, articolati nelle macro-categorie di realizzazione del sistema e operativi, delle quali dettagliava gli importi, mentre non considerava “in questa fase” i costi relativi agli apparati periferici, *black box* e dispositivi

---

<sup>80</sup> Deliberazione Avcp n. 10 del 10 aprile 2014.

<sup>81</sup> Deliberazione Avcp n. 10 del 10 aprile 2014, nota n. 8.

<sup>82</sup> L'art. 90, c. 8, del d.lgs. n. 163/2006, nella sua formulazione originaria, in vigore alla data della presentazione del progetto, prevedeva che gli affidatari di incarichi di progettazione non potessero partecipare agli appalti o alle concessioni di lavori pubblici, nonché agli eventuali subappalti o cottimi, per i quali avessero svolto la suddetta attività di progettazione; la l. n. 161/2014, art. 20, c. 1, lett. a), ha modificato la disposizione, ampliando il divieto, nel senso che gli affidatari di incarichi di progettazione non possono essere affidatari degli appalti o delle concessioni di lavori pubblici, nonché degli eventuali subappalti o cottimi, per i quali abbiano svolto la suddetta attività di progettazione.

V. deliberazione Avcp n. 5 del 30 gennaio 2008.

*usb*, dei quali ipotizzava le quantità minime ed un valore indicativo totale e medio, senza riferimento al bacino di utenza, destinato ad usare le quantità di dispositivi previsti<sup>83</sup>.

Nel documento era chiaramente manifestata l'intenzione della società di garantire “una soluzione di *project financing*”<sup>84</sup>, che “consente al ministero di disporre di previsioni di spesa certe e di rendere conseguentemente auto-sostenibile l'iniziativa attraverso gli opportuni meccanismi di recupero dei costi dagli utilizzatori del sistema (quote d'iscrizione annuali)”<sup>85</sup>, mediante “un contratto quinquennale composto di quote “di servizio”, comprendenti il canone di uso ed i costi di esercizio, erogate dal Ministero dell'ambiente a fronte del mantenimento dei livelli di servizio contrattualizzati”<sup>86</sup>.

In merito, la Sezione ritiene di dover formulare le considerazioni che seguono.

In primo luogo, osserva che elemento qualificante della finanza di progetto è l'equilibrio economico-finanziario dell'iniziativa, dimostrato dalla copertura finanziaria degli investimenti indicati nel progetto, basato sulle prospettive reddituali e sui flussi di cassa attesi dalla gestione. La previsione di un prezzo da pagare al promotore trova la sua ragione giustificativa nella necessità di assicurare la sostenibilità dell'equilibrio finanziario degli investimenti e della connessa gestione, in relazione alla qualità del servizio da prestare, e non costituisce il corrispettivo di un appalto<sup>87</sup>.

Considera, inoltre, che, nella fattispecie, sia mancata la valutazione analitica, da parte dell'amministrazione, degli elementi che compongono il piano economico e finanziario del progetto presentato dal promotore, al fine di considerarne la validità, la corretta gestione e la capacità di produrre reddito per un determinato periodo di tempo<sup>88</sup>.

In secondo luogo, l'individuazione del promotore, nella procedura di finanza di progetto, costituisce la fase preliminare, nella quale rileva la valutazione del pubblico interesse che giustifica l'accoglimento del progetto, del quale il privato si è fatto promotore, alla quale deve succedere la fase selettiva di individuazione dell'affidatario della concessione<sup>89</sup>.

---

<sup>83</sup> Progetto Sistri, codice offerta AC-OFF-004/07 maggio 2007, cap. 10 Elementi economici, pag. 256.

<sup>84</sup> Progetto Sistri, codice offerta AC-OFF-004/07 maggio 2007, cap. 10 Elementi economici, pagg. 255 e 256.

<sup>85</sup> Progetto Sistri, codice offerta AC-OFF-004/07 maggio 2007, cap. 10 Elementi economici, pag. 256.

<sup>86</sup> Progetto Sistri, codice offerta AC-OFF-004/07 maggio 2007, cap. 10 Elementi economici, pag. 256.

<sup>87</sup> V. *ex multis* deliberazioni Avcp: n. 11 del 26 gennaio 2011, n. 44 dell'8 luglio 2010, n. 19 del 22 maggio 2008; Cons. Stato, Sez. V - sentenza 8 febbraio 2011, n. 843.

<sup>88</sup> V. Avcp: atti di regolazione n. 34/2000 e n. 14/2001; deliberazione n. 110 del 17 aprile 2007.

<sup>89</sup> V. Cons. Stato, Sez. V - sentenza 8 febbraio 2011, n. 843.

Il progetto della Selex Sema avrebbe dovuto costituire il termine di confronto delle eventuali altre offerte da porre a base della gara, da effettuare successivamente, per consentire la valutazione della convenienza tecnico-finanziaria dell'offerta imprenditoriale, attraverso un confronto concorrenziale trasparente, aperto alla partecipazione di più soggetti potenzialmente interessati.

La segretazione disposta dall'amministrazione, fin dalla genesi del sistema di tracciabilità, ha cristallizzato la proposta contenuta nel progetto, indipendentemente dalla concreta possibilità di alternative nella scelta dell'operatore, ed ha giustificato l'omissione della valutazione dell'economicità e della congruità dell'offerta, la cui redditività sarebbe risultata perciò compromessa nella fase successiva del rapporto concessorio.

L'Avcp, incidentalmente, ha anche profilato dubbi sulla validità del contratto stipulato con la società, ritenendo, altresì, ingiustificata la modifica dell'oggetto del contratto, per effetto della riscrittura dell'art. 188-ter del d.lgs. n. 152/2006, ad opera del c. 1 dell'art. 11 del d.l. n. 101/2013, che prevede ridimensionamenti del progetto e semplificazioni, con il supporto di AgId.

Selex ha reso noto di aver impugnato la deliberazione dell'Avcp con ricorso depositato al Tar Lazio in data 11 giugno 2014.

Al riguardo, la società ha comunicato che in data 3 novembre 2014 è stata depositata la domanda di fissazione dell'udienza e in data 29 maggio 2015 si è costituita l'Anac. Alla data del 29 febbraio 2016 l'udienza non era stata ancora fissata.

## **7. Il secondo parere dell'Avvocatura generale dello Stato**

Le conclusioni dell'Avcp hanno indotto il ministero a chiedere nuovamente la valutazione dell'Avvocatura generale dello Stato in merito all'efficacia e alla validità del contratto e della successiva integrazione<sup>90</sup>, riguardo alle quali l'Avvocatura ha ribadito il proprio precedente positivo avviso. Il ministero ha richiesto, altresì, quale attuazione avrebbe dovuto dare alle disposizioni recate dall'art. 11, c. 10, del d.l. n. 101/2013, nel frattempo intervenuto<sup>91</sup>.

---

<sup>90</sup> Richiesta formulata con nota prot. n. 0021606/TRI del 6 agosto 2014.

<sup>91</sup> Comma 10. "Al fine di assicurare la funzionalità del Sistri senza soluzione di continuità, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare provvede, sulla base dell'attività di *audit* dei costi, eseguita da una società specializzata terza, e della conseguente valutazione di congruità dall'Agenzia per

Al riguardo, il ministero intendeva anche conoscere se:

- “in esecuzione delle disposizioni normative di cui all’art. 11, c. 10, del d.l. n. 101/2013, convertito dalla l. n. 125/2013 ed in particolare dell’*incipit* “al fine di assicurare la funzionalità del Sistri senza soluzione di continuità” dovesse comunque procedere alla liquidazione delle somme ulteriori rispetto al 30 per cento già indicato dal legislatore”;
- “a quali condizioni e con quali modalità ... [il ministero avrebbe dovuto] procedere alla rinegoziazione del contratto e al pagamento delle fatture già emesse negli anni 2010, 2011, 2014, qualora l’Avvocatura avesse ritenuto il contratto valido ed efficace”<sup>92</sup>.

Atteso che, nelle more, era intervenuto il collaudo positivo della apposita commissione prevista dall’art. 11, c. 8, del d.l. n. 101/2013 e l’Agenzia per l’Italia digitale (AgId), nell’ambito dell’attività di verifica di funzionamento del Sistri, ad essa affidata dal d.m. 18 maggio 2012, aveva presentato due relazioni semestrali di contenuto sostanzialmente positivo, l’Avvocatura ha escluso la possibilità del ricorso a rimedi risolutivi (ex art. 136 del d.lgs. n. 163/2006, art. 146 del d.p.r. n. 207/2010 e anche ex art. 27 del contratto), che presupponevano l’inadempimento di non scarsa importanza dell’appaltatore, ex art. 1455 c.c., anche perché l’amministrazione non aveva mai contestato alla società inadempimenti agli obblighi contrattuali, con le forme e nei termini di cui agli artt. 4, 5 e 6 della convenzione.

Inoltre, ricordava l’Avvocatura che l’art. 52, c. 2, del d.l. n. 83/2012, convertito con modificazioni dalla l. n. 134/2012, aveva previsto la sospensione degli effetti del contratto e la conseguente inesigibilità delle relative prestazioni fino al nuovo termine per l’entrata in operatività del Sistri, fissato dal d.l. n. 101/2013, a seconda dei soggetti obbligati ad aderire al Sistri, al 31 ottobre 2013, al marzo 2014 e al 30 giugno 2014.

---

l’Italia digitale, al versamento alla società concessionaria del Sistri dei contributi riassegnati ai sensi dell’art. 14-*bis* del d.l. 1° luglio 2009, n. 78, convertito con modificazioni dalla l. 3 agosto 2009, n. 102, comunque non oltre il 30 per cento dei costi della produzione consuntivati sino al 30 giugno 2013 e sino alla concorrenza delle risorse riassegnate sullo stato di previsione del Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, al netto di quanto già versato dal ministero sino alla predetta data, per lo sviluppo e la gestione del sistema. Il pagamento è subordinato alla prestazione di fideiussione che viene svincolata all’esito positivo della verifica di conformità di cui al comma 8. Il Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare procede, previa valutazione di congruità dell’Agenzia per l’Italia digitale, al pagamento degli ulteriori costi di produzione consuntivati, fino alla concorrenza delle risorse riassegnate nello stato di previsione del ministero medesimo, al netto di quanto già versato. Dall’attuazione del presente comma non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica”.

<sup>92</sup> Richiesta formulata con nota prot. n. 0021606/TRI del 6 agosto 2014.

Inoltre, l'Avvocatura riteneva che il ministero poteva corrispondere a Selex la residua quota del 70 per cento dei costi della produzione consuntivati al 30 giugno 2013, di cui all'art. 11, c. 10, d.l. n. 101/2013, nell'importo congruito da AgId, e comunque entro il limite quantitativo dei contributi riassegnati ex art. 14 cit., essendo espressamente escluso che dall'attuazione della nuova disciplina potessero derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

L'Avvocatura, conclusivamente, in base al sopravvenuto art. 11, c. 10, d.l. n. 101/2013, oltre alle somme ivi previste, riteneva che null'altro fosse dovuto a Selex in forza del titolo contrattuale in esame, salvi gli esiti della eventuale "rinegoziazione" di cui al c. 9 dello stesso art. 11. Rinegoziazione che, secondo l'Avvocatura, in mancanza dell'accordo di Selex, avrebbe potuto essere effettuata soltanto in via autoritativa con apposito decreto ministeriale al ricorrere delle condizioni previste dal medesimo c. 9.

### **8. L'attività di verifica dei costi**

Il 6 febbraio 2013, la società, nel consuntivare i costi industriali e operativi sostenuti, comunicava al ministero, tra l'altro, di essere disposta, in adempimento al dettato del c. 10, art. 11, d.l. n. 101/2013, a sottoporsi ad una verifica da parte di una società di revisione qualificata, individuata dal ministero, allo scopo di certificarli<sup>93</sup>.

In accoglimento dell'indicazione di AgId, in merito alla necessità di effettuare la revisione analitica sulle singole voci di costo afferenti la realizzazione del Sistri, il ministero, con decreto direttoriale n. 4059/TRI del 1° marzo 2013, dava mandato ad una commissione interna di individuare una società di revisione, iscritta al Registro dei revisori legali presso il Ministero dell'economia e delle finanze. La commissione interna ha stilato un elenco di società di revisione ed ha estratto a sorte cinque di esse che la Selex avrebbe contattato per il conferimento dell'incarico di revisione seguendo l'ordine di estrazione.

Nel novembre 2013, la società trasmetteva ad AgId<sup>94</sup> la documentazione relativa all'*audit* dei costi svolto dalla società di revisione incaricata dalla società tra quelle individuate dal ministero, e nel dicembre 2013 inviava ad AgId gli esiti della verifica di congruità dei costi relativi alle forniture acquisite per il progetto Sistri, da parte di una società di revisione da

---

<sup>93</sup> V. situazione contratto e proposta per il riavvio Sistri del 6 febbraio 2013.

<sup>94</sup> V. nota Selex Sema prot. n. AD-LE-435/2013 del 18 novembre 2013.

essa autonomamente individuata<sup>95</sup>, anche in previsione della redazione del proprio bilancio d'esercizio al 31 dicembre 2013.

La Selex osservava, altresì, che l'attività di verifica svolta dalla società di revisione incaricata, individuata tra quelle proposte dal ministero, sui costi sostenuti per il Sistri fino al 31 marzo 2013 era stata condotta su un campione pari all'81 per cento delle forniture esterne consuntivate alla data indicata, per un valore complessivo di 152.379.860 euro.

Selex comunicava, inoltre, ad AgId e al ministero che la società di revisione autonomamente scelta ed il gruppo di lavoro che aveva costituito avevano verificato la consistenza e la congruità dei costi sostenuti per acquisire forniture da operatori terzi, prendendo a base della verifica un oggetto più ampio di quello esaminato dalla società di revisione incaricata tra quelle proposte dal ministero.

Selex concludeva rilevando che il valore dei costi di fornitura sostenuti fino al 31 marzo 2013 era risultato pari a 158.139.511 euro, corrispondente a circa l'84 per cento dei costi di fornitura che aveva sostenuto per il progetto Sistri alla medesima data (pari a 187.759.570 euro)<sup>96</sup>.

AgId, in ossequio alla disposizione di cui al c. 10, art. 11, d.l. n. 101/2013, aveva rilasciato la propria valutazione di congruità, addivenendo alla conclusione che il totale dei costi rendicontati sulla commessa al 31 marzo 2013, e che riteneva congrui, ammontava a 65.589.108 euro, importo che rettificava in 57.837.889 euro, avvedutasi di aver commesso un mero errore materiale<sup>97</sup>.

Al riguardo, nella memoria inviata in occasione dell'adunanza del 14 aprile 2016, Selex ha precisato che l'attività svolta da AgId ha riguardato solo una parte ridotta dell'ammontare dei costi sostenuti dalla società e che "il parere reso non possa essere preso in alcun modo a riferimento per qualsiasi deduzione di ordine generale"<sup>98</sup>.

---

<sup>95</sup> V. nota Selex Sema prot. n. AD-LE-493/2013 del 4 dicembre 2013.

<sup>96</sup> V. nota Selex Sema prot. n. AD-LE-493/2013.

Con la medesima nota, la società ricordava di aver emesso, alla data del 4 dicembre 2013, fatture riferibili all'acquisizione di forniture necessarie per mettere in produzione il sistema per complessivi ca. 161,6 milioni di euro, Iva inclusa, di cui ca. 72,2 milioni di euro, Iva inclusa, relativi alle componenti di realizzazione e gestione del Centro primario e secondario. Di tale fatturato risultano alla predetta data pagati da parte del ministero soltanto 29 milioni di euro, di cui 24 milioni relativi alle componenti Centro primario e secondario.

<sup>97</sup> V. nota AgId prot. n. 3128 dell'11 marzo 2014. AgId aveva condotto l'istruttoria sulla documentazione resa disponibile dalla Selex ed aveva valutato i costi sostenuti e rendicontati sulla commessa al 31 marzo 2013, esprimendo in relazione ai diversi ordini esaminati un giudizio di congruità positivo o negativo della valutazione condotta dalle società di revisione.

<sup>98</sup> V. memoria prot. Selex n. AD-LE-0049/2016 del 7 aprile 2016 e precisamente l'all. n. 1, prot. Selex n. AD-

Dalla nota allegata alla memoria, risulta che la società, “nel ribadire che l’*audit* sui costi introdotto normativamente alla fine di agosto 2013 non avrebbe potuto avere alcun impatto sulla pacifica struttura “a corpo” del contratto e non avrebbe dovuto riguardare i costi, bensì i prezzi”, ha sottolineato il carattere parziale dell’analisi svolta da AgId, che ha riguardato, come AgId stessa riconosce, solamente una parte dei costi sostenuti da Sema al 31 marzo 2013”<sup>99</sup>. Selex, nel documento citato, confrontando l’esito dell’analisi dei costi effettuata sia dalla società di revisione da essa autonomamente incaricata e sia dalla società individuata tra quelle proposte dal ministero con le determinazioni espresse da AgId, ha contestato la valutazione di congruità espressa da AgId in merito agli ordini di acquisto sui quali quest’ultima aveva espresso un giudizio difforme da quello della società di revisione incaricata autonomamente da Selex<sup>100</sup>.

## 9. Le fideiussioni

In attuazione dell’art. 26 del contratto stipulato, la società, nel dicembre 2009, ha trasmesso al ministero la polizza fideiussoria, rilasciata in suo favore da una società di assicurazioni, a titolo di cauzione definitiva, a garanzia delle obbligazioni contrattuali assunte, per l’importo di 33 milioni.

Di questa polizza la società chiese lo svincolo, ai sensi dell’art. 113, c. 5, del d.lgs. n. 163/2006, atteso il collaudo avvenuto il 20 dicembre 2013; svincolo avvenuto il 17 ottobre 2014, parzialmente, nella misura del 75 per cento, riducendosi a 8.250.000 euro l’importo della polizza.

Il contratto prevedeva che la cauzione dovesse avere una durata pari a quella del contratto stesso. Pertanto, ha sostenuto la società, al più tardi il 1° dicembre 2014 la cauzione avrebbe dovuto essere totalmente svincolata dal ministero. Non essendo ciò avvenuto, in quanto nel luglio 2015 la durata del contratto è stata prorogata, Selex ha corrisposto anche il premio di proroga per il 2015, pari a 33.000 euro.

---

LE-0223/2015 del 19 giugno 2015.

<sup>99</sup> V. memoria citata, all. n. 1, prot. Selex n. AD-LE-0223/2015 del 19 giugno 2015.

<sup>100</sup> Nell’all. 1 citato, Selex analizza i costi di 25 ordini di acquisto emessi nei confronti di diverse società ivi indicate relativamente alle forniture ed a tutte le attività compiute dalle predette società.

Sul punto l'amministrazione ha osservato che la durata del contratto era stata prorogata *ex lege* fino al 31 dicembre 2015<sup>101</sup>.

Nel 2011, il ministero autorizzò, previa presentazione di polizza fideiussoria a prima richiesta, la cessione di 24 milioni, compresi 4 milioni per Iva, a favore di un istituto bancario cessionario del credito relativo alla fattura n. 117/2009<sup>102</sup>.

Tale polizza, alla data del 29 maggio 2015, non era stata svincolata dal Ministero dell'ambiente<sup>103</sup>, il quale – considerati l'avvio, nel frattempo, di un giudizio penale nei confronti del presidente della capogruppo e dell'amministratore delegato della società, ed altri, e la sentenza di condanna, emessa dal Tribunale di Napoli, n. 2455 del 5 dicembre 2014 – decise di non procedere allo svincolo della menzionata garanzia anche perché, dagli atti in suo possesso, non aveva la certezza che la fattura citata fosse esclusa dalle attività oggetto dell'istruttoria, nell'ambito dei procedimenti indicati, nei quali si era costituita parte civile.

Il 17 aprile 2013 la società ha presentato polizza fideiussoria presso un diverso istituto bancario, dell'importo di 41.986.354,88 euro, a garanzia del pagamento integrale della fattura n. 147/2010 e, nella misura del 50 per cento, delle fatture nn. 154/2010, 155/2010, 156/2010, e 45/2011.

Considerate le sopravvenute disposizioni normative, il ministero ha reso noto di non aver proceduto al pagamento delle menzionate fatture, e di aver rilasciato, il 6 ottobre 2014, il nulla osta allo svincolo della predetta fideiussione.

In relazione alla richiesta di svincolo del restante 25 per cento della fideiussione a garanzia delle obbligazioni assunte e di quella a garanzia del credito relativo alla fattura n. 117/2009, il ministero, il 22 giugno 2015, ha chiesto all'Avvocatura generale dello Stato un parere, il terzo, non ancora rilasciato alla data del 21 settembre 2015.

Nella terza richiesta di parere all'Avvocatura, il ministero comunicava che, in data 1° dicembre 2014, aveva emesso i decreti di pagamento relativi alle fatture nn. 26/2010, 154/2010 e 155/2010 presentate dalla Selex Sema, per un importo complessivo di 21.937.532,20 euro, oltre Iva (pari a 26.325.026,64 euro, Iva compresa), al netto di quanto già pagato, nei limiti della quota residua a copertura dell'intero importo ritenuto congruo

---

<sup>101</sup> In merito alle problematiche che si pongono in materia di fideiussioni, v. Sezione centrale di controllo sulla gestione, deliberazione n. 12/2011/G del 14 novembre 2011.

<sup>102</sup> Con decreto direttoriale n. 2089/TRI.

<sup>103</sup> V. nota ministero prot. n. 6187/RIN del 29 maggio 2015, prot. Corte conti n. 2441 del 1° giugno 2015.

da AgId (57.837.889 euro riferito ai soli costi rendicontati alla data del 31 marzo 2013), ai sensi dell'art. 11, c. 10, del d.l. n. 101/2013.

Inoltre, osservava che “gli stanziamenti e le successive riassegnazioni delle somme dal Ministero dell'economia alle amministrazioni sono al lordo di tutte le voci addizionali che compongono una fattura commerciale, di conseguenza la capacità di spesa è sensibilmente inferiore rispetto agli importi fatturati richiesti, rispetto ai quali è esclusa l'Iva. In sostanza, mentre le somme presenti sul bilancio sono onnicomprensive di tutti gli oneri (diretti e indiretti) connessi ai pagamenti, nelle fatture si calcola solo l'imponibile al netto dell'Iva e degli eventuali ulteriori oneri fiscali connessi”<sup>104</sup>.

In merito, la Sezione osserva che, in materia di adempimento di obbligazioni pecuniarie, la loro esecuzione mediante il pagamento è un atto dovuto, essendo ad esso estranea ogni valutazione del pubblico interesse, che precede, ovviamente, l'assunzione della spesa. Il procedimento contabile ed i tempi tecnici dell'erogazione della spesa non possono determinare deroghe ai tempi di adempimento delle obbligazioni in materia di esigibilità del credito.

Pertanto, in ossequio al principio di buon andamento consistente nel non lasciare insoddisfatte le obbligazioni assunte dallo Stato, l'insufficiente capienza dei pertinenti capitoli di bilancio, in termini di competenza o di cassa, non può legittimare la caducazione di un'obbligazione assunta e l'impegno contabile va registrato in misura adeguata all'importo da pagare. Grava sul ministero, pertanto, la responsabilità di reperire le risorse necessarie a coprire l'onere finanziario delle spese decise.

## 10. Le cessioni di credito

Alla data del 1° aprile 2015, la società aveva fatturato il corrispettivo contrattuale per complessivi 242.884.113,67 euro, pari a 293.910.420,35 euro, inclusa Iva. Di tale importo, 89.420.588 euro, pari a 107.304.705,60 euro, inclusa Iva, sono stati oggetto di cessione *pro soluto in factoring*, cessione consentita dall'art. 10 del contratto, mentre il rimanente credito, pari a 186.605.714,75 euro (Iva inclusa), è rimasto in capo alla società<sup>105</sup>.

---

<sup>104</sup> V. richiesta di parere prot. n. 0007329/RIN del 22 giugno 2015.

<sup>105</sup> Dell'importo integralmente fatturato dalla società a titolo di corrispettivo, alla data del 1° aprile 2015, il ministero ha pagato esclusivamente l'importo di 46.104.188,87 euro (pari a 55.325.026,64 euro, Iva inclusa) a saldo delle seguenti fatture:

Il ministero ha pagato alla società l'importo di 4,2 milioni nel 2010; dietro preventivo rilascio di fideiussione, nel 2012, l'importo di 20 milioni e, nel 2014, l'importo di 21,9 milioni, per complessivi 46,1 milioni.

Il mancato pagamento da parte del ministero ha indotto gli istituti finanziari, ai quali la società aveva ceduto i crediti maturati nel 2010, a chiedere ed ottenere un decreto ingiuntivo in danno del ministero, che instaurava altrettanti giudizi di opposizione nei quali la società è stata chiamata in garanzia, sul presupposto del suo obbligo di riacquistare i relativi crediti.

In tal modo, osservava la società, è stata compromessa definitivamente ogni possibilità di ottenere credito presso il sistema bancario, chiudendosi per lei ogni via di finanziamento.

## 11. Le semplificazioni e le osservazioni del Tavolo di monitoraggio

Come evidenziato dal ministero nella memoria inviata in occasione dell'adunanza del 14 aprile 2016<sup>106</sup>, “elementi di necessaria semplificazione erano presenti già nel primissimo progetto elaborato da Selex e valutato dalla commissione ministeriale del 2007”, alle quali erano seguite ulteriori modifiche e semplificazioni “necessarie per consentirne l'efficace

- 
- 1) fattura n. 116/2009 (corrispettivo per l'avvio);
  - 2) fattura n. 117/2009 (corrispettivo per l'avvio);
  - 3) fattura n. 26/2010 (corrispettivo per l'avvio);
  - 4) fattura n. 154/2010 (quota variabile);
  - 5) fattura n. 155/2010 (quota variabile).

Il fatturato pari a 153.463.525,67 euro (186.605.714,75 euro, Iva inclusa), rappresentato dalle seguenti fatture, è rimasto, invece, alla medesima data, insoluto:

- 1) fattura n. 157 del 21 dicembre 2010 (quota variabile - anticipo 2011);
- 2) fattura n. 158 del 21 dicembre 2010 (quota variabile - anticipo 2011);
- 3) fattura n. 196 del 30 dicembre 2011 (quota fissa 2012);
- 4) fattura n. 20 del 16 maggio 2014 (quota fissa 2014);
- 5) fattura n. 7770000001 del 27 novembre 2014 (quota fissa 2013);
- 6) fattura n. 7770000002 del 27 novembre 2014 (quota variabile - saldo).

Altresì insolute sono rimaste le fatture cedute ai *factors*: fattura n. 147 del 20 dicembre 2010 (quota variabile), fattura n. 156 del 21 dicembre 2010 (quota fissa 2011), fattura n. 45 del 30 marzo 2011 (eccedenza contributi 2010).

La differenza tra quanto pagato dal Mattm e quanto congruito dall'AgId, ammontante a 11.733.690,13 euro, al netto di Iva, è riferibile, quota parte, all'importo della fattura ceduta n. 147/2010 (di 4.723.336,8 euro, oltre Iva). La società cessionaria ha proposto ricorso per decreto ingiuntivo dinanzi il Tribunale di Milano (RG 2012/81024) con il quale è stato richiesto l'immediato pagamento della fattura citata del 20 dicembre 2010. Il tribunale adito, con ordinanza del 22 dicembre 2014, ha disposto la sospensione della provvisoria esecutorietà del decreto ingiuntivo opposto per la sopravvenuta sentenza di condanna per truffa e sovrappagamenti nel procedimento penale pendente innanzi al Tribunale di Napoli a carico, tra gli altri, del presidente della capogruppo, dell'amministratore delegato e del direttore operativo della società Selex.

<sup>106</sup> V. memoria prot. ministero n. 5296 dell'11 aprile 2016.

applicazione”<sup>107</sup>.

Le osservazioni e i rilievi delle associazioni di categoria delle imprese, le cui istanze erano state valutate in vista dell’adozione del d.m. 20 marzo 2013, n. 96, come evidenziato nelle premesse del medesimo, hanno continuato ad essere avanzate da un rappresentante degli enti e delle imprese ammessi al Tavolo di concertazione e monitoraggio del Sistri<sup>108</sup>, costituito presso l’Ufficio di gabinetto del ministro per assolvere alle funzioni di monitoraggio del sistema, in attuazione dell’art. 11, c. 13, del d.l. n. 101/2013<sup>109</sup>.

Nell’ambito del tavolo tecnico sono stati costituiti tavoli tematici per le questioni relative alla microraccolta, al trasporto intermodale e all’interoperabilità, presso i quali sono state proposte, dalle associazioni di categoria, alcune semplificazioni, delle quali sono state implementate solo quelle di impatto economico trascurabile, mentre, per quelle proposte a titolo oneroso, è stata prevista l’acquisizione del parere di congruità di AgId.

Al riguardo, il ministero ha richiamato la necessità di un’applicazione adeguata e proporzionale degli adempimenti in materia, particolarmente per le imprese che producono limitate quantità di rifiuti. Tale esigenza è stata recepita con l’adozione del d.m. 24 aprile 2014, n. 126, con cui sono state specificate le categorie di produttori iniziali di rifiuti pericolosi ed individuati altri soggetti che effettuano operazioni di recupero e smaltimento di rifiuti non pericolosi che devono aderire al Sistri; inoltre, sono state definite le operazioni di deposito preliminare alla raccolta nell’ambito del trasporto intermodale<sup>110</sup>.

---

<sup>107</sup> V. memoria prot. ministero n. 5296 dell’11 aprile 2016, nella quale è precisato che “molte delle proroghe disposte sono state espressamente richieste e sollecitate dal Parlamento, mediante interrogazioni, risoluzioni, ordini del giorno”, come risulta dalle 57 interrogazioni ivi richiamate tra le altre formulate nei primi anni di vita del sistema (2010-2011), e “molte delle modifiche nel quadro normativo e tecnico sono state disposte all’esito delle valutazioni espresse da AgId”.

<sup>108</sup> L’elenco delle associazioni ammesse al Tavolo, individuate nel d.m. 17 settembre 2013, n. 254, è stato integrato con d.m. 13 dicembre 2013, n. 362.

<sup>109</sup> Il Tavolo, comprendente, oltre ai soggetti già partecipanti al soppresso comitato di vigilanza, almeno un rappresentante scelto tra le associazioni nazionali di tutela ambientale riconosciute dal ministero, senza compensi o indennizzi per i partecipanti nè altri oneri per il bilancio dello Stato, assolve alle funzioni di monitoraggio del sistema, di cui all’art. 14-bis del d.l. 1° luglio 2009, n. 78, convertito con modificazioni dalla l. 3 agosto 2009, n. 102. Provvede, inoltre, ad inviare ogni sei mesi al Parlamento una relazione sul proprio operato.

<sup>110</sup> Alla data di aprile 2015, le semplificazioni già in esercizio riguardavano:

- riduzione del numero di interazioni per i dispositivi *token/usb* dei trasportatori: modifica procedurale per richiedere una sola iterazione entro il giorno successivo alla chiusura del viaggio tra il dispositivo *usb* veicolo e la *black box*, nonché tra il dispositivo *usb* veicolo e il Sistri per le operazioni di sincronizzazione dei dati; tale procedura riduce del 50 per cento il numero delle iterazioni;
- riduzione del numero di operazioni previste nella normale compilazione, con particolare riferimento al numero delle firme: è una soluzione che consente all’utente, previa accettazione, di memorizzare il *Pin* digitandolo una sola volta all’avvio della sessione di lavoro, senza nuovamente doverlo inserire in occasione

Il citato d.m. individua, tra gli altri ivi indicati obbligati ad aderire (art. 1, c. 1), gli enti e le imprese produttori iniziali di rifiuti speciali pericolosi da attività agricole ed agroindustriali con più di dieci dipendenti.

In attuazione dell'art. 3, c. 1, del d.m. n. 126/2014, riguardo alle semplificazioni in materia di microraccolta, si è appreso che AgId<sup>111</sup> ha rilasciato la valutazione di congruità delle modifiche autorizzate.

In attuazione dell'art. 3, c. 2, del d.m. n. 126/2014, Selex aveva predisposto uno schema di “Linee guida recante lo *standard* di riferimento per l'interoperabilità dei *software* gestionali e per l'accreditamento dell'interfaccia con il Sistri”, sul quale AgId ha espresso il parere in data 16 luglio 2014 e un'associazione ha inviato al ministero le proprie osservazioni nel novembre 2014<sup>112</sup>.

Selex ha fornito riscontro al ministero alle predette osservazioni evidenziando che i commenti trasmessi dall'associazione delle imprese “non contengono elementi tecnici di competenza del concessionario, bensì osservazioni generiche orientate a mettere in discussione la norma (d.m. n. 126/2014) che ha istituito il processo di qualificazione dei *software* gestionali e le linee guida per il relativo accreditamento .... Nel precisare che, in nessun caso, quanto di seguito espresso potrà interpretarsi quale riconoscimento, anche implicito, da parte della scrivente della proroga contrattuale del Sistri stabilita *ex lege*, Selex Sema conferma la propria disponibilità – per gli aspetti tecnici di sua competenza – a partecipare al processo di finalizzazione delle linee guida in oggetto, una volta assunta e resa nota la posizione del Mattm rispetto alle numerose osservazioni ricevute durante l'ultima

- 
- della firma di ogni scheda o registrazione;
- ottimizzazione del sistema con elenchi aggiornati delle classi Adr e numeri Onu;
  - semplificazione della microraccolta con compilazione preventiva di schede in bianco parzialmente compilate: consente la compilazione e firma da parte di un unico soggetto in caso di coincidenza tra trasportatore e destinatario;
  - integrazione delle informazioni presenti sulla copia cartacea della scheda movimentazione nel trasporto intermodale: prevede una disponibilità di ulteriori fogli delle schede cartacee per le informazioni relative a tutti i soggetti coinvolti nel trasporto;
  - ottimizzazione della ricerca in anagrafica Sistri;
  - estensione del numero dei campi modificabili a sistema dopo aver firmato la scheda e, comunque, prima del trasporto;
  - interoperabilità: metodo di scarico delle registrazioni cronologiche con i *software* gestionali;
  - Regione Campania: destinatario non iscritto;
  - massimali di registrazione di carico e scarico: viene agevolata la gestione di casi particolari, consentendo in fase di compilazione di collegare un numero illimitato di registrazione di carico con una registrazione di scarico.

<sup>111</sup> V. memoria pervenuta in occasione dell'adunanza del 14 aprile 2016, prot. AgId n. 12163 dell'8 aprile 2016.

<sup>112</sup> Con nota n. 29891/TRI in data 19 novembre 2014.

sessione del Tavolo tecnico di monitoraggio del Sistri”<sup>113</sup>.

Alla richiesta della Corte di conoscere l’esito dell’esame delle osservazioni in sede del Tavolo di monitoraggio, il ministero ha comunicato<sup>114</sup> la mancata condivisione del processo di qualificazione dei *software* gestionali e delle linee guida per il relativo accreditamento; dunque, non era stata condivisa alcuna risoluzione riguardo all’interoperabilità.

Nel corso dell’attività istruttoria, è stata formulata al ministero la richiesta diretta ad acquisire i verbali del Tavolo di monitoraggio; alla richiesta, inoltrata dalla direzione generale competente all’Ufficio di gabinetto, è stato risposto che, “in occasione delle riunioni del Tavolo di monitoraggio e concertazione del Sistri, non sono stati redatti formali verbali, in aderenza alla prassi instaurata fin dal momento della istituzione del Tavolo con il d.m. n. 254/2013, che non prevede formalità”<sup>115</sup>.

Sul punto, il ministero ha reso noto che la presentazione dello “schema di linee guida recante lo *standard* di riferimento per l’interoperabilità dei *software* gestionali e per l’accreditamento dell’interfaccia con il Sistri” è avvenuta il 13 novembre 2014 durante la seduta del Tavolo di consultazione e monitoraggio presieduta dall’Ufficio di gabinetto.

“Pur in assenza di verbale, era prassi dei partecipanti formulare osservazioni e proposte sui temi discussi nel corso dell’incontro. Dalla cospicua documentazione prodotta dai partecipanti al menzionato tavolo di consultazione, si evince la mancata condivisione del processo di qualificazione dei *software* gestionali e delle linee guida per il relativo accreditamento”<sup>116</sup>.

Ha sostenuto, altresì, il ministero che l’art. 3 del d.m. n. 254 del 17 settembre 2013, di costituzione del tavolo, prevede che, salvo motivate esigenze dell’Ufficio di gabinetto, la condivisione di documentazione ed atti per le finalità del tavolo medesimo avvenga esclusivamente in formato digitale, per il tramite della posta elettronica, da utilizzare anche per le convocazioni alle riunioni e le designazioni dei vari partecipanti.

Al riguardo, la Sezione osserva che un conto è l’organizzazione dell’attività istruttoria che precede l’attività del tavolo, altro conto è la possibilità di dare contezza, attraverso la redazione di un verbale, del percorso argomentativo che ha condotto ad un determinato

---

<sup>113</sup> V. nota prot. n. LE-0243/2014 del 16 dicembre 2014.

<sup>114</sup> V. nota ministero, prot. Corte conti n. 2441 del 1° giugno 2015.

<sup>115</sup> V. nota a firma del vice capo di Gabinetto, indirizzata al direttore generale per i rifiuti e l’inquinamento, n. 0011217/GAB del 29 maggio 2015.

<sup>116</sup> V. nota ministero, prot. Corte conti n. 3718 del 21 settembre 2015.

esito dei lavori, anche per il seguito del caso.

Rispetto al problema sorto in relazione alla procedura di cancellazione dei soggetti iscritti che non sono obbligati e non vi aderiscono volontariamente, Selex ha rappresentato al ministero di esserne venuta a conoscenza solo in sede di convocazione del Tavolo tematico di monitoraggio del Sistri, in esito alle cui osservazioni il ministero ha elaborato una procedura semplificata di cancellazione, e di essere disponibile ad affrontare i profili di criticità emersi.

Selex ha evidenziato che, per procedere in maniera corretta alla cancellazione di un'azienda o di un'unità locale dal Sistri, è necessario, ai sensi della normativa vigente, assolvere a tutti gli obblighi relativi alla gestione dei rifiuti e, dunque, chiudere tutte le schede di movimentazione ancora aperte ed azzerare le giacenze presenti a sistema riferite alle unità locali che si intendono cancellare.

Proprio a tale scopo, l'applicazione "Gestione azienda" effettua dei controlli automatici per riscontrare l'eventuale presenza di giacenze e/o movimentazioni ancora aperte, non consentendo in tali casi all'utente di completare la cancellazione.

Tuttavia, numerose aziende richiedono la possibilità di effettuare la cancellazione del fascicolo d'iscrizione al Sistri o la cancellazione di un'unità locale, senza dover procedere all'azzeramento delle giacenze ancora esistenti o di movimentazioni aperte, qualora ricadano in particolari casistiche così come di seguito dettagliate.

In particolare, si tratta di specifici casi di movimentazione e/o giacenze che, alla luce delle nuove disposizioni normative, rientrano nelle seguenti fattispecie:

- inseriti a sistema prima dell'entrata in vigore dell'obbligatorietà del Sistri (1° ottobre 2013 o 3 marzo 2014);
- relativi a soggetti non più obbligati e che non intendono aderire volontariamente al Sistri;
- riferibili a tipologie di rifiuti non più ricadenti nell'ambito di obbligatorietà del Sistri.

Per andare incontro alle esigenze degli utenti e facilitare la fruibilità del sistema, la concessionaria ha proposto al ministero di consentire, nelle fattispecie sopra menzionate, la cancellazione dell'azienda/unità locale senza dover richiedere all'utente la chiusura delle movimentazioni e/o azzeramento delle giacenze.

Al riguardo, non risulta che il ministero abbia espresso il proprio avviso.

AgId riceve dalla Selex report giornalieri e settimanali contenenti l'andamento degli indicatori più significativi delle attività del sistema. Nell'ambito dei report settimanali, sono contenuti dati di riepilogo relativi all'andamento, riferiti agli ultimi trenta giorni, di indicatori relativi ai servizi di interoperabilità.

In materia di semplificazioni, il d.m. 30 marzo 2016, n. 78, Regolamento recante disposizioni relative al funzionamento e ottimizzazione del sistema di tracciabilità dei rifiuti in attuazione dell'art. 188-*bis*, c. 4-*bis*, del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, nel rinviare ad uno o più decreti la definizione delle procedure operative necessarie per l'utilizzo del sistema, ha semplificato la tempistica di comunicazione dati da parte degli operatori.

## 12. Le adesioni obbligatorie e volontarie

A seguito del d.l. n. 101/2013, introduttivo di alcune disposizioni di semplificazione e razionalizzazione del sistema, l'obbligatorietà dell'iscrizione al sistema è stata limitata ai soli produttori, trasportatori e gestori dei rifiuti speciali pericolosi, rinviando ad un successivo decreto ministeriale l'estensione del sistema ad altre categorie<sup>117</sup>.

La disposizione non contempla l'obbligo di adesione per i produttori di rifiuti iniziali non pericolosi, gli enti e le imprese che effettuano attività di raccolta, trasporto e gestione dei rifiuti non pericolosi, e i raccoglitori e i trasportatori di rifiuti urbani di regioni diverse dalla Campania, i quali possono aderire al Sistri su base volontaria.

Peraltro, il d.lgs. 22 gennaio 2016, n. 10, "Modifica e abrogazione di disposizioni di legge che prevedono l'adozione di provvedimenti non legislativi di attuazione, a norma dell'art. 21 della l. 7 agosto 2015, n. 124" (art. 1, c. 9), disponendo la soppressione del secondo periodo del c. 2, art. 11, del d.l. n. 101/2013, ha abrogato la fase di sperimentazione per l'applicazione del Sistri, fase che avrebbe dovuto avere decorrenza dal 30 giugno 2014 per gli enti, imprese e vettori che effettuano operazioni inerenti ai rifiuti urbani pericolosi, escludendo questi ultimi dal controllo del sistema.

Alla data del 7 maggio 2015, secondo il ministero, "tra le circa 277.000 aziende ancora

---

<sup>117</sup> La fattispecie delle adesioni volontarie, scaturita dalla modifica normativa, introdotta dal citato d.l. n. 101/2013, è stata trattata nella circolare esplicativa del ministero, pubblicata sul sito *internet* del Sistri il 31 ottobre 2013, dove è stato previsto che, qualora un'impresa non obbligata decida di procedere all'adesione volontaria al Sistri, deve comunicare espressamente tale volontà al concessionario secondo la modulistica disponibile sul sito. L'adesione comporta l'applicazione del regime previsto con riferimento alla categoria di appartenenza fino ad eventuale espressa manifestazione di volontà di ritornare al regime cartaceo.

iscritte al Sistri, solo 201 hanno espressamente manifestato la loro adesione volontaria, mentre 787 hanno deciso di aderire volontariamente anche per categorie di iscrizione non più obbligate (ad es. rifiuti speciali non pericolosi). Tuttavia, dall'analisi delle attività giornaliere registrate sul Sistri, a partire dal 1° ottobre 2013, emerge che circa 7.038 aziende ancora iscritte, pur non avendo le caratteristiche per le quali ricorrerebbe l'obbligo di iscrizione al Sistri, continuano ad operare sul sistema, anche se non hanno espressamente manifestato la loro adesione volontaria”.

“Nel periodo gennaio-maggio 2015, delle 7.038 aziende, 4.662 non hanno effettuato alcuna operazione a sistema, ed è quindi ipotizzabile che si tratti di aziende non obbligate e non volontarie, mentre le rimanenti 2.376 aziende hanno costantemente operato sul Sistri ed è quindi ipotizzabile che operino in regime di volontarietà pur non avendolo espressamente dichiarato”<sup>118</sup>.

Il 1° aprile 2015 sono entrate in vigore le sanzioni per la mancata iscrizione e il mancato versamento del contributo annuale. La natura tributaria del versamento ne definisce il carattere obbligatorio; le violazioni dell'obbligo sono riscontrabili solo per effetto dei controlli/accertamenti cui sono preposte le autorità di vigilanza<sup>119</sup>.

Nel corso dell'istruttoria, è stato chiesto al ministero se sono stati acquisiti contributi di iscrizione nella fase di inattività del sistema.

Il ministero, premessa la precisazione che il Sistri è stato sempre operativo a partire dal 1° ottobre 2010, ha reso noto che, per effetto dell'art. 52 del d.l. n. 83/2012, il termine di operatività del sistema è stato sospeso fino al 30 giugno 2013. Il c. 2 del citato articolo ha sospeso il pagamento degli importi dovuti dagli utenti per l'anno 2012; pertanto, i soggetti obbligati non hanno versato il contributo annuale di iscrizione e l'amministrazione ha restituito “i contributi erroneamente versati”<sup>120</sup>.

Il d.m. 20 marzo 2013 ha fissato nuovi termini di operatività al 1° ottobre 2013 e al 3 marzo 2014, stabilendo la sospensione del contributo di iscrizione al Sistri anche per l'anno 2013 per gli enti e le imprese già iscritti alla data del 30 aprile 2013. “Pertanto – secondo il ministero – anche per l'anno 2013 l'amministrazione non ha percepito alcun contributo

---

<sup>118</sup> V. nota ministero, prot. Corte conti n. 2441 del 1° giugno 2015.

<sup>119</sup> V. nota ministero, prot. Corte conti n. 3718 del 21 settembre 2015.

<sup>120</sup> V. nota ministero, prot. Corte conti n. 3718 del 21 settembre 2015.

provvedendo alla restituzione dei versamenti erroneamente effettuati”<sup>121</sup>.

La situazione descritta appare alquanto confusa poiché, dai dati riferiti, non è dato evincere con ragionevole certezza a che titolo sono state iscritte le aziende che operano sul sistema, se – cioè – erano a ciò obbligate alla data della rilevazione, o non più obbligate alla stessa data, oppure, ancora, se si erano iscritte volontariamente. In ogni caso, attesa l’incertezza sul titolo dell’iscrizione, se obbligatorio o volontario, si deve ritenere che l’amministrazione abbia restituito i contributi versati alle imprese, non più obbligatoriamente iscritte, che ne hanno fatto espressa richiesta<sup>122</sup>.

---

<sup>121</sup> V. nota ministero, prot. Corte conti n. 3718 del 21 settembre 2015.

<sup>122</sup> Al riguardo, risulta che a seguito dell’interrogazione a risposta immediata in Commissione VIII Ambiente n. 5-06943, presentata nella seduta n. 519 dell’11 novembre 2015, il ministro p.t. abbia risposto testualmente: “Circa le forme di rimborso per le imprese che hanno versato il contributo Sistri negli anni 2010, 2011 e 2012 di cui all’ordine del giorno accolto come raccomandazione del Governo il 24 ottobre 2013, si precisa che la raccomandazione prevedeva l’adozione di un piano di intervento destinato alla restituzione o compensazione dei contributi versati. Tali soluzioni potranno essere valutate e applicate, nei limiti consentiti dall’autonomia negoziale, in sede di attuazione della disciplina dettata dall’art. 11 del d.l. n. 101/2013. Si rappresenta che nelle more dell’individuazione delle citate soluzioni, è vigente la norma di legge secondo cui il contributo è dovuto a prescindere dall’effettiva fruizione del servizio e deve essere versato al momento dell’iscrizione. In tal senso infatti si è espressa la Commissione tributaria precisando che il contributo versato non può essere considerato il corrispettivo del servizio e quindi non può essere equiparato ad una tassa di cui chiedere il successivo rimborso in mancanza del servizio a cui si riferisce”.



## CAPITOLO VI

### L'ESECUZIONE DEL RAPPORTO CONTRATTUALE

*Sommario:* 1. Il d.l. 24 giugno 2014, n. 91: la proroga di efficacia del contratto. - 2. Analisi dei dati contabili. - 3. La richiesta del terzo parere all'Avvocatura generale dello Stato. - 4. Le osservazioni di AgId sulla semplificazione del sistema.

#### **1. Il d.l. 24 giugno 2014, n. 91: la proroga di efficacia del contratto**

Nel luglio 2014 la società aveva ribadito la condizione di grave difficoltà in cui versava, sottoponendo all'attenzione del ministero un riepilogo della situazione<sup>123</sup>.

Nell'agosto 2014, dopo che il sistema era tornato in operatività, le ulteriori semplificazioni/ottimizzazioni erano state adottate ed era intervenuto l'esito positivo del collaudo, non essendosi avviate le procedure di riequilibrio contrattuale, il legislatore, in sede di conversione con modificazioni del d.l. 24 giugno 2014, n. 91, con la l. 11 agosto 2014, n. 116 (art. 14, c. 2-*bis*, lett. b) ha introdotto il c. 9-*bis* nell'art. 11 del d.l. n. 101/2013, ai sensi del quale ha previsto che il termine finale di efficacia del contratto tra il ministero e Selex fosse prorogato al 31 dicembre 2015. Entro il 30 giugno 2015, il ministero avrebbe avviato le procedure per l'affidamento della concessione del servizio. All'attuale società concessionaria era garantito l'indennizzo dei costi di produzione consuntivati al 31 dicembre 2015, previa valutazione di congruità dell'AgId, nei limiti dei contributi versati dagli operatori alla predetta data.

Il citato d.l. n. 91/2014 prevedeva, altresì, che il ministero, previa valutazione di congruità dell'AgId, procedesse al pagamento degli ulteriori costi di produzione consuntivati, fino alla concorrenza delle risorse riassegnate nello stato di previsione del ministero, al netto di quanto già versato.

La società, rilevato che il rapporto contrattuale non avrebbe potuto estendersi oltre il 31 dicembre 2015, ha ritenuto che il d.l. n. 91/2014 avesse escluso definitivamente ogni aspettativa di possibile riequilibrio, evidentemente fondata su una potenziale significativa estensione temporale del contratto.

---

<sup>123</sup> V. nota Selex Sema prot. n. AD-LE-0145/2014 del 21 luglio 2014.

Peraltro, ha osservato la società, dal 30 novembre 2014 al 31 dicembre 2015 essa avrebbe dovuto gestire il sistema senza remunerazione dell'iniziativa imprenditoriale, ma con mero rimborso dei costi di produzione consuntivati fino al 31 dicembre 2015, previa valutazione di congruità di AgId, nei limiti dei contributi versati dagli operatori alla predetta data.

Nel novembre 2014 la società rappresentava nuovamente al ministero l'impossibilità di continuare nella gestione del sistema oltre il 30 novembre 2014, se non dietro pagamento anticipato delle risorse finanziarie necessarie a coprire i costi della prosecuzione del servizio, invitando il ministero a prendere in consegna il sistema e ad assumerne la gestione, a partire dal 1° dicembre 2014<sup>124</sup>.

La società aveva ceduto *in factoring* i crediti maturati nel 2010 e gli istituti finanziari ottenevano decreti ingiuntivi nei confronti del ministero, che instaurava altrettanti giudizi di opposizione, nei quali la società è stata chiamata in garanzia, sul presupposto del suo obbligo di riacquistare i relativi crediti in presenza di specifiche condizioni. In tal modo, la società si è vista precludere ogni possibilità di ottenere credito presso il sistema bancario.

La società ha fatturato il corrispettivo contrattuale del servizio, tra il 2009 ed il 2014, per complessivi 294 milioni (Iva inclusa), di cui circa 107 milioni sono stati oggetto di cessione *pro soluto in factoring*, come previsto dal contratto, mentre il rimanente credito, pari a 187 milioni, è rimasto in capo alla società.

Dell'intero importo fatturato, il ministero aveva corrisposto alla società la somma di 5 milioni nel 2010, 24 milioni nel 2012, dietro rilascio di fideiussione, e, a dicembre 2014, circa 26 milioni, per un totale di 55 milioni, Iva inclusa, lasciando inevasi debiti per complessivi 239 milioni. Ulteriori 15 milioni, Iva esclusa, non ancora fatturati all'aprile 2015, si riferiscono all'offerta per le attività aggiuntive del 2011, attività che il ministero aveva richiesto alla società e consistite in alcune modifiche delle applicazioni del sistema in modo da permettere la sperimentazione delle semplificazioni chieste dalle associazioni di categoria<sup>125</sup>.

---

<sup>124</sup> V. nota della società prot. n. AD-LE-0205/2014 dell'11 novembre 2014.

<sup>125</sup> V. nota della società del 22 aprile 2015, prot. Corte conti n. 1883 del 24 aprile 2015. Riguardo all'importo di 15 milioni, Iva esclusa, nella memoria inviata in occasione dell'adunanza del 14 aprile 2016, il ministero ha espresso perplessità per il fatto che la concessionaria abbia potuto realizzare una serie di attività aggiuntive senza aver ricevuto alcun atto o provvedimento amministrativo in merito. Sul punto specifico, in sede di adunanza, il relatore ha precisato che la richiesta della società risulta formalizzata nell'atto di citazione in giudizio del ministero notificato il 1° aprile 2016.

Rilevava la società che, benché tardivo ed insufficiente, il pagamento di dicembre 2014 conferma la circostanza che nessun inadempimento le poteva essere contestato e che il contratto, “pur stravolto da leggi provvedimento di dubbia costituzionalità, deve essere adempiuto dal ministero”<sup>126</sup>.

Essa ha azionato la clausola compromissoria contenuta nel contratto, ma il ministero ha invitato la società a rivolgersi alla giustizia ordinaria; cosa che la società ha fatto, citando in giudizio il ministero in data 1° aprile 2015.

## **2. Analisi dei dati contabili**

La tabella che segue evidenzia la situazione contabile, negli esercizi 2007-2016, riferita al capitolo 7082 dello stato di previsione della spesa del Ministero dell’ambiente.

Il predetto capitolo 7082, fino all’esercizio 2014, era denominato “Realizzazione degli interventi previsti da accordi di programma tra Stato e regioni attinenti alle attività a rischio di incidente rilevante, da programmi regionali di tutela ambientale, dal programma nazionale di bonifica e ripristino ambientale dei siti inquinati, da programmi di difesa del mare e delle riserve marine statali, dai programmi attuativi degli impegni assunti nella conferenza di Kyoto, dal piano straordinario di completamento e razionalizzazione dei sistemi di collettamento e depurazione delle acque reflue, nonché da accordi e contratti di programma attinenti al ciclo di gestione dei rifiuti”.

Le somme ivi stanziare erano allocate sul piano gestionale n. 02 intitolato “Bonifica siti inquinati”.

A partire dall’esercizio 2007 le assegnazioni sul cap. 7082 erano effettuate con provvedimenti di variazione; soltanto nell’esercizio 2016 allo stanziamento iniziale di competenza si è provveduto con legge di bilancio.

La tabella evidenzia, relativamente agli esercizi 2007-2010, gli importi impegnati e pagati sia per il Sistri sia per altre finalità, mentre i pagamenti effettuati dal 2011 sono tutti relativi al Sistri, seppure a diverso titolo.

Dal 2015 il capitolo 7082 ha cambiato denominazione ed è stato intitolato “Spese per la realizzazione, installazione e attivazione del Sistri (sistema per la tracciabilità dei rifiuti)”,

---

<sup>126</sup> V. nota della società del 22 aprile 2015.

denominazione estesa anche al piano gestionale n. 02.

**Tabella 5 - Situazione contabile riferita al cap. 7082 - p.g. 02**

Esercizio	Stanziamento iniziale di competenza (Corte conti)	Variazioni stanz. competenza (Corte conti)	Stanziamento definitivo di competenza (Corte conti)	Residui Finali Totali	Impegni totali	Pagato totale (Rgs)
2007	0,00	95.000.000,00	95.000.000,00	99.273.378,78	96.120.742,34	66.245.545,95
2008	0,00	0,00	0,00	49.653.147,11	10.022.780,00	49.617.663,53
2009	0,00	0,00	0,00	17.213.147,80	-11.965,38	22.390.910,81
2010	0,00	62.934.227,00	62.934.227,00	62.934.227,00	62.934.227,00	5.170.000,00
2011	0,00	52.359.238,00	52.359.238,00	91.293.465,00	52.359.238,00	24.000.000,00
2012	0,00	3.534.443,00	3.534.443,00	94.797.330,09	2.027.186,00	30.577,91
2013	0,00	248.225,00	248.225,00	56.111.006,07	1.755.482,00	55.752,38
2014	0,00	11.989.834,00	11.989.834,00	12.199.342,97	149,00	26.363.742,67
2015	0,00	31.962.207,00	31.962.207,00	31.609.834,52	42.577.266,00	12.387.773,18
2016 <sup>(1)</sup>	15.000.000,00	0,00	15.000.000,00		12.200.768,60	26.818.288,76

Fonte: rielaborazione Corte conti su dati estratti dalla Rgs.

<sup>(1)</sup> Dati parziali riferiti alla data del 14 aprile 2016.

Il prospetto che precede evidenzia gli impegni ed i pagamenti complessivamente imputati al cap. 7082.

Nella tabella seguente sono individuati gli importi impegnati e pagati per il Sistri, confrontati con gli importi contrattualizzati e con gli importi imputati al cap. 2592, p.g. 14, dello stato di previsione dell'entrata del Ministero dell'economia e delle finanze, denominato "Contributo dovuto da parte di soggetti di cui al c. 3, art. 189, d.lgs. n. 152/2006, per il finanziamento del sistema informatico di controllo della tracciabilità dei rifiuti".

**Tabella 6 - Impegni e pagamenti (Iva esclusa) al 14 aprile 2016**

Esercizio	Importi contrattualizzati: parte fissa	Importi contrattualizzati: parte variabile	Totali spettanti a Selex Parte fissa+variabile	Riassegnazioni da cap. 2592 p.g 14 Mef	Impegni totali (Rgs)	Pagato totale (Rgs)	Pagamenti per Sistri	Pagamenti a diversi
2007					5.000.000,00			
2008								
2009								
2010	(*) 33.843.055,67	190.314.824,00		68.778.871,01	62.934.227,00	5.000.000,00	5.000.000,00	
2011	28.009.729			49.404.208,35	52.359.238,00	24.000.000,00	24.000.000,00	
2012	28.009.729			3.122.072,51	2.027.186,00	30.577,91		3.557,71 27.020,20
2013	28.009.729			674.457,56	1.755.482,00	55.752,38		55.752,38
2014	28.009.729			11.570.914,60	149,00	26.363.742,67	26.325.026,64	38.716,03
2015				38.701.341,51	42.577.266,00	12.387.773,18	67.392,00 11.733.700,13	15.655,81 56.875,51 386.841,25 127.308,48
2016				15.000.000,00	12.200.768,60	26.818.288,76	20.000.000,00 2.346.740,03	58.016,50 4.412.763,63
<b>TOTALI</b>	<b>145.881.971,67</b>	<b>190.314.824,00</b>	<b>336.196.795,67</b>	<b>187.251.865,54</b>	<b>178.854.316,60</b>	<b>94.656.134,19</b>	<b>89.472.858,80</b>	<b>5.183.276,10</b>

Fonte: elaborazione Corte conti su dati Rgs.

(\*) L'importo di 33.843.055,67 milioni, corrispettivo contrattuale per il 2010, è comprensivo dei 5 milioni (pari a euro 4.166.666,67, Iva esclusa) stanziati dalla legge finanziaria 2007.

La tabella evidenzia, articolati per gli esercizi 2007-2015, gli importi contrattualizzati sia per la parte fissa sia per la parte variabile. L'importo che la società prevedeva di incassare è il risultato del prodotto di ogni dispositivo installato (641.746 *usb* e 243.586 *black box*) per il suo prezzo, come riportato nel contratto stipulato tra il ministero e la società; la colonna riassegnazioni da cap. 2592, p.g. 14, dello stato di previsione dell'entrata del Ministero dell'economia e finanze, dà contezza dei contributi versati dagli utenti che, obbligatoriamente o volontariamente, hanno aderito al Sistri; le ultime quattro colonne registrano lo stato degli impegni e dei pagamenti al 14 aprile 2016, data dell'adunanza della Sezione.

**Tabella 7 - Pagamenti al 14 aprile 2016**

Pagamenti per Sistri				Pagamenti a diversi					
Anno	Factoring	Selex	Consip	Iva	Altre ritenute	Commissione e altri	Altri collegati al progetto	Rimborsi errato versamento	Totale anno
2010	5.000.000,00								5.000.000,00
2011	24.000.000,00								24.000.000,00
2012							3.557,71	27.020,20	30.577,91
2013								55.752,38	55.752,38
2014	26.325.026,64					38.716,03			26.363.742,67
2015	11.733.700,13	67.392,00	386.841,25	99.931,32	27.377,16	15.655,81		56.875,51	12.387.773,18
2016	2.346.740,03	20.000.000,00	58.016,50	4.412.763,63				768,60	26.818.288,76
<b>Totali</b>	<b>69.405.466,80</b>	<b>20.067.392,00</b>	<b>444.857,75</b>	<b>4.512.694,95</b>	<b>27.377,16</b>	<b>54.371,84</b>	<b>3.557,71</b>	<b>140.416,69</b>	<b>94.656.134,90</b>
<b>Totali</b>	<b>69.405.466,80</b>	<b>20.067.392,00</b>	<b>444.857,75</b>	<b>4.540.072,11</b>		<b>198.346,24</b>			<b>94.656.134,90</b>

Fonte: rielaborazione Corte conti su dati della Ragioneria generale dello Stato.

Il prospetto che precede evidenzia gli importi pagati nel periodo 1° gennaio 2010-14 aprile 2016.

Al riguardo, l'importo di 5 milioni, stanziato dalla legge finanziaria 2007, l. 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, c. 1116, impegnato nel 2007, è stato pagato nel dicembre 2010. Dell'importo complessivamente erogato, pari a 94.656.134,19 euro (Iva esclusa), 67.392 euro nel 2015 e 20.000.000 di euro nel 2016 (totale 20.067.392 euro, Iva esclusa) sono stati versati alla società e 69.405.466,80 euro sono stati oggetto di cessione di credito a diversi istituti bancari.

L'importo di 20.000.000 (Iva esclusa) è stato pagato nel marzo 2016 in adempimento al disposto dell'art. 8 del d.l. n. 210/2015 a titolo di anticipazione delle somme da versare per l'indennizzo dei costi di produzione e salvo conguaglio, da effettuare a seguito della valutazione di congruità, per gli anni 2015 e 2016.

Tra i "pagamenti diversi" risulta l'importo di 54.371,84 euro pagato a titolo di compenso e di contributi, nel biennio 2014-2015, alla Commissione di collaudo, istituita con d.m. del Ministero dell'ambiente in data 20 settembre 2013 (prot. n. 4491 TRI).

### 3. La richiesta del terzo parere all'Avvocatura generale dello Stato

Come accennato, il 22 giugno 2015 il ministero richiedeva un terzo parere all'Avvocatura in merito alla perdurante possibilità di rinegoziare il contratto, senza creare interferenze con il giudizio civile avviato dalla società presso il Tribunale di Roma.

Al riguardo, il ministero ha richiamato il contenuto di un incontro con i rappresentanti della società, riportato nel verbale della riunione svolta in data 20 aprile 2015, nel corso del quale quest'ultima ha contestato la possibilità di affrontare il tema del riequilibrio contrattuale, per i principali seguenti motivi:

- mutato quadro normativo di riferimento, con particolare riguardo alla fissazione al 31 dicembre 2015 del termine di scadenza del contratto tra le parti;
- avvenuta messa in liquidazione della società nel mese di marzo 2015 a causa di un deficit patrimoniale determinato dai mancati pagamenti da parte del ministero;
- avvio di un giudizio nei confronti del ministero teso al riconoscimento della cessazione del contratto alla data di novembre 2014 e al risarcimento dei danni.

La richiesta di parere, inoltre, verteva:

- sulla legittimità del rifiuto della società di procedere alla consegna dell'intera infrastruttura, ai sensi dell'art. 12 del contratto, al ministero o a terzi concessionari<sup>127</sup>;
- sulla possibilità di procedere – in esecuzione delle disposizioni normative di cui all'art. 11, c. 10, d.l. n. 101/2013, convertito con l. n. 125/2013, nei limiti dello stanziamento di bilancio, della cassa disponibile e delle norme sulla contabilità generale dello Stato – al pagamento della differenza tra quanto già pagato dal ministero e quanto congruito

---

<sup>127</sup> “Art. 12 - Durata del contratto e trasferimento della proprietà dell'infrastruttura.

La durata del presente contratto è fino al 30 novembre 2014.

Salvo che il ministero non intenda prorogare la durata contrattuale o procedere ad un rinnovo del contratto, alla scadenza dello stesso, l'infrastruttura passerà definitivamente e gratuitamente in proprietà del ministero nello stato in cui si troverà e Selex concederà al ministero, o a terze parti incaricate dal ministero della gestione del sistema, in licenza d'uso, perpetua, non esclusiva e a titolo gratuito, tutti i diritti di proprietà intellettuale sui risultati derivanti dalle attività connesse al sistema, ivi inclusi i *software* (codici segreti) sviluppati specificamente per il Sistri. Selex si impegna altresì di concedere in sublicenza al ministero, o a terze parti incaricate dal ministero della gestione del sistema, alle medesime condizioni sopra riportate, tutti i diritti di proprietà intellettuale che la stessa dovesse ricevere da terzi, ivi inclusi i subappaltatori di cui all'art. 18, necessari all'esecuzione delle attività connesse al sistema.

Il ministero potrà concedere i diritti in sublicenza per il *software* sviluppato specificamente per Sistri, in via esclusiva e a titolo gratuito, in favore di pubbliche amministrazioni, nazionali, centrali e locali, che potranno a loro volta concedere gli stessi diritti in sublicenza ai terzi affidatari dei servizi di cui al presente contratto.

Qualora, invece, il ministero intenda rinnovare il presente contratto per una durata quinquennale, dovrà manifestare tale intenzione 24 mesi prima della scadenza; in tal caso le condizioni e i termini del nuovo contratto dovranno essere definiti in buona fede tra le parti”.

dall'AgId, pur in presenza dei richiamati giudizi civile e penale<sup>128</sup>;

- sull'ipotizzabilità di un'eventuale transazione da condurre nell'ambito del giudizio avviato, per quanto riguarda il riconoscimento economico richiesto, nonché le relative modalità e termini;
- sulla possibilità di concedere il nulla osta allo svincolo della fideiussione prestata a garanzia del pagamento della fattura n. 117/2009<sup>129</sup>.

---

<sup>128</sup> Il ministero premetteva che, sulla base del parere di congruità dell'AgId e del parere dell'Avvocatura, nella parte in cui "l'amministrazione può corrispondere alla Selex la residua quota del 70 per cento dei costi della produzione consuntivati alla data del 30 giugno 2013, di cui all'art. 11, c. 10, del d.l. n. 101/2013, nell'importo congruito da AgId e comunque nel limite quantitativo dei contributi riassegnati ex art. 14-bis, d.l. 1° luglio 2009, n. 78, convertito con l. n. 102/2009, essendo espressamente escluso che dall'attuazione della nuova disciplina possano derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica"; l'amministrazione, in data 1° dicembre 2014, ha emesso i decreti di pagamento relativi alle fatture nn. 26/2010, 154/2010 e 155/2010 presentate dalla Selex Sema, per un importo complessivo di 21.937.532,20, oltre Iva (26.325.026,64, Iva compresa), al netto di quanto già pagato, nei limiti della quota residua a copertura dell'intero importo ritenuto congruo da AgId (57.837.889 riferito ai soli costi rendicontati alla data del 31 marzo 2013), ai sensi dell'art. 11, c. 10, d.l. n. 101/2013.

"Si deve osservare che gli stanziamenti e le successive riassegnazioni delle somme dal Ministero dell'economia alle amministrazioni sono al lordo di tutte le voci addizionali che compongono una fattura commerciale, di conseguenza la capacità di spesa è sensibilmente inferiore rispetto agli importi fatturati richiesti, rispetto ai quali è esclusa l'Iva. In sostanza, mentre le somme presenti sul bilancio sono omnicomprensive di tutti gli oneri (diretti e indiretti) connessi ai pagamenti, nelle fatture si calcola solo l'imponibile al netto dell'Iva e degli eventuali ulteriori oneri fiscali connessi.

Si deve inoltre precisare quanto segue:

- la differenza tra quanto pagato dal Mattm e quanto congruito dall'AgId, ammontante a 11.733.690,13 euro al netto di Iva, è riferibile, quota parte, all'importo della fattura n. 147/2010 (di 4.723.336,8 euro, oltre Iva) ceduta ad un *factor*. Nello specifico, la società di *factoring* ha proposto ricorso per decreto ingiuntivo dinanzi il Tribunale di Milano (RG 2012/81024) con il quale è stato richiesto l'immediato pagamento della fattura citata del 20 dicembre 2010. Preme inoltre evidenziare che il tribunale adito, con ordinanza del 22 dicembre 2014, ha disposto la sospensione della provvisoria esecutorietà del decreto ingiuntivo opposto per la sopravvenuta sentenza di condanna per truffa e sovrapposizioni nel procedimento penale pendente innanzi al Tribunale di Napoli a carico, tra gli altri, del presidente della Finmeccanica s.p.a., dell'amministratore delegato e del direttore operativo della società Selex".

<sup>129</sup> Il 4 giugno 2015 la Selex ha notificato un ulteriore ricorso al fine di ottenere lo svincolo integrale della garanzia fideiussoria di 24 milioni di euro rilasciata da un istituto bancario, prestata nel dicembre 2011 a garanzia del pagamento della fattura n. 117 del 2009, oltre al riconoscimento degli oneri sostenuti per il prolungamento della durata di tale garanzia. La fideiussione in oggetto, prestata a garanzia del pagamento della predetta fattura, avvenuto in data 5 dicembre 2011, non è ancora stata svincolata dal ministero per gli accadimenti giudiziari e normativi intervenuti nell'arco temporale riferibile all'unico momento in cui si era palesata la possibilità di svincolare tale polizza. "In altri termini, il Mattm, solo all'indomani dell'avvenuta certificazione di conformità (29 dicembre 2013) da parte della Commissione di collaudo, avrebbe potuto procedere a svincolare la polizza fideiussoria, salvo gli ulteriori adempimenti normativi previsti dal d.l. n. 101/2013, convertito con l. n. 125/2013, tra cui l'*audit* dei costi e la successiva verifica di congruità da parte dell'AgId".

Tuttavia, l'avvio del giudizio penale nei confronti del presidente di Finmeccanica, dell'amministratore delegato e del direttore operativo della Selex e anche la sentenza di condanna da parte del Tribunale di Napoli (n. 2455 del 5 dicembre 2014) per truffa e sovrapposizioni, hanno determinato l'amministrazione a non procedere allo svincolo della menzionata garanzia anche perché, dagli atti in possesso del ministero, non è certo che la fattura citata sia esclusa dalle attività oggetto d'istruttoria nell'ambito dei procedimenti indicati.

#### 4. Le osservazioni di AgId sulla semplificazione del sistema

In sede istruttoria è stato chiesto all’Agenzia di rendere noto l’esito della verifica tecnica e della congruità dei costi, da effettuare ai sensi dell’art. 11, cc. 7 e 8, del d.l. n. 101/2013, in quanto attività propedeutiche alla semplificazione e all’ottimizzazione del sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti, anche alla luce delle proposte delle associazioni rappresentative degli utenti<sup>130</sup>, ovvero delle risultanze delle rilevazioni di soddisfazione dell’utenza<sup>131</sup>, nonché quali osservazioni avesse formulato al ministero in merito allo schema di linee guida recante lo *standard* di riferimento per l’interoperabilità dei *software* gestionali e per l’accreditamento dell’interfaccia con il Sistri<sup>132</sup>.

AgId ha reso noto che il ministero ha chiesto a Selex, una prima volta nel febbraio 2014 e nuovamente nel febbraio 2015, la trasmissione della documentazione di carattere tecnico ed economico attinente alle modifiche autorizzate in materia di “microraccolta”, al fine di inviarle all’Agenzia, per la formulazione del previsto parere di congruità dei costi.

Selex ha riscontrato la richiesta del ministero del febbraio 2015<sup>133</sup>, inviando la risposta anche ad AgId per conoscenza, osservando che, per quanto riguarda la documentazione di carattere tecnico attinente alle modifiche autorizzate in materia di “microraccolta”, aveva già provveduto, nell’ambito delle evidenze documentali richieste da AgId per la redazione della relazione n. 3, all’invio della stessa nel mese di ottobre 2014<sup>134</sup>.

Per quanto riguarda, invece, la congruità economica delle modifiche autorizzate in materia di microraccolta, ha quantificato le funzioni aggiuntive “memorizzazione del *Pin* per le operazioni di firma” in 135.342 euro e “scheda in bianco pre-compilata” in 67.392 euro, importi entrambi al netto di Iva.

Al riguardo, l’Agenzia ha comunicato al ministero che, per la valutazione di congruità tecnico-economica delle modifiche autorizzate in materia di microraccolta, è necessario disporre di informazioni non presenti nei documenti da essa ricevuti<sup>135</sup>; precisamente, per valutare la congruità dell’impegno indicato, in termini di gg/persona, sarebbe stata

---

<sup>130</sup> V. note AgId n. 3395 del 10 aprile 2015 (prot. Corte conti n. 1668 del 13 aprile 2015) e n. 4749 del 22 maggio 2015 (prot. Corte conti n. 2305 del 25 maggio 2015).

<sup>131</sup> Richieste ai sensi dell’art. 11, cc. 7 e 8, d.l. n. 101/2013, modificativo del c. 188-*bis*, d.lgs. n. 152/2006.

<sup>132</sup> Ai sensi del c. 13, art. 11, d.l. n. 101/2013, nonché dell’art. 3, c. 2, d.m. 24 aprile 2014, n. 126.

<sup>133</sup> Con nota prot. n. AD-LE-0049/2015.

<sup>134</sup> Con lettera di trasmissione n. LE-0185/2014 del 14 ottobre 2014.

<sup>135</sup> Con nota n. 2682 del 16 marzo 2015, inviata al ministero e a Selex per conoscenza.

necessaria una misura oggettiva dei risultati degli interventi effettuati.

Pertanto, alla data del maggio 2015<sup>136</sup>, AgId era in attesa di ricevere le informazioni necessarie per la valutazione di congruità tecnico-economica delle modifiche autorizzate in materia di microraccolta, che costituiscono la prima semplificazione realizzata dalla Selex a titolo oneroso<sup>137</sup>.

Riguardo ai servizi di interoperabilità<sup>138</sup>, il ministero ha inviato ad AgId lo schema di linee guida recanti lo *standard* di riferimento per l'interoperabilità dei *software* gestionali e l'accREDITAMENTO dell'interfaccia con il Sistri, predisposto dalla concessionaria<sup>139</sup> per il parere previsto dall'art. 3, c. 2, del d.m. 24 aprile 2014, n. 126<sup>140</sup> e rilasciato da AgId il 16 luglio 2014.

L'Agenzia, tra l'altro, ha precisato che l'obiettivo da perseguire attraverso l'accREDITAMENTO non è solo quello di attestare che il *software* gestionale sia in grado di interfacciarsi correttamente con il sistema attraverso i servizi di interoperabilità Sistri, atteso che molti *software* sono già interattivi, ma soprattutto quello di conferire ai dati immessi da tali *software* nella base dati Sistri le stesse caratteristiche di opponibilità, in sede di eventuali contenziosi, dei dati "nativi" Sistri.

A conclusione dell'esame dello schema delle linee guida, "ferma restando la descrizione degli *standard* di riferimento e dei requisiti minimi richiesti perché i *software* gestionali siano in grado di interoperare con Sistri, che a partire dal consolidamento e dalla pubblicazione

---

<sup>136</sup> Data della nota n. 4749 del 22 maggio 2015 di risposta alla Sezione.

<sup>137</sup> AgId, nella nota n. 4749 del 22 maggio 2015, indirizzata alla Sezione, precisa che le richieste per pareri e valutazioni di congruità tecnico-economica, riguardanti esclusivamente beni e servizi informatici e telematici, sono regolate dal d.lgs. n. 177/2009 e, in particolare, dalle circolari esplicative Cnipa n. 47/2005 e n. 55/2009 e che, in assenza delle informazioni previste, dette richieste risultano irricevibili.

<sup>138</sup> V. parere di AgId del 16 luglio 2014: i servizi del Sistri, dedicati ai soggetti che operano nel settore della gestione dei rifiuti, riguardano principalmente la possibilità di compilare in modalità elettronica le schede di movimentazione e le registrazioni cronologiche di carico e scarico, al fine di rendere disponibili alle autorità di controllo informazioni dovute nei termini di legge. I servizi sono fruibili secondo due modalità:

- mediante una modalità interattiva *standard*, nella quale il soggetto titolato, accedendo al portale e compilando appositi moduli elettronici, immette direttamente i dati nella base dati Sistri, che costituisce il deposito delle informazioni legalmente valide. La fruizione del servizio di compilazione prevede l'ausilio del dispositivo *usb*, denominato *token*, per l'accesso, l'autenticazione e la firma; inoltre il portale è raggiungibile attraverso un *browser* dedicato, distribuito sul *token* stesso;
- mediante l'utilizzo di prodotti *software* gestionali di terze parti, che si interfacciano al Sistri tramite i servizi di interoperabilità, raggiungibili attraverso il componente *software* Sis (Servizi interoperabilità Sistri). La compilazione dei moduli elettronici per l'inserimento o la modifica dei dati nella base dati Sistri è eseguita dal *software* gestionale, con una transazione generata dall'utente che interagisce con il *software* gestionale o generata in via automatica da altri programmi.

<sup>139</sup> Con nota n. 16792/TRI del 18 giugno 2014.

<sup>140</sup> Con nota AgId RU (U) n. 7446 del 17 luglio 2014.

delle linee guida, costituirà il riferimento per gli operatori interessati alla produzione e commercializzazione di *software*”, AgId evidenzia che “la seconda parte delle linee guida, che descrive il processo di accreditamento, potrebbe essere più efficacemente articolata in modo da distinguere le attività da realizzare nell’immediato, da quelle più a lungo termine”<sup>141</sup>.

Come si è detto (cap. V, par. 11), AgId ha rilasciato la valutazione di congruità delle modifiche autorizzate in materia di microraccolta, realizzate a titolo oneroso per l’importo di euro 67.392 (Iva esclusa - pari a 82.218,24, Iva compresa), mentre in sede di Tavolo di consultazione non è stata raggiunta alcuna risoluzione riguardo all’interoperabilità.

---

<sup>141</sup> V. parere AgId: “In tal senso si potrebbero prevedere due fasi indipendenti: la prima, volta a rendere disponibile, in tempi contenuti e costi minimi, una soluzione che assicuri la possibilità di confinare le responsabilità, attraverso la gestione delle configurazioni e del *repository* da parte di ciascun soggetto o produttore *software*; la seconda fase, con le attività non esauribili nel breve periodo, riferibili alle quattro fasi del processo tracciato nello schema di linee guida. A tale successiva fase, in ogni caso, potrebbe essere rimandata una più puntuale specificazione ed una revisione del disegno complessivo dell’organizzazione, delle regole e delle infrastrutture per l’interoperabilità, in funzione delle proposte di semplificazione ed ottimizzazione che saranno definite come previsto dal d.l. n. 101/2013 e relativa legge di conversione”.



## CAPITOLO VII

### IL CONTENZIOSO

*Sommario:* 1. Il d.l. 30 dicembre 2015, n. 210: la seconda proroga di efficacia del contratto e la proroga dell'entrata in vigore delle sanzioni. - 2. I rapporti tra il ministero e la società. - 3. Il contenzioso con gli istituti bancari. - 4. Esiti della sentenza del Tribunale di Napoli n. 2455 del 5 dicembre 2014.

#### **1. Il d.l. 30 dicembre 2015, n. 210: la seconda proroga di efficacia del contratto e la proroga dell'entrata in vigore delle sanzioni**

L'art. 8 del d.l. n. 210/2015 ha differito al 31 dicembre 2016:

- il termine finale di efficacia del contratto;
- la vigenza del c.d. “doppio binario”, il regime che prevede la contemporanea obbligatorietà degli adempimenti cartacei e di quelli informatici.

La citata disposizione ha previsto, altresì, che:

- sino al 31 dicembre 2016 e comunque non oltre il collaudo con esito positivo della piena operatività del nuovo sistema di tracciabilità, individuato a mezzo di procedura ad evidenza pubblica indetta da Consip, le sanzioni relative all'omessa iscrizione o all'omesso pagamento dei contributi di iscrizione al Sistri sono ridotte del 50 per cento<sup>142</sup>;
- all'attuale concessionaria del sistema è garantito l'indennizzo dei costi di produzione consuntivati sino al 31 dicembre 2016, previa valutazione di congruità di AgId, nei limiti dei contributi versati dagli operatori alla predetta data;
- in ogni caso, all'attuale concessionaria del Sistri è corrisposta, a titolo di anticipazione delle somme da versare per l'indennizzo dei costi di produzione e salvo conguaglio, da effettuare a seguito della valutazione di congruità, la somma di 10 milioni di euro per l'anno 2015 e di 10 milioni di euro per l'anno 2016. Al pagamento delle somme a titolo di anticipazione è tenuto a provvedere, entro il 31 marzo 2016, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare nell'ambito dei propri stanziamenti di bilancio.

---

<sup>142</sup> L'impegno alla riduzione dei contributi annuali era stato oggetto della risoluzione n. 8-00199 approvata il 17 giugno 2015, con il parere favorevole del Governo stesso, dalla VIII Commissione della Camera dei deputati e dell'ordine del giorno n. 25 accolto con il parere favorevole del Governo nella seduta del 22 dicembre 2015 dalla Camera dei deputati.

La Corte non può non rilevare come le disposizioni citate alimentino nell'utenza incertezza e disfunzionalità operative a tutto svantaggio di un sistema che, peraltro, non ha mai smesso di funzionare nemmeno quando ne era sospesa l'operatività.

La riduzione dell'importo dei contributi annuali, oltre a richiedere la tempestiva adozione del relativo decreto, dunque entro il 30 aprile 2016, termine ultimo di iscrizione al Sistri, ripropone la questione della sufficienza dei contributi riscossi a coprire i costi di produzione congruiti a posteriori.

## 2. I rapporti tra il ministero e la società

La società ha reso noto<sup>143</sup>, in merito all'indennizzo dei costi della produzione dovutole per il servizio erogato negli anni 2015 e 2016, che, non avendo il ministero individuato un'univoca interpretazione della voce "costi di produzione", essa ha provveduto a determinare l'importo da fatturare, secondo una metodologia coerente con quella definita nelle direttive edite da Segredifesa<sup>144</sup>.

Selex, inoltre, ha osservato che, nonostante "abbia fornito ampia documentazione a supporto dei costi della produzione fatturati, nessun pagamento è stato effettuato dal Mattm (quindi da dicembre 2014 Sema, società in liquidazione, è costretta ad erogare, in forza di una norma di legge dalla dubbia costituzionalità, un servizio per il quale potrebbe essere indennizzata solo nella misura dei costi della produzione consumativi, di fatto però neanche per questi è stata pagata). Nello specifico, il Mattm non ritiene di poter procedere a pagamenti in assenza di riscontro sulla congruità da AgId, riscontro che evidentemente sta richiedendo tempi lunghi ed incompatibili con l'urgenza dei pagamenti che, invece, la situazione finanziaria di dissesto della Sema in liquidazione richiederebbe"<sup>145</sup>.

Al riguardo, con la memoria inviata in occasione dell'adunanza del 14 aprile 2016, AgId ha reso noto di avere portato a conclusione le attività di valutazione dei costi di produzione

---

<sup>143</sup> V. nota Selex, prot. Corte conti n. 912 del 29 febbraio 2016.

<sup>144</sup> V. nota Selex, prot. Corte conti n. 912 del 29 febbraio 2016; in merito, la società ha precisato che "nella predisposizione delle fatture non sono stati considerati né i costi finanziari né il profitto, ma – come riportato nel prospetto allegato alle fatture stesse – sono stati presi a base solo due principali categorie: (i) forniture, evidenziandone la parte materiale per l'applicazione del costo di *Material Handling*, come previsto dalla direttiva adottata, e (ii) manodopera ottenuta moltiplicando le ore lavorate per il Costo orario medio aziendale (Coma) calcolato secondo la metodologia della stessa direttiva".

<sup>145</sup> V. nota Selex, prot. Corte conti n. 912 del 29 febbraio 2016.

Ict (ex art. 11, c. 9-*bis*) per il periodo dicembre 2014-agosto 2015 e di aver avviato le attività per il quadrimestre residuo del 2015.

AgId, inoltre, anche allegando documentazione in merito, ha evidenziato alla Sezione alcuni elementi di criticità, già sottoposti all'attenzione del ministero, originati dalle disposizioni recate dal d.l. n. 101/2013, che hanno avuto riflessi sul ruolo e sui compiti istituzionali della stessa AgId, dei quali è riferito nel successivo cap. XIV, par. 2.

La società ha reso noto, relativamente allo stato delle iniziative giudiziarie avviate avverso il ministero<sup>146</sup> che, con ordinanza-ingiunzione ex art. 186-*ter* del 17 febbraio 2016, il giudice adito ha respinto le eccezioni sollevate dal ministero e riconosciuto alla Selex il diritto al pagamento dell'importo di euro 11.733.700,13 oltre Iva, costitutivo della differenza tra i costi consuntivati e ritenuti congrui (57.837.889 euro) ed i pagamenti eseguiti dal ministero, alla data dell'ordinanza-ingiunzione, ed ingiunto al ministero il pagamento, oltre che dell'Iva, anche degli interessi di mora e delle spese processuali<sup>147</sup>.

Il giudice adito ha rinviato la causa all'udienza del 16 novembre 2017 per la precisazione delle conclusioni.

Al riguardo, poiché l'importo di euro 11.733.700,13 (Iva esclusa), di cui all'ordinanza ingiunzione del 17 febbraio 2016, era stato pagato al *factor* nel dicembre 2015, il ministero ha provveduto a richiedere all'Avvocatura generale dello Stato di procedere all'impugnazione del provvedimento emesso<sup>148</sup>.

---

<sup>146</sup> Appare opportuno ricordare che la società aveva notificato in data 1° aprile 2015 un atto di citazione avverso il ministero volto, in sintesi, a:

- far accertare e dichiarare il contratto scaduto in data 30 novembre 2014 ovvero risolto per eccessiva onerosità sopravvenuta;
- ingiungere al ministero con ordinanza ex art. 186-*ter* c.p.c. immediatamente esecutiva di erogare la somma di 11.733.700,13 euro (Iva esclusa) quale quota parte del credito azionato con l'atto di citazione;
- far accertare e dichiarare l'inadempimento del ministero nell'esecuzione del contratto e, per l'effetto, condannarlo al pagamento di 153.463.525,67 euro, Iva esclusa;
- condannare il ministero a corrispondere la remunerazione per le ulteriori attività eseguite sul Sistri per un importo di 15.138.419,80 euro, Iva esclusa;
- in subordine, condannare il ministero a indennizzare la società ai sensi dell'art. 2041 c.c.;
- condannare il ministero a svincolare la cauzione di buona esecuzione, sul presupposto dell'avvenuta scadenza del contratto, nonché al risarcimento dei danni subiti.

Quanto precede eccependo, laddove necessario, l'incostituzionalità dei provvedimenti normativi che hanno nel tempo modificato, a danno della società concessionaria, il quadro contrattuale.

All'udienza ex art. 184 c.p.c. del 28 gennaio 2016 il giudice adito si è riservato sulla ammissione dei mezzi istruttori e sulla istanza ex art. 186-*ter*.

<sup>147</sup> V. nota Selex, prot. Corte conti n. 912 del 29 febbraio 2016, gli interessi di mora sono fissati al tasso previsto dal d.lgs. n. 231/2002, con decorrenza dal 23 maggio 2014, data della valutazione di congruità rettificata.

<sup>148</sup> V. memoria prot. ministero n. 5296 dell'11 aprile 2016.

### 3. Il contenzioso con gli istituti bancari

Nel comunicare gli aggiornamenti relativi alle iniziative giudiziarie intraprese, la società ha reso noto di aver notificato al ministero, in data 28 luglio 2015, l'atto di citazione per il recupero delle commissioni corrisposte ad un istituto bancario ed alla capogruppo per il ritardo nello svincolo della fideiussione bancaria, pari a 41.986.354,88 euro, richiesta dal ministero "a garanzia dell'atto favorevole della verifica di conformità contrattuale e funzionalità tecnica del Sistri" e prestata a fronte della fattura n. 147/2010 e del 50 per cento delle fatture n. 154/2010, n. 155/2010, n. 156/2010 e n. 45/2011, tutte oggetto di cessione ad istituti bancari e assicurativi. La società ha ribadito che il ministero non ha effettuato i pagamenti previsti ma ha formalizzato il nulla osta allo svincolo di tale fideiussione soltanto in data 6 ottobre 2014, maturando quindi un ingiustificato ritardo con conseguente aggravio di costi a carico di Selex. La società ha reso noto di aver inviato la citazione notificata in copia alla procura della Corte per le opportune determinazioni rilevabili sul piano della responsabilità erariale. Sul punto ha precisato che è in corso il deposito delle memorie ex art. 183 c.p.c., c. 6, e che la causa è stata rinviata al 27 ottobre 2016 per l'assunzione dei mezzi di prova ex art. 184 c.p.c.<sup>149</sup>.

La società ha comunicato, altresì, di aver notificato in data 2 giugno 2015 l'atto di citazione nei confronti del ministero e di un istituto bancario chiedendo la condanna del dicastero ad emettere l'autorizzazione allo svincolo della garanzia e a restituirne l'originale a Selex ed il rimborso delle commissioni corrisposte all'istituto bancario ed alla capogruppo per il mantenimento della garanzia di 24 milioni di euro, richiesta dal ministero quale condizione per il pagamento della quota del "Corrispettivo di avvio" di cui all'art. 7, lett. a2) del contratto, per cui Selex aveva emesso la fattura n. 117/2009. La società ha precisato in merito che, in data 20 gennaio 2016, è fallito il tentativo di mediazione ex d.lgs. n. 28/2010, richiesto dall'istituto bancario, causa la mancata adesione da parte del ministero stesso, sicché la causa prosegue nelle forme ordinarie e il 2 marzo 2016 è stata fissata l'udienza per la prima comparizione delle parti<sup>150</sup>.

---

<sup>149</sup> V. nota Selex, prot. Corte conti n. 912 del 29 febbraio 2016.

<sup>150</sup> V. nota Selex, prot. Corte conti n. 912 del 29 febbraio 2016.

La società, infine, si è costituita in tre giudizi legati alle operazioni di *factoring*. Al riguardo, ha comunicato che l'inadempimento del ministero all'obbligo di pagamento del corrispettivo ha avuto ripercussioni anche sugli istituti finanziari ai quali la società aveva ceduto *in factoring* i crediti maturati nel 2010. I tre istituti di credito hanno ottenuto un decreto ingiuntivo in danno del ministero per il pagamento dei crediti di cui si erano resi cessionari. Il ministero ha instaurato un giudizio di opposizione avverso i predetti decreti ingiuntivi e in tali giudizi Selex, chiamata in causa in garanzia dagli istituti cessionari, si è costituita. Due giudizi sono stati rinviati al 22 marzo 2016 e al 7 aprile 2016 per la precisazione delle conclusioni, il terzo giudizio è stato rinviato al 25 febbraio 2016 per l'assunzione dei mezzi di prova ex art. 184 c.p.c.<sup>151</sup>.

#### **4. Esiti della sentenza del Tribunale di Napoli n. 2455 del 5 dicembre 2014**

La procura della Repubblica presso il Tribunale di Napoli nel 2011 avviò un procedimento avente ad oggetto l'ipotesi di associazione a delinquere, costituita a partire dal 2009, dall'allora amministratore delegato di Selex Sema, da un fornitore di quest'ultima e dal sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, finalizzata alla commissione dei reati di corruzione, truffa aggravata, di dichiarazione fraudolenta mediante uso di fatture false o altri documenti per operazioni inesistenti, e di emissione di fatture false, in relazione all'affidamento del Sistri. In data 18 luglio 2014 è stata emessa la sentenza di condanna contro tutti gli imputati ed è stato riconosciuto a favore di Sema il diritto al risarcimento dei danni da essa subiti in conseguenza dei predetti reati e da liquidarsi in sede civile.

Le relative motivazioni sono state depositate in data 5 dicembre 2014.

---

<sup>151</sup> V. nota Selex, prot. Corte conti n. 912 del 29 febbraio 2016.

La società, a seguito della suindicata sentenza di condanna dell'amministratore delegato p.t. della Selex ed altri, ha reso noto di aver intrapreso, sul piano civile, l'azione sociale di responsabilità avverso l'amministratore delegato p.t. della società, ai sensi dell'art. 2393 c.c.<sup>152</sup>, e, altresì, un giudizio avverso la società fornitrice condannata dalla predetta sentenza<sup>153</sup>.

---

<sup>152</sup> In data 16 luglio 2015 Selex ha notificato l'azione sociale di responsabilità contro l'amministratore delegato p.t., ai sensi dell'art. 2393 c.c., volta alla condanna del medesimo al risarcimento di tutti i danni subiti, quantificati nella misura di complessivi 36.144.497,09 euro. Dalla sentenza n. 2455/2014 del Tribunale penale di Napoli emergono gravi irregolarità, con rilevanza anche civilistica, compiute dall'allora amministratore delegato a danno della società e a vantaggio di sé stesso, di persone a lui vicine e di imprenditori compiacenti. In conseguenza di tale condotta, ha reso noto la società, essa ha subito danni sia perché ha visto significativamente ridotti i propri margini di ricavo sulla commessa Sistri, sia perché ha dovuto correggere, pagando ulteriori imposte e sanzioni, le dichiarazioni dei redditi relative alle annualità interessate per escludere i costi relativi a prestazioni non rese o incongrue. In data 1° dicembre 2015 si è tenuta l'udienza di prima comparizione e la causa è stata poi rinviata al 29 novembre 2016 per l'assunzione dei mezzi di prova ex art. 184 c.p.c.

<sup>153</sup> Selex ha comunicato che, in data 29 maggio 2015, ha notificato l'atto di citazione nei confronti della società condannata in sede penale, volto ad ottenere l'invalidazione dell'Oda n. 1356 di 540.000 (oltre Iva) e dell'Oda n. 1889 di 4.360.000 euro (oltre Iva) e, per l'effetto, la condanna alla restituzione e dunque al pagamento in suo favore del complessivo importo di 4.900.000 euro, oltre Iva, interessi e rivalutazione, dalla data di ciascun pagamento sino al saldo. Di tali ordini – e dunque dei relativi affidamenti fittizi – si fa appunto riferimento infatti nella sentenza di I° grado. In data 10 novembre 2015 si è tenuta l'udienza di prima comparizione e la causa è stata poi rinviata al 21 aprile 2016 per l'assunzione dei mezzi di prova ex art. 184 c.p.c.

## CAPITOLO VIII

### L'INTERCONNESSIONE SISTRI/SITRA

Dalla documentazione trasmessa dalla Regione Campania<sup>154</sup> risulta che l'Ufficio programmazione e gestione rifiuti, competente in materia, aveva rappresentato al Ministero dell'ambiente che il progetto Sitra, nato precedentemente al Sistri<sup>155</sup>, non rispondeva pienamente ai requisiti tecnologici previsti dal decreto di istituzione di quest'ultimo, che prescriveva l'interfaccia telematica tra i due sistemi<sup>156</sup>.

Il Sitra comportava, a carico della Regione Campania, l'acquisto e l'installazione di apparecchiature destinate ai singoli mezzi, nonché l'acquisto di *sim* dati e il noleggio di linee telefoniche dedicate, i cui canoni erano anch'essi a carico della regione, mentre il decreto del 17 dicembre 2009 prevedeva che le apparecchiature avessero altre caratteristiche, basate su tecnologie diverse, standardizzate a livello nazionale e a carico del soggetto trasportatore.

L'evoluzione normativa nel settore dei rifiuti in ambito regionale, che, tra l'altro, ha sancito la fine del periodo emergenziale, ha modificato i presupposti alla base del progetto Sitra, tra le cui finalità vi era la costituzione di un sistema di supporto alle decisioni per la gestione operativa del coordinamento dei flussi dei rifiuti.

Al predetto fine, era stata avviata un'attività di concertazione tra la regione, le province e tutti gli enti a vario titolo coinvolti, per definire le modalità di coordinamento dei flussi dei rifiuti urbani, in attuazione del d.l. n. 195/2009<sup>157</sup>, che, tra l'altro, implicava una riflessione sulle modalità di attuazione del Sitra stesso.

---

<sup>154</sup> V. nota prot. Corte conti n. 2650 del 15 giugno 2015.

<sup>155</sup> Il progetto Sitra è stato approvato dal Tavolo tecnico, istituito con o.p.c.m. n. 3746 del 12 marzo 2009, in data 5 ottobre 2009, in attuazione dell'art. 2, c. 2, del d.l. 6 novembre 2008, n. 172, convertito con modificazioni dalla l. 30 dicembre 2008, n. 210, Misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella Regione Campania, nonché misure urgenti di tutela ambientale. Art. 2, c. 2-bis: Il sottosegretario di Stato di cui al d.l. 23 maggio 2008, n. 90, convertito con modificazioni dalla l. 14 luglio 2008, n. 123, in collaborazione con l'Agenzia regionale per la protezione ambientale della Campania, nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, avvia un progetto pilota per garantire la piena tracciabilità dei rifiuti, al fine di ottimizzare la gestione integrata dei rifiuti stessi.

<sup>156</sup> V. nota Regione Campania n. 839515 del 19 ottobre 2010.

<sup>157</sup> D.l. 30 dicembre 2009, n. 195, convertito con modificazioni dalla l. 26 febbraio 2010, n. 26, Disposizioni urgenti per la cessazione dello stato di emergenza in materia di rifiuti nella Regione Campania, per l'avvio della fase *post* emergenziale nel territorio della Regione Abruzzo ed altre disposizioni urgenti relative alla Presidenza del Consiglio dei ministri ed alla Protezione civile.

Nelle more dell'esito delle verifiche del gruppo di lavoro, incaricato di esaminare la coerenza tra il progetto Sitra e gli adempimenti previsti dal d.m. istitutivo del Sistri, l'ufficio regionale competente chiedeva al ministero le credenziali di accesso alle sezioni di *download*, per presentare successivamente la richiesta di allineamento dei *data base* regionali con quelli del Sistri, considerato che la regione era (ed è) dotata di un sistema di monitoraggio dei rifiuti (Osservatorio regionale rifiuti sistema informativo per la gestione dell'emergenza rifiuti - Orr/Siger), che può interfacciarsi con il Sistri<sup>158</sup>.

Nonostante le riserve, manifestate chiaramente da parte regionale, nei riguardi della convenienza e dell'opportunità di interconnessione dei due progetti, uno dei quali, il Sitra, non ancora messo a punto, il 20 aprile 2011 fu firmato il Protocollo d'intesa per l'attuazione del Sistri, tra la regione ed il Ministero dell'ambiente<sup>159</sup>.

Completate le verifiche connesse alla realizzazione dell'interconnessione tra il Sistri ed il Sitra, l'ufficio regionale competente ha confermato al ministero di avere a disposizione il *server* dedicato dell'Osservatorio regionale rifiuti, in grado di acquisire i dati in formato *xml*, come previsto dall'allegato 1<sup>160</sup> al predetto Protocollo d'intesa.

Contestualmente, la regione comunicava alle ditte costituenti il Rti l'avvio dell'istruttoria finalizzata all'adozione di un formale provvedimento di annullamento in autotutela dell'aggiudicazione provvisoria della procedura di gara per l'affidamento del progetto Sitra, disposta con decreto dirigenziale n. 3 del 16 marzo 2010<sup>161</sup>.

Con decreto dirigenziale n. 3 del 17 marzo 2013, l'area regionale competente annullava, pertanto, il precedente decreto dirigenziale n. 3/2010, in considerazione del cessato interesse e della sopravvenuta antieconomicità del sistema.

Nel mese di luglio 2014 la società concessionaria del Sistri ha informato il ministero di aver provveduto a realizzare un'infrastruttura informatica dedicata, all'interno della quale rendere disponibili mensilmente i dati contenuti nel registro cronologico e nelle schede Sistri - area movimentazione.

---

<sup>158</sup> V. nota Regione Campania n. 839515 del 19 ottobre 2010.

<sup>159</sup> In attuazione dell'art. 3 del Protocollo d'intesa, l'Agc (Area generale di coordinamento programmazione e gestione rifiuti) comunicava l'indirizzo *Ip* di provenienza, attraverso il quale era previsto l'accesso al Sistri, nonché il nominativo del referente da abilitare all'accesso.

<sup>160</sup> Con nota n. 924675 del 5 dicembre 2011.

<sup>161</sup> Con nota n. 924718 del 5 dicembre 2011.

La società segnalava, inoltre, che ogni successiva attività che le fosse stata richiesta avrebbe dovuto essere preceduta:

- a) dall'emissione della specifica tecnica da parte del ministero;
- b) dalla valutazione della fattibilità, dei costi e dei tempi di realizzazione da parte della concessionaria;
- c) dall'accettazione formale dell'offerta, nonché dell'avvio, collaudo e messa in esercizio di quanto definito<sup>162</sup>.

In merito, il ministero non ha reso noti ulteriori sviluppi della situazione.

Dalla documentazione acquisita, risulta che sono iscritti al Sistri tutti i 550 comuni della regione, dei quali 31 in forma consortile, ma 281 di essi non hanno registrato schede di movimentazione e 19 non risulta che abbiano mai utilizzato il sistema.

---

<sup>162</sup> Con nota prot. n. LE-0144/2014 del 21 luglio 2014.



## **CAPITOLO IX**

### **IL BANDO DI GARA CONSIP S.P.A.**

La Consip s.p.a. ha reso noto di aver siglato con il ministero, il 16 febbraio 2015, una convenzione per la regolamentazione delle attività inerenti il sistema Sistri, e di avere in corso, alla data del marzo 2015, la definizione di un piano di lavoro, propedeutico all'attuazione della disposizione recata dall'art. 11, c. 9, del d.l. n. 101/2013<sup>163</sup>.

Ha comunicato, inoltre, di aver avviato “le attività di rilevazione delle caratteristiche dell'attuale sistema (*assessment*) e di analisi delle integrazioni/variazioni di modello, funzionali e tecnologiche da apportare, che costituiranno l'oggetto della gara da pubblicare entro giugno 2015”, completate nel maggio 2015.

Il 26 giugno è stato trasmesso per la pubblicazione sulla G.U.U.E. e sulla G.U.R.I. il bando della “Gara a procedura ristretta per l'affidamento in concessione del Sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (Sistri) per il Ministero dell'ambiente della tutela del territorio e del mare (Mattm) - ID 1642”.

La Selex ha reso noto di aver impugnato al Tar Lazio, in data 4 agosto 2015, il predetto bando nella parte in cui esso prevede la presa in carico dell'infrastruttura, alla scadenza del contratto, ad opera del nuovo concessionario, senza disciplinare gli aspetti economici della vicenda, in particolare senza prevedere alcuna forma di indennizzo a beneficio di Selex a fronte del mancato recupero dell'investimento eseguito nella realizzazione dell'infrastruttura per effetto del mancato pagamento della maggior parte dei corrispettivi a cura del ministero.

Il termine per la presentazione delle offerte è fissato alla fine del mese di gennaio 2016.

L'udienza di discussione è stata fissata al 20 aprile 2016<sup>164</sup>.

Durante il mese di ottobre 2015, erano in corso i lavori della commissione di prequalifica, con l'obiettivo di verificare l'adeguatezza ai requisiti di partecipazione degli operatori economici che hanno manifestato interesse di partecipazione alla gara, in vista dell'inoltro delle lettere d'invito ai soggetti qualificati entro la fine dello stesso mese.

---

<sup>163</sup> V. note prot. Corte conti n. 1525 del 31 marzo 2015 e n. 3824 del 1° ottobre 2015.

<sup>164</sup> V. nota Selex prot. Corte conti n. 912 del 29 febbraio 2016.

Con riferimento al valore della concessione, stimato in complessivi euro 260.000.000, per l'intera durata della medesima, comprensiva dei due anni di opzione, la previsione che il valore effettivo possa variare in relazione al variare dei termini relativi all'ammontare complessivo dei contributi versati annualmente dai soggetti obbligati e non, nonché al numero degli utenti obbligati e al contributo da questi dovuto, potrebbe riprodurre le criticità evidenziate in merito ai termini economici della concessione con Selex.

Sotto il profilo delle modalità della tracciabilità, mentre dal bando di gara si è appreso che la registrazione dei percorsi è prevista in modalità *off line*, ossia fuori copertura di rete, con la memoria pervenuta in occasione dell'adunanza<sup>165</sup>, Consip ha reso noto che il capitolato tecnico prevede la tracciatura dei percorsi anche in modalità *on line*<sup>166</sup>.

---

<sup>165</sup> V. memoria prot. Consip n. 9384/2016 del 12 aprile 2016.

<sup>166</sup> V. cap. XIV par. 6.

## CAPITOLO X

### L'ATTIVITA' DELLE FORZE DI POLIZIA

*Sommario:* 1. L'Arma dei carabinieri. - 2. Il Corpo forestale dello Stato. - 3. Il reparto ambientale marino del Corpo delle capitanerie di porto.

#### **1. L'Arma dei carabinieri**

L'art. 1 del d.m. 17 dicembre 2009 istitutivo del Sistri e l'art. 1 del d.m. 18 febbraio 2011, n. 52, c.d. Testo unico in materia di Sistri, attribuiscono con impropria espressione al Comando carabinieri per la tutela dell'ambiente (Ccta - ex Noe, Nucleo operativo ecologico) la "gestione del sistema", per la cui attuazione il Comando generale ha stipulato con il ministero un Protocollo d'intesa in data 13 gennaio 2010.

L'art. 1 del d.m. 10 novembre 2011, n. 219 ha precisato che l'Arma dei carabinieri, e non più il solo Ccta, gestisce i processi e i flussi di informazioni contenuti nel Sistri.

Riguardo alle modalità del tracciamento, la configurazione originaria del sistema prevedeva che il gestore/trasportatore dei rifiuti fosse tenuto ad effettuare la comunicazione della movimentazione del rifiuto al sistema, per generare la scheda Sistri, la cui compilazione, obbligatoria, doveva essere precedente all'attività di gestione o trasporto del rifiuto, al fine di monitorare elettronicamente tutto il ciclo dei rifiuti, dal produttore alla discarica finale<sup>167</sup>.

Nel caso in cui un soggetto tenuto alla compilazione della scheda Sistri-area movimentazione si trovi a non disporre temporaneamente dei mezzi informatici necessari a causa di furto, perdita, distruzione o danneggiamento dei dispositivi, o per assenza di copertura della rete di trasmissione dati, la compilazione della predetta scheda può essere effettuata per suo conto dal soggetto tenuto alla compilazione della parte precedente o successiva della scheda medesima (art. 12, c. 1, d.m. n. 52/2011).

---

<sup>167</sup> Il sostituto procuratore presso la procura della Repubblica di Napoli in sede di audizione presso la Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti, cit., pag. 90, riguardo al fatto che le *black box*, ossia le scatole di registrazione dei viaggi degli autotrasportatori sono installate sulle motrici dei veicoli che trasportano rifiuti e non sul rimorchio, ha espresso la considerazione per cui, poiché i rifiuti viaggiano sui rimorchi, uno scambio di rimorchi impedirebbe di identificare il percorso dei rifiuti in essi contenuti.

Il d.m. 10 novembre 2011, n. 219, recante modifiche ed integrazioni al d.m. n. 52/2011, ha previsto che, qualora anche il soggetto tenuto alla compilazione della parte precedente o successiva della scheda medesima si trovi a non disporre temporaneamente dei mezzi informatici necessari a causa di ritardata consegna dei dispositivi in fase di prima iscrizione, nonché in caso di furto, perdita, distruzione o danneggiamento degli stessi, o per assenza di copertura della rete di trasmissione dati, ciascuno dei soggetti interessati deve comunicare in forma scritta, prima della movimentazione, al Sistri il verificarsi delle predette condizioni.

In tali casi, le movimentazioni dei rifiuti sono annotate su un'apposita scheda Sistri in bianco tenuta a disposizione, da scaricarsi dal portale Sistri accedendo all'area autenticata. Le informazioni relative alle movimentazioni effettuate devono essere inserite nel sistema entro le ventiquattro ore successive alla cessazione delle condizioni che hanno generato la mancata compilazione della scheda Sistri.

Il d.m. 25 maggio 2012, n. 141, ha disposto che le informazioni relative alla gestione e al trasporto del rifiuto non immesse in precedenza nel sistema devono essere inserite entro 48 ore lavorative dalla chiusura delle operazioni da ciascun soggetto della filiera.

Il citato d.m. ha disposto anche che qualora, durante il giro di microraccolta, si aggiunga un produttore non previsto per il quale non è stata quindi precedentemente generata la scheda Sistri-area movimentazione, il conducente, dopo aver effettuato la presa in carico del rifiuto, compila manualmente le copie della scheda in bianco precedentemente stampate, comunicando al delegato dell'impresa di trasporto il numero progressivo indicato nella scheda in bianco compilata e le informazioni ivi riportate; entro il termine delle 48 ore, il delegato dell'impresa di trasporto trasferisce a sistema la scheda Sistri-area movimentazione richiamando il medesimo numero progressivo.

Senonché, la previsione dell'inserimento delle informazioni nel sistema entro il termine delle 48 ore dal loro compimento compromette l'efficacia dell'azione di controllo e verifica dell'effettività di quanto dichiarato.

Il d.m. 30 marzo 2016, n. 78 (art. 12 Procedure di emergenza) introduce una procedura di semplificazione delle tempistiche di comunicazione dei dati da parte degli operatori.

L'Ufficio operazioni del Comando generale ha evidenziato le difficoltà che ostacolano i controlli, dovute alle ripetute modifiche del quadro normativo di riferimento, “anche tenuto conto che:

- il percorso *gps* seguito dal mezzo adibito al trasporto di rifiuti non viene visualizzato in tempo reale, potendo l'utente inserirlo nel sistema entro 48 ore;
- i dati sono riferiti ad una fascia d'utenza estremamente ristretta, rispetto al volume reale del fenomeno”.

“In termini operativi, all’atto dell’entrata in vigore del sistema il 1° gennaio 2016 e dopo un congruo periodo di rodaggio, sarà possibile valutare la portata dei processi e dei flussi del sistema (che entrerà *on line*)”<sup>168</sup>.

E’ stato chiesto dalla Corte al Ceta, inoltre, di acquisire, dalle imprese che hanno fatto più frequente ricorso al sistema, informazioni relative alla rilevazione di malfunzionamenti del medesimo, al riscontro di eventuali difficoltà nell’utilizzo e, infine, al conseguimento di risparmi rispetto all’utilizzo del sistema cartaceo.

In esito alla richiesta, il Comando ha acquisito, dal responsabile operazioni della società concessionaria, informazioni relative al funzionamento e alla struttura del sistema, nonché un elenco di trenta aziende che hanno utilizzato con maggior frequenza il sistema dall’ottobre 2013, ed inoltre un *cd-rom* contenente numerose cartelle, tra le quali anche quelle relative alla configurazione tecnica del Sistri<sup>169</sup>.

Il responsabile della società ha reso nota, altresì, la situazione relativa ai sistemi di sorveglianza<sup>170</sup>, rinviando per maggiore precisione alla documentazione fornita ai Carabinieri e da costoro trasmessa alla Corte.

Precisamente, con nota prot. n. AD-LE-0333/2015 del 7 luglio 2015, indirizzata dalla Selex al Ministero dell’ambiente - Direzione generale per i rifiuti e l’inquinamento, la società ha reso edotto il ministero di aver ricevuto, nel settembre-ottobre 2014, richieste da parte dei titolari di alcuni impianti (discariche di rifiuti) di interventi straordinari da effettuare per la disinstallazione temporanea ed il successivo ripristino degli apparati di videosorveglianza installati presso siti che necessitavano di lavori di adeguamento.

Con la citata nota, la società informava il ministero in merito ai costi delle attività che le erano state chieste, costi relativi al mero impegno economico verso il fornitore e da intendersi al netto della gestione effettuata dalla società, della marginalità, degli oneri

---

<sup>168</sup> V. nota n. 6/37-60-3-2009 “R” del 27 maggio 2015, prot. Corte conti n. 2386 del 27 maggio 2015.

<sup>169</sup> V. verbale di Sommarie informazioni utili, art. 351 c.p.p.

<sup>170</sup> Un sistema completo di videosorveglianza è costituito principalmente da un concentratore dati e due telecamere.

finanziari ed altre voci.

Chiedeva pertanto l'autorizzazione del ministero a procedere al ripristino dei sistemi di videosorveglianza per le indicate situazioni, con contestuale riconoscimento economico sia delle attività aggiuntive svolte, sia di quelle ancora da effettuare.

Con l'occasione la società evidenziava nuovamente al ministero che continuava a ricevere segnalazioni, da parte dei gestori degli impianti, relative a danneggiamenti cagionati dagli utenti, oltre a furti di materiale, e a richieste di spostamento degli apparati, dovute a variazioni operative dell'impianto.

Alla data del luglio 2015, come risulta dagli elenchi allegati alla comunicazione inviata dalla Selex al ministero:

- le segnalazioni ricevute dalla società riguardo alle situazioni che pregiudicano il corretto funzionamento del sistema di monitoraggio erano 88;
- le richieste di disinstallazione, a seguito di chiusura dell'impianto o alla non più obbligatoria iscrizione al Sistri per il gestore, erano 89;
- le richieste pervenute di installazione di nuovi *kit* di videosorveglianza o aggiuntivi rispetto a quelli esistenti erano 15.

Dai medesimi elenchi, risulta che gli interventi di manutenzione straordinaria negli 88 impianti suindicati erano necessari in 14 casi a causa di furti, in 47 casi per danneggiamenti, in 27 casi per spostamenti dei *kit* di sorveglianza.

Settimanalmente la società invia sia all'AgId che al Comando dei carabinieri un report, costantemente aggiornato, contenente i dati relativi alle aziende iscritte e ancora obbligate all'utilizzo del sistema, distinte a seconda che utilizzino sistemi gestionali interoperanti con il Sistri (Sis), oppure che utilizzino direttamente l'interfaccia Sistri (*web*).

Il responsabile della società ha reso noto che “non si sono verificati malfunzionamenti tali da superare i livelli di servizio contrattualmente previsti” e che non sono pervenute da parte degli utenti “lamentele sulle modalità di utilizzo del sistema Sistri, fatta eccezione per le richieste di assistenza dovute ad un utilizzo non continuativo del sistema stesso, ad esempio dimenticanza/smarrimento delle credenziali di accesso”<sup>171</sup>. Ha precisato, inoltre, che le critiche che la società riceve più frequentemente riguardano i continui mutamenti della normativa sul Sistri in quanto impongono modifiche ai procedimenti tecnici

---

<sup>171</sup> V. verbale di Sommarie informazioni utili, art. 351 c.p.p., del 10 luglio 2015.

predisposti dalle aziende per la gestione dei rifiuti.

Ai responsabili e/o dipendenti di sei società, individuate tra quelle che più frequentemente utilizzano il Sistri, sono state chieste notizie riguardo all'inserimento dei dati nel sistema, ad eventuali malfunzionamenti rilevati, al numero delle schede mediamente inserite, nonché ad eventuali risparmi derivanti dall'utilizzo del Sistri.

L'esito delle indagini ha evidenziato che<sup>172</sup>:

- tre aziende su sei utilizzano il sistema diretto del portale nazionale, denominato *Sistri-web*, le altre tre utilizzano il sistema gestionale interoperante (*Sis*) con il Sistri;
- i tempi riferiti, riguardo all'inserimento della scheda relativa ad un produttore, vanno da meno di un minuto a due o tre minuti; circa un'ora è il tempo segnalato da un'azienda per compilare la sezione del destinatario; in caso di trasmissione massiva delle schede, due aziende hanno quantificato il tempo necessario in trenta secondi per ogni documento e in mezz'ora per tutti i documenti, in media trecento schede al giorno<sup>173</sup>; tutti i soggetti escussi hanno precisato che i tempi indicati dipendono anche dalla velocità della connessione ad *internet* e dallo stato del Sistri, che periodicamente è in manutenzione;
- nessuna delle sei aziende ha riferito risparmi economici, ciò in quanto il ricorso contestuale ad entrambi i sistemi, informatico e cartaceo, non consente di evitare di sostenere i costi dei formulari, dei registri cartacei, e della loro vidimazione<sup>174</sup>; costi ai quali sono da aggiungere quelli sostenuti per il montaggio delle *black box*;
- i malfunzionamenti riferiti, quasi unanimemente dalle sei aziende, riguardano: periodici rallentamenti del sistema, probabilmente per manutenzione, con possibile compromissione della chiusura delle schede giornaliere nei tempi normativamente previsti; lentezza del motore di ricerca del produttore, nella compilazione della scheda produttore per conto terzi; non operatività dell'abbinamento chiavetta *usb* e *black box*, nonostante l'intervento dell'officina autorizzata; criticità della procedura che prevede la precisa indicazione del percorso che deve essere seguito dal rifiuto, oppure eventuali variazioni che può subire, riguardo al percorso, all'autista, al mezzo o per l'improvvisa chiusura dell'impianto;

---

<sup>172</sup> V. verbale di Sommarie informazioni utili, art. 351 c.p.p., del 14, 15, 17, 20 (due verbali) e 22 luglio 2015.

<sup>173</sup> V. verbale di Sommarie informazioni utili, art. 351 c.p.p., rispettivamente, del 22 e del 20 luglio 2015.

<sup>174</sup> A titolo di esempio, da una fattura allegata agli atti, si apprende che per due registri di carico e scarico, da 500 pagine ognuno, è stato speso 50,00, Iva inclusa, mentre per un formulario costituito da 10.000 fogli è stata sostenuta la spesa di 1.342,00, Iva inclusa.

- due aziende, infine, gradirebbero una velocizzazione delle procedure relative alla firma della scheda, che al momento è richiesta ripetutamente durante l'inserimento di una stessa scheda.

## 2. Il Corpo forestale dello Stato

Al fine di intensificare l'azione di contrasto alle attività illecite in materia di gestione dei rifiuti<sup>175</sup>, il d. interm. 15 gennaio 2015 aveva previsto l'interconnessione del Corpo forestale dello Stato al Sistri, con particolare riferimento al territorio campano.

Nell'aprile 2015, la Selex informava il ministero e AgId che erano state completate le predisposizioni necessarie all'interconnessione del Corpo forestale al Sistri<sup>176</sup>.

Il Corpo forestale ha reso noto<sup>177</sup> di aver avuto accesso al Sistri e di aver richiesto alla società di assicurare l'interfacciabilità della rete del Corpo con quella del sistema, per realizzare un ambito di manovra analogo a quello assicurato all'Arma dei carabinieri.

Alla fase propedeutica e addestrativa ha partecipato personale della Con-Centrale operativa nazionale, per rispondere a richieste di carattere operativo da parte del personale operante su strada, e personale del NicaF-Nucleo investigativo centrale ambientale e forestale, per rispondere a richieste di carattere investigativo, strutture entrambe operanti presso l'Ispettorato generale.

Il Corpo forestale ha richiesto l'implementazione delle seguenti funzionalità:

- possibilità di interrogare il sistema in merito ad una movimentazione di un rifiuto senza dover attendere la conclusione del relativo ciclo (es.: possibilità di interrogare un trasporto mentre lo stesso è ancora in atto senza dover attendere l'avvenuta presa in carico da parte del destinatario, indispensabile ai fini del rilevamento di eventuali alterazioni o falsificazioni delle schede di movimentazione);
- possibilità di conoscere la destinazione del rifiuto intesa non come località ma come operazione da porre in essere sullo stesso (smaltimento, recupero, ecc.);

---

<sup>175</sup> Art. 1, c. 6-*septies*, introdotto dalla l. n. 116/2014 (art. 10, c. 12-*bis*), di conversione del d.l. n. 91/2014, che ha modificato il d.l. n. 136/2013, convertito con modificazioni dalla l. n. 6/2014.

<sup>176</sup> V. nota Selex prot. n. LE-0172/2015 del 7 aprile 2015, allegata alla memoria inviata da Selex per l'adunanza del 14 aprile 2016.

<sup>177</sup> V. nota Corpo forestale dello Stato - Isp. gen., prot. Corte conti n. 4987 del 24 dicembre 2015.

- conoscibilità del quantitativo di rifiuti trasportati, che sebbene inserito dal trasportatore non viene riportato sulla scheda di movimentazione;
- stato del rifiuto (gassoso, liquido, fangoso palpabile, ecc.);
- nome dell'autista e del vettore.

Le anzidette richieste non erano operative alla data del dicembre 2015: al riguardo, il Corpo forestale ha reso noto di essere in attesa di comunicazioni da parte della società, che non ha manifestato richieste economiche per apportare le modifiche desiderate, di perfezionare il percorso addestrativo del personale coinvolto e di attivare il servizio entro il mese di gennaio 2016.

### **3. Il reparto ambientale marino del Corpo delle capitanerie di porto**

Ha reso noto che il sistema non è ancora accessibile per il Corpo delle capitanerie di porto<sup>178</sup>, atteso che l'estensione degli adempimenti derivanti dall'applicazione del Sistri potrà essere pienamente operativa solo a seguito dell'adozione del d.m. previsto dall'art. 188-ter, c. 8, del codice dell'ambiente<sup>179</sup>, la cui elaborazione è in divenire, come confermato dalla competente direzione generale del ministero.

---

<sup>178</sup> V. nota prot. Corte conti n. 3336 del 31 luglio 2015.

<sup>179</sup> D.lgs. n. 152/2006, art. 188-ter, c. 8, ai sensi del quale e "in relazione alle esigenze organizzative e operative delle Forze armate, delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, connesse, rispettivamente alla difesa e alla sicurezza militare dello Stato, alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, al soccorso pubblico e alla difesa civile, le procedure e le modalità con le quali il sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (Sistri) si applica alle corrispondenti amministrazioni centrali sono individuate con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e del Ministro dell'economia e delle finanze e, per quanto di rispettiva competenza, del Ministro della difesa e del Ministro dell'interno, da adottare entro 120 giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione".



## CAPITOLO XI

### IL RUOLO DELL'ISTITUTO SUPERIORE PER LA PROTEZIONE E LA RICERCA AMBIENTALE (ISPRA)

*Sommario:* 1. L'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale - Ispra: competenze in materia di catasto dei rifiuti. - 2. Il catasto telematico. - 3. Una questione interpretativa.

#### **1. L'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale - Ispra: competenze in materia di catasto dei rifiuti**

L'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (Ispra) è un ente pubblico di ricerca, sottoposto alla vigilanza del Ministro dell'ambiente, dotato di personalità giuridica di diritto pubblico, autonomia tecnica, scientifica, organizzativa, finanziaria, gestionale, amministrativa, patrimoniale e contabile<sup>180</sup>, che esercita attribuzioni proprie e svolge funzioni di supporto al dicastero.

Ai sensi dell'art. 10 del d.m. 17 dicembre 2009, organizza il catasto dei rifiuti di cui all'art. 189, c. 1, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, per via informatica attraverso la costituzione e la gestione del catasto telematico interconnesso su rete nazionale e articolato nelle seguenti banche dati:

a) una banca dati anagrafica ed una banca dati contenente le informazioni sulla produzione e gestione dei rifiuti trasmesse dal sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti attraverso l'interconnessione diretta secondo le modalità previste dal c. 2 dell'art. 8 del presente decreto;

b) una banca dati contenente le informazioni relative alle autorizzazioni e alle comunicazioni di cui agli artt. 208-211 e 213-216 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

A tal fine le amministrazioni autorizzanti comunicano all'Ispra, subito dopo il rilascio dell'autorizzazione, la ragione sociale e la sede legale dell'impresa autorizzata, l'attività per la quale viene rilasciata l'autorizzazione, i rifiuti oggetto dell'attività di gestione, le quantità autorizzate, la scadenza dell'autorizzazione e, successivamente, segnalano ogni variazione

---

<sup>180</sup> L'Ispra è stato istituito con la l. 6 agosto 2008, n. 133, di conversione, con modificazioni, del d.l. 25 giugno 2008, n. 112.

delle predette informazioni che intervenga nel corso della validità dell'autorizzazione stessa;

c) una banca dati relativa alle iscrizioni all'Albo nazionale gestori ambientali di cui all'art. 212 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, aggiornati attraverso interconnessione diretta;

d) una banca dati contenente le informazioni afferenti alla tracciabilità dei rifiuti nella Regione Campania di cui all'art. 2, integrata dalle previsioni contenute negli atti ordinativi adottati nel corso della fase emergenziale.

L'Ispra, altresì, elabora i dati forniti dal sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti ai fini della predisposizione di un rapporto annuale e ai fini della trasmissione al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare dei dati necessari per le comunicazioni alla Commissione europea previste dai regolamenti e dalle direttive comunitarie in materia di rifiuti.

Nell'ambito delle competenze dell'Istituto ricade l'elaborazione dei dati della dichiarazione Mud (Modello unico di dichiarazione ambientale)<sup>181</sup>, che avrebbe dovuto essere sostituita per tutti i soggetti produttori e gestori di rifiuti pericolosi e non e per i rifiuti urbani della Regione Campania dagli adempimenti telematici previsti dall'originaria progettazione del Sistri<sup>182</sup>.

Il d.m. istitutivo del Sistri<sup>183</sup> elenca i soggetti tenuti ad aderire al sistema, soggetti che corrispondono a quelli individuati dall'art. 189, cc. 3 e 3-bis, d.lgs. n. 152/2006, Norme in materia ambientale, come destinatari della dichiarazione Mud, di cui alla l. n. 70/1994<sup>184</sup>.

Nel 2010 Ispra ha fornito al ministero le informazioni elaborate sulle dichiarazioni Mud, presentate dai soggetti obbligati nell'anno 2008, relativamente al numero di unità locali di produttori di rifiuti pericolosi e non, ed al numero e tipologia di impianti ed attività di gestione dei rifiuti, operativi nel 2007, conducendo uno studio in cui sono state individuate le diverse tipologie di impianti e di attività di gestione, di trattamento e di recupero dei rifiuti<sup>185</sup>.

---

<sup>181</sup> Il Modello unico di dichiarazione ambientale (Mud), istituito con la l. n. 70/1994, è un modello attraverso il quale devono essere denunciati i rifiuti prodotti dalle attività economiche, quelli raccolti dal comune e quelli smaltiti, avviati al recupero o trasportati nell'anno precedente la dichiarazione. Il modello va presentato di norma entro il 30 aprile di ogni anno.

<sup>182</sup> V. note Ispra n. 18839 del 30 aprile 2015 - prot. Corte conti n. 1987 del 4 maggio 2015 e n. 22346 del 21 maggio 2015, prot. Corte conti n. 2303 del 22 maggio 2015.

<sup>183</sup> D.m. 17 dicembre 2009 e successive modificazioni.

<sup>184</sup> L. 25 gennaio 1994, n. 70, Norme per la semplificazione degli adempimenti in materia ambientale, sanitaria e di sicurezza pubblica, nonché per l'attuazione del sistema di ecogestione e di *audit* ambientale.

<sup>185</sup> V. nota Ispra prot. n. 30513 del 20 settembre 2010.

Il censimento effettuato da Ispra non poteva essere rappresentativo della situazione al 2010, poiché il panorama impiantistico e quello dei produttori di rifiuti risulta diverso di anno in anno: le imprese che avevano iniziato l'attività successivamente al 2007 non potevano essere presenti nella dichiarazione Mud 2008 e, quindi, nei dati forniti da Ispra, mentre le imprese che avevano cessato la propria attività, e dunque erano presenti nei dati in possesso dell'istituto, non potevano più essere considerate assoggettabili al Sistri.

I controlli effettuati sui soggetti iscritti al sistema sono stati fatti sia sulla base degli aggiornamenti delle banche dati disponibili presso l'Istituto sia attraverso le informazioni fornite dalle agenzie regionali e provinciali di protezione dell'ambiente, nell'ambito delle attività di monitoraggio della produzione e gestione dei rifiuti, svolte dal sistema agenziale nel suo complesso.

Nell'esercizio di questa attività, l'Istituto ha più volte segnalato al ministero che i tabulati relativi ai soggetti iscritti erano affetti da numerosi errori: iscrizioni fittizie, produttori iscritti come gestori, ecc.

Anche nel maggio 2014 l'Istituto ha trasmesso alla Selex, al Rup e al capo di Gabinetto del ministero le informazioni estratte dalla banca dati Mud, relative alle aziende che nel 2012 hanno prodotto o gestito rifiuti pericolosi, al fine di aggiornare l'elenco dei soggetti obbligati ad aderire al Sistri<sup>186</sup>.

Altra attività svolta nel corso del 2010 ha riguardato il controllo degli elenchi relativi agli impianti di discarica, incenerimento e coincenerimento, destinati esclusivamente al recupero energetico dei rifiuti, ai fini dell'installazione dei sistemi di videosorveglianza, previsti dal Sistri presso queste tipologie di impianti. All'Istituto è stato chiesto di valutare anche la fattibilità tecnica dell'installazione presso impianti con criticità inerenti l'assenza di energia elettrica e/o connettività di qualsiasi tipo (*adsl, gsm/gprs/umts*). Questa attività di controllo è stata svolta in collaborazione con le regioni.

Riguardo agli impianti autorizzati alla miscelazione dei rifiuti pericolosi e non, l'Istituto, per facilitare la trasmissione da parte delle regioni degli atti autorizzativi relativi a tale categoria di impianti, ha inserito nella sezione dedicata del catasto dei rifiuti il modulo di compilazione *on line* di tali informazioni, accessibile sul portale dell'Istituto, ma solo poche regioni hanno fornito le informazioni richieste e lo stesso ministero ha considerato non più

---

<sup>186</sup> V. nota Ispra n. 18251 del 2 maggio 2014.

attuabile l'installazione di apparecchiature di videosorveglianza presso gli impianti di miscelazione.

L'Ispra ha reso noto di aver designato il proprio rappresentante in seno al Comitato di vigilanza e controllo presso il ministero, previsto dal d.m. 17 dicembre 2009, composto di quindici membri, in rappresentanza, altresì, del Ministero dell'ambiente, di Unioncamere e delle categorie interessate, in esito all'attività del quale il ministero valutava le opportune modifiche da apportare al dettato normativo per renderlo più aderente alle esigenze degli operatori coinvolti.

Il d.m. 18 febbraio 2011, n. 52, Testo unico in materia di Sistri, riprendendo quanto già disciplinato dall'art. 8 del decreto istitutivo, in merito alla gestione delle informazioni sulla tracciabilità dei rifiuti, prevede che il Sistri sia interconnesso telematicamente al catasto dei rifiuti, di cui all'art. 189 del d.lgs. n. 152/2006: la tipologia dei dati, i tempi e gli *standard* per la trasmissione degli stessi sono definiti dal ministero sentito l'Ispra; ad oggi tali adempimenti non sono stati posti in essere dal ministero.

## **2. Il catasto telematico**

Nel 2010 l'Istituto ha inviato al ministero un documento, concordato con il sistema Arpa/Appa (Agenzia regionale/provinciale protezione ambiente) e redatto congiuntamente ai tecnici della Selex s.p.a., riguardante le linee guida per la realizzazione del sistema di interoperabilità tra il catasto telematico di Ispra e il Sistri.

Come previsto dall'art. 26 del Testo unico Sistri, il catasto telematico comprende anche una banca dati contenente le informazioni relative alle autorizzazioni e alle comunicazioni, di cui agli artt. 208-211 e 213-216 del d.lgs. n. 152/2006<sup>187</sup>, trasmesse dalle autorità competenti: l'Istituto ha progettato e realizzato una specifica sezione del catasto per consentire il popolamento di detta banca dati, da parte delle autorità competenti al rilascio dei provvedimenti autoritativi. Per superare le difficoltà riscontrate nell'implementazione del sistema, a causa dei ritardi e delle difficoltà da parte degli enti competenti ad ottemperare alle disposizioni di legge, il ministero ha sottoscritto in data 27 luglio 2011 un accordo fra Governo, regioni e autonomie locali sia per fissare tempi e modalità per la

---

<sup>187</sup> D.lgs. n. 152/2006, art. 208, Autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti.

trasmissione dei dati autorizzativi, sia per individuare le informazioni del Sistri da rendere disponibili agli enti locali, tramite Ispra. L'accordo è stato attuato solo parzialmente e sono ancora pochi i provvedimenti autorizzativi trasmessi ad Ispra<sup>188</sup>.

In ottemperanza al disposto del d.lgs. n. 152/2006 e all'Accordo in sede di Conferenza unificata del 27 luglio 2011, in merito alla gestione delle informazioni sulla tracciabilità dei rifiuti, Ispra ha provveduto alla realizzazione dell'Elenco nazionale degli elementi identificativi delle autorizzazioni e delle comunicazioni degli impianti di trattamento/smaltimento dei rifiuti e sta effettuando i necessari controlli ai fini della pubblicazione sul sito *web* dell'istituto. In base al citato accordo, le autorità competenti al rilascio dei provvedimenti hanno l'obbligo di trasmettere le informazioni ad Ispra, pertanto, l'implementazione della banca dati è subordinata alla trasmissione dei dati da parte delle regioni e delle province.

Ispra ha, inoltre, fornito il supporto tecnico richiesto dal ministero, partecipando ai tavoli tecnici istituzionali sulle tematiche del trasporto intermodale dei rifiuti, della microraccolta e del sistema dell'interoperabilità dei *software* gestionali e per l'accreditamento dell'interfaccia con il Sistri, da ottobre 2013 a luglio 2014; riguardo ai tavoli tematici del trasporto intermodale e sulla microraccolta, ha partecipato agli incontri con le associazioni di categoria degli operatori interessati, Selex, AgId e il ministero<sup>189</sup>. Nel corso di tali riunioni venivano evidenziati alcuni aspetti critici relativi all'applicabilità del sistema e proposte soluzioni semplificative dello stesso. Il ministero ha chiesto a Ispra un'attività di supporto tecnico-normativo in merito alle problematiche esposte, nell'ottica della semplificazione della normativa regolamentare<sup>190</sup>.

---

<sup>188</sup> Al 30 aprile 2015, data della risposta di Ispra alla Corte.

<sup>189</sup> L'Istituto ha predisposto e trasmesso al ministero specifiche relazioni sui temi citati, v. nota prot. n. 48849 del 4 dicembre 2013 e nota prot. n. 3449 del 24 gennaio 2014.

<sup>190</sup> - Per quanto riguarda il Tavolo tematico sull'interoperabilità, il ministero ha ritenuto necessario che i componenti informatici del gruppo di lavoro Ispra fossero dotati di strumentazione idonea alle prove del sistema, in ambiente test e, a tal fine, Selex ha inviato all'istituto, il 27 gennaio 2014, i dispositivi *usb* necessari alle attività: gli esperti Ispra hanno avuto accesso al sistema, accertandone il funzionamento base (limitatamente all'accesso al sistema, registrazione dati, flusso dati) e le modalità di accesso (produttore, gestore, trasportatore);

- riguardo ad alcune problematiche, emerse nel corso della riunione del 30 gennaio 2014, relative all'interoperabilità, Ispra ha trasmesso la posizione dell'Istituto in merito a:

- asincronia: separazione della fase di compilazione e firma in locale dalla fase di comunicazione a Sistri;
- compilazione e firma del registro cronologico;
- necessità di certificazione dell'interfaccia con il Sistri.

### 3. Una questione interpretativa

Nell'ambito dei lavori del Tavolo tecnico<sup>191</sup>, a seguito del d.m. 24 aprile 2014<sup>192</sup>, l'Istituto ha formulato alcune osservazioni in ordine all'applicazione della norma con riferimento al catasto dei rifiuti e alla dichiarazione Mud<sup>193</sup>.

Al riguardo, ha precisato di aver segnalato al ministero l'opportunità di valutare l'esclusione dall'obbligo di iscrizione al Sistri anche per gli enti pubblici e i comuni, nell'ottica, più volte manifestata da quest'ultimo, della semplificazione e dell'ottimizzazione del sistema per garantirne la funzionalità.

Ha posto, altresì, una questione interpretativa riguardo al c. 2, art. 1, d.m. 24 aprile 2014, che, non prevedendo l'obbligo della dichiarazione Mud per coloro che non sono obbligati ad aderire al Sistri, né vi aderiscano volontariamente, crea il dubbio se venga meno per gli stessi l'obbligo della tracciabilità dei rifiuti pericolosi, con riflessi sui dati del catasto dei rifiuti e sull'adempimento degli obblighi di comunicazione previsti dalle direttive comunitarie in materia di rifiuti.

La questione interpretativa proposta è rilevante in quanto evidenzia l'esistenza di un vuoto normativo atteso che il sistema di tracciabilità dei rifiuti, così come modificato, esclude la maggior parte dei soggetti, prima obbligati al Mud, dall'obbligo di adesione al Sistri e in tal modo rende impossibile assicurare un quadro conoscitivo completo e costantemente aggiornato dei dati relativi ai rifiuti attraverso il catasto.

In mancanza dei dati forniti con la dichiarazione annuale Mud risulta quindi impossibile adempiere agli obblighi di comunicazione previsti dalle direttive e dai regolamenti comunitari in materia di rifiuti, con conseguente attivazione di procedure di infrazione a carico dello Stato italiano.

---

<sup>191</sup> Il Tavolo tecnico di monitoraggio e concertazione del Sistri è stato istituito con decreto 17 settembre 2013, in attuazione dell'art. 11, d.l. n. 101/2013 e successive modifiche e integrazioni, il cui c. 13 aveva soppresso il Comitato di vigilanza e controllo del Sistri, di cui all'art. 27 del d.m. 18 febbraio 2011, n. 52. Al Tavolo partecipa anche un rappresentante scelto tra le associazioni nazionali di tutela ambientale riconosciute dal ministero.

<sup>192</sup> D.m. 24 aprile 2014, Disciplina delle modalità di applicazione a regime del Sistri del trasporto intermodale nonché specificazione delle categorie di soggetti obbligati ad aderire, ex art. 188-ter, cc. 1 e 3, d.lgs. n. 152/2006.

<sup>193</sup> La relazione è stata inviata nel maggio 2014 alla Segreteria del vice capo di Gabinetto, v. nota Ispra dell'8 maggio 2014.

Per quanto riguarda il catasto telematico dei rifiuti e l'interconnessione con il Sistri, l'Istituto ha comunicato che, alla data del maggio 2015, non era intervenuta nessuna interconnessione tra i due sistemi.



## CAPITOLO XII

### ALTRE VERIFICHE E COLLABORAZIONI

*Sommario:* 1. Unioncamere. - 2. Albo nazionale gestori ambientali. - 3. Rete ferroviaria italiana.

#### **I. Unioncamere**

Le camere di commercio, in virtù del Protocollo d'intesa stipulato il 13 gennaio 2010 tra Unioncamere e Ministero dell'ambiente, hanno ricoperto il ruolo di “terminale operativo” nei confronti delle imprese, avvalendosi della collaborazione di Ecocerved Scarl, società *in house* di Unioncamere<sup>194</sup>.

Il protocollo prevede che le camere di commercio distribuiscano i dispositivi *usb* previsti dal Sistri ai produttori e ai gestori dei rifiuti iscritti al sistema, avvalendosi anche dell'aiuto delle associazioni di categoria, rappresentative delle imprese, con le quali hanno stipulato un accordo il 18 febbraio 2010.

Le camere di commercio e le associazioni hanno consegnato i dispositivi previsti dal sistema, sia pure con andamento discontinuo, in relazione alle diverse interruzioni di operatività del medesimo e alle modifiche normative che hanno riguardato la platea dei soggetti obbligati<sup>195</sup>.

La sospensione dell'operatività del sistema fino al 30 giugno 2013, disposta dal d.m. 20 marzo 2013, nonché le difficoltà segnalate dalle imprese nell'utilizzo del medesimo, hanno indotto la maggior parte delle associazioni di categoria firmatarie dell'accordo a non rinnovarlo e ad invitare le organizzazioni territoriali a restituire i dispositivi *usb* non ancora consegnati alle imprese.

---

<sup>194</sup> V. nota prot. Corte conti n. 2056 dell'8 maggio 2015.

<sup>195</sup> Dal 2010 al maggio 2015, hanno consegnato 362.169 dispositivi a fronte di 567.296 appuntamenti con le imprese; le Sezioni regionali dell'Albo gestori ambientali hanno consegnato 119.986 dispositivi a fronte di 73.088 appuntamenti con le imprese.

## 2. Albo nazionale gestori ambientali

Le Sezioni regionali dell'Albo dei gestori ambientali, operanti presso le camere di commercio regionali e delle province autonome, provvedono alla consegna dei dispositivi *usb* alle imprese di trasporto iscritte all'Albo e al Sistri e organizzano gli appuntamenti presso le officine autorizzate, per le operazioni di installazione/rimozione delle *black box* dagli automezzi.

L'impresa che trasporta i rifiuti speciali, iscritta all'Albo, si iscrive al Sistri, comunicando i dati anagrafici e il numero dei veicoli a motore sui quali devono essere installate le *black box*, ma non gli estremi identificativi di ciascun autoveicolo.

Il concessionario confronta i dati dichiarati dall'impresa con quelli in possesso del Registro imprese e dell'Albo, e al termine della verifica, personalizza i dispositivi *usb* e li invia alle Sezioni regionali dell'Albo<sup>196</sup>.

Successivamente all'iscrizione al Sistri dell'impresa, le Sezioni regionali comunicano al concessionario le eventuali variazioni delle iscrizioni all'Albo relative ai veicoli a motore (incrementi, cancellazioni, reimmatricolazioni) richieste dall'impresa e deliberate dalle stesse Sezioni, nonché le sospensioni o le cancellazioni dall'Albo.

Le attività delle Sezioni sono coordinate dal Comitato nazionale dell'Albo, che informa periodicamente la competente direzione generale del ministero sullo stato di avanzamento della distribuzione.

Le camere di commercio e le Sezioni regionali dell'Albo, al riguardo, provvedono, tra l'altro:

- a confrontare i dati comunicati dalle imprese in sede di iscrizione al Sistri con quelli in loro possesso;
- a collaborare con il concessionario all'aggiornamento degli archivi anagrafici gestiti da quest'ultimo, con attività di allineamento dati, resa necessaria sia per effetto di

---

<sup>196</sup> Il concessionario invia sia i dispositivi per i quali ha evidenza del pagamento del relativo contributo, sia quelli per i quali non ha ancora raccolto tale evidenza; per questi ultimi non ne dispone la consegna. Presi in carico i dispositivi *usb*, la Sezione regionale invia per posta elettronica o per *fax* una nota all'impresa con la quale comunica la data dell'appuntamento per la consegna e chiede di indicare, tramite apposito sistema telematico messo a disposizione dell'Albo, i numeri di targa dei veicoli sui quali intende installare le *black box*, numeri di targa che vengono comunicati con modalità telematiche al concessionario a cura della Sezione regionale. Alla data prefissata, la Sezione regionale consegna all'impresa i dispositivi *usb* e concorda con la stessa la data per l'installazione delle *black box* presso le officine autorizzate, consegnando i *voucher* per l'installazione generati dalle procedure Sistri. Il concessionario invia le *black box* alle officine autorizzate e alle Sezioni il dato relativo all'avvenuta installazione/disinstallazione.

dinamiche imprenditoriali che per la prolungata sospensione del sistema;

- particolarmente le Sezioni dell'Albo, a raccogliere i dispositivi riconsegnati dai trasportatori a seguito di dismissione di veicoli, cessazione dell'impresa o dell'obbligo di iscrizione al Sistri<sup>197</sup>.

“I dati sulle operazioni svolte dalle officine per l'installazione e la rimozione delle *black box* provengono dall'esame dei flussi dei dati scambiati in modalità telematica con il concessionario del sistema Sistri poiché il sistema informatico dell'Albo non esercita alcuna forma di gestione diretta su tali operazioni”<sup>198</sup>.

Al riguardo, il Comitato nazionale dell'Albo ha segnalato che “non sempre la consegna dei dispositivi *usb* di tipo mezzo è stata seguita dall'effettiva installazione della *black box* presso l'officina autorizzata. Questo tipo di informazione può essere reperita in modo più preciso solo attraverso il sistema Gpo<sup>199</sup> gestito dal concessionario”<sup>200</sup>.

Infatti, le officine ricevono le *black box* dal concessionario e comunicano alle Sezioni regionali dell'Albo l'avvenuta installazione; analoga comunicazione è fatta dal concessionario, che è l'unico ad essere a conoscenza dell'esatta attività svolta dalle officine, mentre è necessario che anche le Sezioni possano verificare quanto avviene presso queste ultime.

Ha evidenziato, infine, che in occasione della cancellazione dal Sistri degli autoveicoli autorizzati al trasporto dei rifiuti, i dispositivi *usb* non sono stati restituiti.

Le tabelle che seguono riepilogano i dati relativi ai dispositivi consegnati e/o restituiti.

---

<sup>197</sup> Nel marzo 2015, le Sezioni regionali dell'Albo hanno consegnato 120.000 dispositivi *usb*, sia relativi all'impresa che ai veicoli; non hanno potuto consegnare 11.700 dispositivi, dei quali 6.500 per mancato riscontro da parte del concessionario dell'avvenuto pagamento dei previsti contributi e 5.200 rifiutati o non ritirati dalle imprese.

<sup>198</sup> V. nota dell'Albo nazionale gestori ambientali, prot. Corte conti n. 2074 dell'8 maggio 2015.

<sup>199</sup> Il sistema Gpo, *group policy object*, criteri di gruppo, è uno strumento per la configurazione e gestione di un sistema informativo.

<sup>200</sup> V. note dell'Albo nazionale gestori ambientali, prot. Corte conti n. 2074 dell'8 maggio 2015 e n. 2244 del 19 maggio 2015.

**Tabella 8 - Dispositivi *usb* consegnati alle camere di commercio e Sezioni regionali Albo gestori**

Dispositivi <i>usb</i> consegnati dalle camere di commercio dal 2010 ad oggi	362.169
Dispositivi <i>usb</i> consegnati dalle Sezioni regionali dell'Albo dei gestori ambientali	119.986

Fonte: elaborazione Corte conti su dati indicati da Unioncamere aggiornati al 24 marzo 2015.

**Tabella 9 - Dispositivi *usb* non consegnati**

Dispositivi non consegnati Motivazioni mancata consegna	CCIAA	SEZIONI
Dispositivi non consegnati per mancato pagamento del contributo previsto	25.600	6.500
Dispositivi rifiutati dall'impresa o mai ritirati	14.200	5.200
Totale dispositivi non consegnati	39.800	11.700

Fonte: elaborazione Corte conti su dati indicati da Unioncamere aggiornati al 24 marzo 2015.

**Tabella 10 - Dispositivi *usb* consegnati e restituiti**

Dispositivi <i>usb</i> di tipo mezzo consegnati	97.411
Dispositivi <i>usb</i> restituiti	26.130

Fonte: elaborazione Corte conti su dati indicati da Unioncamere aggiornati al 24 marzo 2015.

**Tabella 11 - *Black box* installate e rimosse**

<i>Black box</i> installate (flussi Sistri)	78.552
<i>Black box</i> rimosse (flussi Sistri)	19.179

Fonte: elaborazione Corte conti su dati indicati da Unioncamere aggiornati al 24 marzo 2015.

### 3. Rete ferroviaria italiana

Ha evidenziato alcune criticità dovute sia alla peculiare realtà organizzativa della società che all'impostazione del sistema<sup>201</sup>.

Le prime riguardano, in sede di iscrizione, l'individuazione delle unità locali e la loro successiva gestione, atteso che Rfi ha fatto coincidere le strutture dirigenziali che producono rifiuti con le unità locali, ai fini Sistri<sup>202</sup>.

<sup>201</sup> V. nota prot. Corte conti n. 1976 del 30 aprile 2015.

<sup>202</sup> La coincidenza riferita è in linea con il disposto dell'art. 230 del d.lgs. n. 152/2006. Rfi, al riguardo, ha reso noto che la procedura prevista per l'iscrizione *on line* "non permetteva l'inserimento di un numero rilevante di unità locali ed è stato pertanto necessario inviare l'iscrizione in formato cartaceo, con inserimento a sistema dei dati da parte del *call center* Sistri, ovviamente con numerosi errori di digitazioni per la cui correzione, sempre tramite *call center*, sono stati necessari quasi sei mesi", v. nota prot. Corte conti n. 1976 del 30 aprile 2015.

Ha segnalato, particolarmente, il problema sorto a seguito di una modifica dell'area "gestione azienda" del sistema, a seguito della quale l'identificazione delle unità locali con l'indirizzo, via e numero civico, senza alcuna denominazione delle stesse, non consente di individuare tutte le strutture, con competenze territoriali ed operative diverse tra loro, che sono situate nello stesso edificio. Queste ultime sono state considerate come se fossero un'unica unità locale, dotata di più dispositivi *usb*, con ripercussioni in termini di attribuzioni di responsabilità dei dati inseriti a sistema, in quanto ogni struttura ha un proprio responsabile. Altre problematiche hanno riguardato: il verificarsi di errori di identificazione in fase di accesso; le conseguenze del passaggio, operato dalla concessionaria, dal *browser* installato sul dispositivo *usb*-Sistri ad un *browser internet* proprietario<sup>203</sup>; gli effetti dell'impostazione concettuale del sistema, concepito per un insediamento industriale in senso stretto<sup>204</sup>. E, infine, Rfi ha concluso rendendo noto che, solo per i diritti annuali, sono stati spesi circa 38.000 euro l'anno, ai quali sono da aggiungere i costi sostenuti per l'utilizzo di un apposito *software* che permetta l'utilizzo del sistema.

---

<sup>203</sup> Rfi ha precisato, al riguardo, che "l'utilizzo di tale soluzione ha generato l'impossibilità di accedere al sistema per le aziende che utilizzavano reti locali che accedono a *internet* tramite un *server proxy*. In Rfi si è potuto risolvere questo problema solamente installando sui *pc* dove doveva essere utilizzato il dispositivo *usb*-Sistri un componente aggiuntivo di *Windows*: ciò implica però che l'accesso al Sistri possa avvenire solo dalle postazioni dove questo componente è stato installato".

<sup>204</sup> Nell'insediamento industriale in senso stretto, precisa Rfi, il luogo di produzione/deposito del rifiuto coincide con il luogo in cui è conservato il dispositivo *usb*-Sistri, "ciò è ovviamente una semplificazione eccessiva in quanto tale situazione non si verifica per le aziende strutturate a rete, come Rfi, dove i due luoghi (deposito del rifiuto e sede presso la quale è conservato il dispositivo *usb*) possono essere anche a chilometri di distanza. Di conseguenza, per poter operare sul Sistri è necessario avvalersi delle procedure "derogatorie" previste dal Sistri stesso o rendere possibile l'utilizzo dei dispositivi *usb*-Sistri in remoto, attraverso *software* di gestione dei rifiuti che garantiscono l'interoperabilità con il Sistri stesso; quest'ultima è stata la scelta adottata da Rfi e da altre aziende a rete".



## CAPITOLO XIII

### GLI UTENTI PUBBLICI E PRIVATI

*Sommario:* 1. Gli utenti pubblici. - 2. Federazione nazionale ordini farmacisti italiani. - 3. Federazione nazionale ordini veterinari italiani. - 4. Federazione nazionale ordini medici chirurghi e odontoiatri.

#### **1. Gli utenti pubblici**

Atteso l'obbligo di iscrizione al Sistri per le pubbliche amministrazioni, ai sensi dell'art. 188-ter, c. 1, lett. a), del d.lgs. n. 152/2006, in sede istruttoria la Corte ha richiesto all'utenza pubblica elementi informativi relativamente ai costi e alle modalità di utilizzo del sistema, alle tipologie di rifiuti prodotti da ciascuna struttura interpellata, nonché ad eventuali problematiche riscontrate.

La Presidenza del Consiglio dei ministri<sup>205</sup> ed il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare<sup>206</sup> non hanno segnalato alcuna criticità; l'Agenzia delle entrate<sup>207</sup> (limitatamente allo smaltimento dei beni informatici), il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale<sup>208</sup>, il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo<sup>209</sup> e la Corte dei conti<sup>210</sup> ritengono che il canone sia eccessivo rispetto ai volumi e alla frequenza di dismissione, considerato che lo smaltimento dei rifiuti prodotti, prevalentemente *monitor* di *computer* dichiarati in fuori uso, non avviene con cadenza annuale, ma sulla base del ciclo di vita e di obsolescenza delle macchine.

L'Agenzia delle dogane<sup>211</sup> ha segnalato, riguardo all'attività di analisi dei rischi, di prevenzione e repressione degli illeciti del settore, svolta anche congiuntamente con la Direzione nazionale antimafia, l'opportunità dell'integrazione del proprio patrimonio informativo, inerente gli scambi internazionali di rifiuti, con quello degli organi di controllo e di polizia previsto dal Sistri.

---

<sup>205</sup> V. nota prot. Corte conti n. 2322 del 25 maggio 2015.

<sup>206</sup> V. nota prot. Corte conti n. 2290 del 22 maggio 2015.

<sup>207</sup> V. nota prot. Corte conti n. 2350 del 26 maggio 2015.

<sup>208</sup> V. nota prot. Corte conti n. 2355 del 26 maggio 2015.

<sup>209</sup> V. nota prot. Corte conti n. 3744 del 23 settembre 2015.

<sup>210</sup> V. nota prot. Corte conti n. 4556 del 5 agosto 2015.

<sup>211</sup> V. nota prot. Corte conti n. 3569 del 1° settembre 2015.

Il Ministero dello sviluppo economico<sup>212</sup> si è fatto portavoce delle problematiche evidenziate dalle associazioni di categoria che lamentano l'eccessiva onerosità e la difficoltà legate all'interoperabilità con i sistemi gestionali interni, ma non ha risposto al quesito se sia o meno iscritto al Sistri.

La Direzione generale della prevenzione sanitaria<sup>213</sup> del Ministero della salute<sup>214</sup> alla quale fanno capo i diversi uffici di sanità marittima aerea e di frontiera, ha reso noto che questi ultimi pur iscritti continuano ad utilizzare il sistema cartaceo<sup>215</sup>.

Il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca non ha aderito al Sistri perché all'interno delle sedi centrali non si producono rifiuti speciali pericolosi<sup>216</sup>.

Rispondendo ad un quesito posto dal Ministero della giustizia - Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria del personale e dei servizi<sup>217</sup>, il Ministero dell'ambiente ha segnalato che molte amministrazioni affidano a società di manutenzione l'attività di raccolta dei rifiuti speciali pericolosi. “In tal caso non sussiste l'obbligo di iscrizione al Sistri”. L'art. 266, c. 4, del d.lgs. n. 152/2006, stabilisce, infatti, che “i rifiuti provenienti da attività di manutenzione si considerano prodotti presso la sede o il domicilio del soggetto che svolge tale attività”. Ferma restando la necessità di valutare caso per caso – alla luce dei rapporti contrattuali in essere – se venga effettivamente svolta un'attività di manutenzione, il soggetto beneficiario dei servizi di manutenzione non ha l'obbligo di iscriversi come produttore di quei rifiuti. L'art. 14 del d.p.r. n. 254/2002, che stabilisce la procedura di dismissione dei beni mobili non più utilizzabili per le esigenze funzionali delle amministrazioni statali, in quanto qualificabili non come rifiuti bensì come beni fuori uso,

---

<sup>212</sup> Note prot. Corte conti n. 3289 del 28 luglio 2015 e n. 3422 del 7 agosto 2015.

<sup>213</sup> V. nota prot. Corte conti n. 2467 del 3 giugno 2015 e n. 4271 del 6 novembre 2015.

<sup>214</sup> V. nota prot. Corte conti n. 2467 del 3 giugno 2015 e n. 4271 del 6 novembre 2015.

<sup>215</sup> Degli Uffici di sanità marittima, aerea e di frontiera (Usmaf), articolati in Unità territoriali (Ut), sono iscritti al sistema gli Usmaf di Bari e di Brindisi, Catania, Milano, Trieste, Fiumicino, non quello di Bologna, avendo l'ufficio meno di dieci dipendenti; l'Usmaf di Genova assicura la tracciabilità mediante il sistema cartaceo e l'intervento di una ditta incaricata al ritiro periodico dei rifiuti, come pure l'ufficio di Livorno; l'Usmaf di Napoli non ha finora utilizzato le chiavette, che necessitano di un aggiornamento, pertanto, come anche gli uffici di Pescara e di Palermo, provvede compilando i moduli cartacei. Sono iscritti al Sistri i Servizi di assistenza sanitaria ai naviganti (Sasn) di Genova e di Napoli, che hanno abilitato tutte le, rispettivamente, undici e dodici, sedi periferiche, tuttavia il sistema non è utilizzato in quanto le chiavette necessiterebbero di aggiornamento, pertanto si provvede in modalità cartacea.

<sup>216</sup> V. nota prot. Corte conti n. 3047 del 14 luglio 2015.

<sup>217</sup> V. nota del Ministero della giustizia - Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi, n. m\_dg.DOG.06.08.2015.0006531.ID.

non può essere richiamato ai fini della disciplina sul Sistri”<sup>218</sup>.

Le amministrazioni che si sono affidate a società di manutenzione sono il Ministero dell’economia e delle finanze<sup>219</sup>, l’Agenzia delle entrate<sup>220</sup> (per lo smaltimento delle lampade fluorescenti), il Ministero del lavoro e delle politiche sociali<sup>221</sup> (per lo smaltimento dei tubi al neon), il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti<sup>222</sup>.

I ministeri dell’interno<sup>223</sup> e della difesa<sup>224</sup> hanno richiamato la disposizione di cui all’art. 188-ter, c. 8, del d.lgs. n. 152/2006, ai sensi del quale “in relazione alle esigenze organizzative e operative delle Forze armate, delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, connesse, rispettivamente alla difesa e alla sicurezza militare dello Stato, alla tutela dell’ordine e della sicurezza pubblica, al soccorso pubblico e alla difesa civile, le procedure e le modalità con le quali il sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (Sistri) si applica alle corrispondenti amministrazioni centrali sono individuate con decreto del Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare e del Ministro dell’economia e delle finanze e, per quanto di rispettiva competenza, del Ministro della difesa e del Ministro dell’interno, da adottare entro 120 giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione”.

Riguardo al Ministero della giustizia, il Dipartimento per la giustizia minorile ha comunicato di non essere iscritto al Sistri<sup>225</sup>; il Dipartimento dell’organizzazione giudiziaria, per quanto attiene all’amministrazione centrale ed agli uffici giudiziari gestiti direttamente dal ministero<sup>226</sup>, ha reso noto che “valuterà in che termini contrattualizzare l’attività di smaltimento dei rifiuti speciali, possibilmente secondo procedure standardizzate; sulla base del modello adottato, verranno quindi prese le necessarie decisioni quanto all’iscrizione al

---

<sup>218</sup> V. nota Mattm - Ufficio di gabinetto, prot. n. 0015223/ST del 18 maggio 2011.

<sup>219</sup> V. nota prot. Corte conti n. 3554 del 1° settembre 2015.

<sup>220</sup> V. nota prot. Corte conti n. 2350 del 26 maggio 2015.

<sup>221</sup> Note prot. Corte conti n. 2075 dell’8 maggio 2015 e n. 2343 del 26 maggio 2015.

<sup>222</sup> V. nota prot. Corte conti n. 2316 del 25 maggio 2015.

<sup>223</sup> V. nota prot. Corte conti n. 2749 del 22 giugno 2015.

<sup>224</sup> V. nota prot. Corte conti n. 2404 del 28 maggio 2015.

<sup>225</sup> Con nota prot. Corte conti n. 3573 del 1° settembre 2015, il ministero ha reso le informazioni richieste, inviando le risposte ottenute dai dipartimenti interessati.

<sup>226</sup> La procura generale della Repubblica e la Corte d’appello di Trieste, nel quesito indirizzato al Dipartimento dell’organizzazione giudiziaria, e per conoscenza al Mattm, sottolineavano che per la fase di smaltimento vero e proprio, gli uffici giudiziari si avvalgono direttamente e ordinariamente dei servizi del comune dove hanno sede.

Sistri dei singoli uffici<sup>227</sup>.

Il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria ha comunicato di essere iscritto al Sistri.

## **2. Federazione nazionale ordini farmacisti italiani**

Ha reso noto che, alla data della risposta, da parte dei farmacisti “non è stata segnalata ... alcuna problematicità concernente il Sistri”<sup>228</sup>.

## **3. Federazione nazionale ordini veterinari italiani**

Ha comunicato che, in considerazione dell'esiguo numero di strutture medico-veterinarie interessate dalle modifiche di ottobre 2013 – imprese con un numero di dipendenti maggiore di dieci – non ha previsto la pubblicazione di linee guida o inviato indicazioni agli ordini professionali<sup>229</sup>.

## **4. Federazione nazionale ordini medici chirurghi e odontoiatri**

Ha evidenziato che, a prescindere dalla questione sulla dibattuta equiparazione tra gli studi professionali e le imprese, la previsione normativa, ai sensi della quale sono soggetti al sistema gli enti, le imprese e i produttori iniziali di rifiuti speciali pericolosi con più di dieci dipendenti, esenta gli studi medici libero-professionali e convenzionati, che normalmente non rivestono tale complessità, precisando che, da tempo, i medici e gli odontoiatri provvedono allo smaltimento dei rifiuti sanitari pericolosi che provengono dagli studi secondo le disposizioni in vigore<sup>230</sup>.

---

<sup>227</sup> V. nota del Ministero della giustizia - Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi, n. m\_dg.DOG.06.08.2015.0006531.ID.

<sup>228</sup> V. nota prot. Corte conti n. 2055 dell'8 maggio 2015.

<sup>229</sup> V. nota prot. Corte conti n. 2138 del 13 maggio 2015.

<sup>230</sup> V. nota prot. Corte conti n. 2066 dell'8 maggio 2015.

**CAPITOLO XIV**  
**LE MEMORIE E GLI INTERVENTI**  
**ALL'ADUNANZA DEL 14 APRILE 2016**

*Sommario:* 1. Premessa. - 2. Ministero dell'ambiente. - 3. Agenzia per l'Italia digitale. - 4. Selex Sema. - 5. Regione Campania. - 6. Consip s.p.a. - 7. Arma dei carabinieri. - 8. Corpo forestale dello Stato. - 9. Ispra. - 10. Albo nazionale gestori ambientali. - 11. Unioncamere. - 12. Presidenza del Consiglio dei ministri. - 13. Ministero della giustizia. - 14. Ministero dell'interno - Dipartimenti della pubblica sicurezza e dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile. - 15. Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali. - 16. Ministero dei beni culturali e del turismo. - 17. Ministero dello sviluppo economico. - 18. Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. - 19. Rete ferroviaria italiana. - 20. Ministero della difesa. - 21. Agenzia delle entrate. - 22. Agenzia delle dogane e dei monopoli. - 23. Corte dei conti. - 24. Sintetiche considerazioni conclusive.

## **1. Premessa**

Di seguito si riportano sinteticamente le osservazioni formulate dalle istituzioni interessate riguardo alla relazione, risultanti dalle note inviate alla Sezione in occasione dell'adunanza del 14 aprile 2016<sup>231</sup>, dalle argomentazioni degli intervenuti e dalle memorie successivamente pervenute<sup>232</sup>.

## **2. Ministero dell'ambiente**

Il ministero, intendendo “far emergere la *ratio* di molte delle scelte tecnico-politiche effettuate, nonché di comportamenti di estrema cautela ... rispetto all'estrema delicatezza e complessità del settore governato (i rifiuti)”, ha evidenziato che l'insofferenza e l'ostilità

---

<sup>231</sup> V. memorie: prot. Ministero dell'ambiente n. 5296 dell'11 aprile 2016; prot. AgId n. 12163 dell'8 aprile 2016; prot. Selex Sema n. AD-LE-0049/2016 del 7 aprile 2016; prot. Comando generale dell'Arma dei carabinieri, II Reparto-SM-Ufficio operazioni, n. 6/37-60-10-2009 “R” del 13 aprile 2016; prot. Consip s.p.a. n. 9384/2016 del 12 aprile 2016; Regione Campania, prot. Corte conti n. 1627 del 13 aprile 2016; prot. Agenzia delle dogane e dei monopoli n. 43230 dell'8 aprile 2016; prot. Ministero dell'interno n. 13202/110(1)Gab. dell'8 aprile 2016; prot. Ministero della giustizia -Dog- 11 aprile 2016, n. 49625.U; Gdap n. 0120913 dell'8 aprile 2016; prot. Federazione ordini farmacisti italiani n. 201600002577°6 del 13 aprile 2016; Federazione nazionale degli ordini dei medici chirurghi e degli odontoiatri, prot. Corte conti n. 1681 del 14 aprile 2016.

<sup>232</sup> V. nota Ministero dell'ambiente prot. n. 5821 del 20 aprile 2016, recante chiarimenti relativi a: *gold plating*, transfrontalieri, attuazione ex art. 188-ter, c. 8, d.lgs. n. 152/2006, Forze armate, Corpo forestale dello Stato; v. nota Ministero della giustizia prot. n. GAB.0015393.U del 12 aprile 2016, recante un prospetto relativo alla tipologia di rifiuti prodotti e alle modalità di smaltimento, articolato per istituti, case circondariali, officine facenti capo ai provveditorati regionali della Lombardia, del Veneto, dell'Emilia Romagna, della Liguria, della Toscana, del Lazio, dell'Abruzzo, della Calabria, della Sardegna e della Sicilia.

delle imprese non sarebbero dovute al clima di incertezza applicativa o alla perdurante inoperatività del sistema sanzionatorio, ma ad “una serie di difficoltà sorte in sede di applicazione pratica del sistema”. Le quali sono state la ragione principale della necessità di “operare, gradualmente, mediante aggiustamenti, modifiche ed integrazioni sotto il profilo tecnico e normativo, condivisi a seguito di una continua attività di confronto, ascolto e dialogo tra l’amministrazione e l’utenza”.

Nel tempo, il ministero “ha constatato l’impossibilità di imporre autoritativamente agli utenti un sistema non condiviso, non adeguatamente collaudato e calibrato rispetto alle specifiche esigenze rappresentate dalle imprese, per il rischio, diversamente, di mettere a repentaglio la tracciabilità dei rifiuti e l’ordine sociale”.

Richiamando le disposizioni recate dall’art. 17 della direttiva n. 2008/98/Ce, che prescrivono la tracciabilità dei soli rifiuti pericolosi, lasciando liberi gli Stati membri di definire gli strumenti, senza imporre l’adozione di sistemi informatici, il ministero ha evidenziato che la l. 28 novembre 2005, n. 246, e la direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 16 gennaio 2013 hanno chiarito che “gli atti di recepimento di direttive comunitarie non possono prevedere l’introduzione o il mantenimento di livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalle direttive stesse, fatte salve motivate circostanze eccezionali in relazione alle quali ciò si renda necessario”.

Precisando che “la tracciabilità ed il controllo imposti a livello comunitario sono comunque garantiti”, ha evidenziato che “la scelta inizialmente operata ... si è rivelata, rispetto ad alcune specifiche categorie di piccole e medie imprese, particolarmente onerosa sotto il profilo gestionale ed economico”, tanto da rendere necessarie semplificazioni e modifiche al sistema “per consentirne l’efficace applicazione”, come dimostrato da alcune delle numerose interrogazioni parlamentari presentate nei primi anni di vita del sistema che ha citato. Ha ritenuto, inoltre, che “nel sistema Sistri la collaborazione ed adesione dell’utenza è elemento imprescindibile per la completa tracciabilità”.

Ha ricordato le difficoltà sorte nel *click day* del maggio 2011, nonché il contenuto della prima relazione semestrale di AgId, giugno-dicembre 2012, che è stato alla base degli interventi di normazione primaria e secondaria posti in essere.

Con particolare riferimento alla “funzione primaria di tracciamento del percorso, attraverso l’immagazzinamento dei dati nella *black box* relativi al tragitto che il vettore

dichiara di compiere”, essa “è comunque assicurata a prescindere dal tempo entro il quale avviene il trasferimento dei dati al sistema centrale (entro il giorno successivo al completamento di almeno una movimentazione). In merito, ha precisato che “le reali caratteristiche del sistema, come progettato ed evidenziate da AgId con riferimento alla “georeferenziazione dei veicoli adibiti al trasporto”, già non conducevano, di fatto, ad una “generica tracciabilità in tempo reale dei mezzi di trasporto”, e che, “al fine di superare le criticità emerse nella fase applicativa, le linee evolutive del sistema disgiungono e rendono indipendente il sistema della tracciabilità del rifiuto dalla verificabilità dei percorsi”.

Considerando anche le risultanze delle consultazioni delle associazioni di categoria interessate, effettuate nell’ambito del Tavolo tecnico di monitoraggio, previsto dall’art. 11, c. 13, del d.l. n. 101/2013, il ministero ha proceduto alla revisione del regolamento ministeriale n. 52/2011, che alla data dell’adunanza era giunto alla fase finale del proprio iter, per introdurre le modifiche, sia operative sia in materia di rimodulazione dei contributi, che rappresentano un adeguamento funzionale del sistema.

Particolarmente complessa, ad avviso del ministero, è la tematica dei pagamenti alla società, la cui asincronia rispetto ai tempi contrattuali è stata dettata sia dall’intervenuta sospensione di legge del pagamento dei contributi, sia dalla pendenza delle determinazioni di AgId circa la congruità delle somme fatturate dalla società, sia, infine, dal rilascio del parere espresso dall’Avvocatura generale dello Stato il 27 novembre 2014.

Il ministero ha, inoltre, dato evidenza dei pagamenti effettuati sino alla data del 17 marzo 2016 e, con riguardo all’ordinanza-ingiunzione ex art. 186-ter c.p.c. del 17 febbraio 2016, con la quale il Tribunale di Roma ha riconosciuto alla Selex il diritto al pagamento dell’importo di euro 11.733.700,13, oltre Iva, costitutivo della differenza tra i costi consuntivati e ritenuti congrui (57.837.889 euro), ai sensi dell’art. 11 c. 10, del d.l. n. 101/2013, ed i pagamenti eseguiti alla data dell’ordinanza-ingiunzione, ha reso noto di aver richiesto all’Avvocatura generale dello Stato di impugnare il provvedimento, in quanto l’importo richiesto era già stato pagato in data 3 dicembre 2015.

Con riferimento al quadro sanzionatorio, in relazione al quale ha richiamato l’art. 263 del d.lgs. n. 152/2006, il ministero evidenzia che non è stato possibile “prevedere l’immediata applicazione delle sanzioni relative al mancato rispetto degli adempimenti Sistri, considerata l’esigenza di mantenere in vita, transitoriamente, il sistema di tracciabilità cartaceo ed il relativo trattamento sanzionatorio e l’inesigibilità degli adempimenti Sistri,

in considerazione del necessario iter evolutivo del sistema e del quadro normativo di riferimento”. In merito, l’amministrazione, citando l’art. 14-*bis* del d.l. 1° luglio 2009, n. 78, ha affermato che il legislatore “ha concepito il contributo come un elemento teso a finanziare sia la costituzione che il funzionamento del Sistri, i cui oneri sono destinati ad essere sostenuti a prescindere dal periodo di utilizzo che il singolo soggetto fa dell’infrastruttura” e che “il contributo in esame non si pone come una controprestazione rispetto ad un servizio reso”.

La memoria, infine, conclude con cenni all’iter di approvazione del progetto, all’attuazione dell’aggiornamento del catasto dei rifiuti, all’interconnessione del sistema con il Sitra e con il Corpo forestale dello Stato.

### **3. Agenzia per l’Italia digitale**

L’Agenzia ha comunicato di aver proseguito, ex d.m. n. 107/2012, l’analisi dei dati di monitoraggio del sistema e di aver trasmesso al ministero la quarta e la quinta relazione periodica semestrale, rispettivamente riferite al primo e al secondo semestre 2015.

Riguardo alle attività da condurre ai sensi del d.l. n. 101/2013, ha reso noto di aver rilasciato la valutazione di congruità delle modifiche autorizzate in materia di “microraccolta” (ex art. 11, c. 7), di avere portato a conclusione le attività di valutazione dei costi di produzione Ict (ex art. 11, c. 9-*bis*) per il periodo dicembre 2014-agosto 2015 e di aver avviato le attività per il quadrimestre residuo del 2015.

AgId, inoltre, anche allegando documentazione in merito, ha evidenziato alla Sezione alcuni elementi di criticità, già sottoposti all’attenzione del ministero, originati dalle disposizioni recate dal d.l. n. 101/2013 che hanno avuto riflessi sul ruolo e sui compiti istituzionali ad essa demandati.

Al riguardo, ha precisato che le sono state richieste attività di natura diversa da quelle tese alla formulazione dei pareri, ai sensi dell’art. 3 del d.lgs. 1° dicembre 2009, n. 177. Si tratta, infatti, di attività che: sono da condurre a posteriori e non in via preventiva, presupponendo, dunque, una solida conoscenza delle attività svolte in esecuzione del contratto, che generalmente compete al committente e, cioè, al Ministero dell’ambiente; devono prendere in considerazione voci di “costo” e non di “prezzo” e devono considerare anche categorie merceologiche non riferibili all’Ict, per le quali l’AgId non ha competenza;

sono onerose e richiedono competenze diversificate; devono essere condotte assicurando la necessaria tempestività, atteso che all'esito di tali attività sono subordinati adempimenti contrattuali, che competerebbero all'amministrazione in quanto gestore del contratto.

Ha precisato, infine, di poter stabilire valori congrui per voci di costo Ict, ma che la determinazione dell'importo esatto da corrispondere al concessionario, tenuta in dovuto conto la valutazione di congruità operata, compete al committente; ed, inoltre, che l'eliminazione delle *black box*, sulla quale è chiamata ad esprimere una valutazione di fattibilità tecnica ed economica, compete a chi detiene la *design authority* e comporta "l'eliminazione delle funzioni di tracciamento dei percorsi".

#### 4. Selex Sema

Il liquidatore della società, dopo aver premesso che questa è sostanzialmente impegnata nella sola erogazione del servizio Sistri, ha richiamato le ragioni che hanno comportato la sua messa in liquidazione in data 10 marzo 2015; ragioni che sono consistite nelle perdite accumulate, da imputarsi alle cause che risultano dalla documentazione inviata e delle quali è data evidenza nella relazione.

Ha ribadito l'interpretazione che la società dà alla disposizione recata dall'art. 14, c. 2-*bis*, lett. b), del d.l. n. 91/2014, che ha introdotto:

1) il c. 9-*bis* all'art. 11 del d.l. n. 101/2013, a tenore del quale: "Il termine finale di efficacia del contratto, come modificato ai sensi del c. 9, è stabilito al 31 dicembre 2015. Fermo restando il predetto termine, entro il 30 giugno 2015 il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare ... avvia le procedure per l'affidamento della concessione del servizio. All'attuale società concessionaria del Sistri è garantito l'indennizzo dei costi di produzione consuntivati sino al 31 dicembre 2015, previa valutazione di congruità dell'Agenzia per l'Italia digitale, nei limiti dei contributi versati dagli operatori alla predetta data";

2) il seguente periodo alla fine del c. 10 dell'art. 11 del d.l. n. 101/2013: "Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare procede, previa valutazione di congruità dell'Agenzia per l'Italia digitale, al pagamento degli ulteriori costi di produzione consuntivati, fino alla concorrenza delle risorse riassegnate nello stato di previsione del ministero medesimo, al netto di quanto già versato".

La società ha sostenuto che il legislatore, sancendo che il rapporto contrattuale rinegoziato (“come modificato ai sensi del c. 9”) non avrebbe potuto estendersi oltre il 31 dicembre 2015, ha così ristretto in modo sostanziale ogni possibile riequilibrio, in genere realizzato attraverso una coerente estensione temporale del contratto.

Selex Sema ha ritenuto, inoltre, che il Mattm ha interpretato la disposizione nel senso che il legislatore avrebbe d’autorità non solo prorogato la durata del contratto ma anche stabilito il corrispettivo delle prestazioni, rese e da rendere, alla concessionaria.

Ha sostenuto, invece, che la proroga *ex lege* al 31 dicembre 2015 presupponeva che il contratto fosse stato previamente modificato dalle parti; non essendo intervenuta tale revisione, la proroga è inapplicabile e per questo la società ha proposto la domanda giudiziale volta a far accertare e dichiarare il contratto scaduto il 30 novembre 2014.

La medesima ha ritenuto che le norme introdotte dal d.l. n. 101/2013 in tema di pagamento di acconti, non solo non modificavano il corrispettivo, ma erano solo dettate per assicurare la funzionalità del Sistri senza soluzione di continuità (c. 10), nelle more delle attività negoziali, non intraprese dal ministero, dirette a modificare il contenuto e la durata del contratto con Selex Sema e il relativo piano economico finanziario (c. 9).

Poiché questo aspetto inciderebbe sulla sintesi e sulle conclusioni dello schema di relazione ha chiesto la sua modifica sul punto.

Il rappresentante della società ha descritto il funzionamento del sistema e dato conto dei vantaggi della tracciabilità informatica, soffermandosi anche sull’operatività delle *black box*, e ha illustrato anche l’interconnessione al Sistri della Regione Campania e del Corpo forestale dello Stato.

Riguardo alla mancata interconnessione del Sistri con il catasto dei rifiuti, la società ha precisato che “uno dei motivi principali di tale mancata attuazione è da ricercarsi nel fatto che, come da dettato contrattuale e per non incidere sul mercato degli applicativi gestionali, il Sistri non prevede la tracciabilità interna agli impianti; non è quindi possibile soddisfare pienamente gli obblighi di predisposizione del Rapporto annuale necessario per le comunicazioni alla Commissione europea previste dai regolamenti e dalle direttive comunitarie in materia di rifiuti. In tale ambito, Sema ha comunque a più riprese formulato proposte per introdurre tale tracciamento all’interno degli impianti senza ottenere però riscontri”.

## 5. Regione Campania

Con memoria pervenuta in occasione dell'adunanza del 14 aprile 2016<sup>233</sup>, la regione ha precisato che il sistema informativo dell'Osservatorio regionale rifiuti (Orr) è in grado di certificare la produzione e la percentuale di raccolta differenziata dei rifiuti urbani dei comuni della regione basandosi sul confronto delle informazioni fornite, in separata sede, dai comuni in quanto produttori, dai trasportatori e dagli impianti di destinazione. I dati provenienti dai comuni comprendono anche l'informazione "modalità di raccolta", rilevante al fine della valutazione dell'efficacia della raccolta differenziata ma "assente nel set di informazioni fornite dal Sistri".

In ottemperanza al protocollo per l'attuazione del Sistri tra la regione ed il ministero, l'Orr ha provveduto ad adeguarsi a ricevere il nuovo flusso dati proveniente dal Sistri, senza "dismettere l'attuale modalità di acquisizione per le seguenti motivazioni:

- a. il Sistri attivo al 20 aprile 2011 prevedeva l'obbligatorietà di tutti i soggetti gestori e quindi erogava un dato firmato sia dal comune produttore, sia dal trasportatore e sia dal destinatario, emulando di fatto la modalità di certificazione dell'Orr con grande vantaggio per quest'ultimo. Tuttavia, venendo meno l'obbligatorietà del Sistri per alcuni soggetti, attualmente non sarebbe possibile certificare la totalità dei dati e di conseguenza non sarebbe possibile certificare la produzione e la percentuale di raccolta differenziata dei comuni della Regione Campania;
- b. il Sistri, per le ragioni chiaramente espresse in diversi capitoli del documento in esame, non ha riscontrato il favore di tutti i soggetti coinvolti; pertanto, i dati relativi ai comuni sono presenti per una quantità pari a circa il 30 per cento dei dati certificati dall'Orr;
- c. il Sistri non dispone del dato *modalità di raccolta* che riveste particolare importanza;
- d. allo stato dei fatti non si ritiene utile un allineamento del *database* dell'Orr con il *database* del Sistri in quanto il Sistri non prevede alcuna acquisizione dall'Orr, che, essendo più *ricco*, per allinearsi dovrebbe *impoverirsi*".

---

<sup>233</sup> V. nota Regione Campania, prot. Corte conti n. 1627 del 13 aprile 2016.

La regione ha reso noto che il funzionamento del sistema informativo dell'Orr non comporta costi particolari, in quanto è basato su di una piccola attrezzatura virtuale che risiede in una sala macchine multifunzionale di proprietà della regione, il cui costo di manutenzione non dipende dal numero di applicativi installati, ed, inoltre, le evoluzioni di questi ultimi sono prodotte nell'ambito dei propri compiti istituzionali da personale interno. "Attualmente l'Orr ha attivato una sezione *open data* rivolta al costruendo sistema informativo *I.Ter* che comprende una potente sezione georeferenziata dedicata al supporto alle decisioni"<sup>234</sup>.

Infine, la regione ha reso noto che il catasto dei rifiuti non ha alcun collegamento con l'Orr in quanto è gestito dall'Arpa Campania e fa capo a Ispra; tuttavia, l'Orr acquisisce autonomamente i dati Mud resi disponibili dalle Cciao e li elabora per lo studio della produzione e dei flussi di rifiuti speciali. Anche quest'ultimo insieme di informazioni sarà a breve disponibile in formato *open data* e sarà collegato al sistema *I.Ter*<sup>235</sup>.

## **6. Consip s.p.a.**

Ha reso noto che in data 31 marzo 2016, a seguito di una proroga dei termini per la presentazione delle offerte, si è aperta la seconda fase della procedura ristretta per l'affidamento in concessione del Sistri.

La durata della concessione è stata determinata in cinque anni, con l'opzione di ulteriori due; il valore stimato, in ossequio alle disposizioni recate dall'art. 29 del d.lgs. n. 163/2006 e dall'art. 8 della direttiva n. 2014/23/UE, "è costituito dal fatturato totale del concessionario generato per tutta la durata del contratto, al netto dell'Iva, stimato dall'amministrazione aggiudicatrice, quale corrispettivo dei servizi oggetto della concessione, nonché per le forniture accessorie a tali lavori e servizi".

Rispetto al valore stimato della concessione, complessivi 260 milioni per l'intera durata, "la remunerazione del concessionario varierà in relazione all'ammontare complessivo dei contributi versati annualmente dagli utenti secondo un meccanismo di calcolo ... che tiene conto di ipotesi e scenario ponderati sulla base di diversi fattori, tra i quali: la durata della concessione, il numero di utenti iscritti al Sistri (obbligati e non) nell'anno di riferimento

---

<sup>234</sup> V. nota Regione Campania, prot. Corte conti n. 1627 del 13 aprile 2016.

<sup>235</sup> V. nota Regione Campania, prot. Corte conti n. 1627 del 13 aprile 2016.

suddivisi per fasce, le quote percentuali spettanti al concessionario dei contributi unitari versati dai soggetti registrati, il contributo unitario medio che tiene conto quest'ultimo, a sua volta, dei giorni di effettivo esercizio della concessione con riferimento al periodo della fatturazione, ecc.”.

“Tenuto conto di tale premessa, la remunerazione massima della concessione ammonta a circa 90 milioni di euro per l'intero periodo di durata della concessione: trattasi della quota spettante al concessionario, detratto quindi l'importo, originato dai contributi versati dagli utenti, che resta sul pertinente capitolo del bilancio dello Stato (per essere, poi, riassegnato al Mattm in quota parte), assumendo come costante l'attuale perimetro degli utenti paganti e l'assenza di ribasso sui valori a base di gara”.

“In dettaglio si precisa che il concessionario sarà remunerato attraverso una *fee*, oggetto di ribasso in fase di gara, applicata sul contributo versato da ciascun utente, il cui valore in euro decrescerà secondo un sistema “a scaglioni” all'aumentare del numero di utenti”.

“A sostegno poi della sostenibilità economico-finanziaria dell'operazione occorre aggiungere che la *lex specialis* di gara ha richiesto agli operatori economici di produrre, in allegato all'offerta economica, un piano economico e finanziario ovvero una descrizione dei presupposti e delle condizioni per il raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario degli investimenti e della gestione entro il termine di durata della concessione medesima”.

Ha reso noto, infine, che il capitolato tecnico prevede tanto la tracciatura dei percorsi *off line* quanto quella *on line*, tenuto conto delle soluzioni che offre attualmente il mercato e senza il ricorso alle attuali *black box*.

## 7. Arma dei carabinieri

E' stato confermato quanto rappresentato nella relazione inviata in sede istruttoria<sup>236</sup>, compreso il contenuto degli accertamenti effettuati dall'Arma su richiesta del relatore.

---

<sup>236</sup> Memoria inviata in data 14 aprile 2016, prot. Corte conti n. 1654.

## 8. Corpo forestale dello Stato

Nell'intervento in adunanza la rappresentante del Corpo forestale ha evidenziato che la tracciabilità c'è da anni in modalità manuale su cartaceo, dunque è molto laboriosa; molto meglio è operarla informaticamente. Il fatto che le informazioni sui rifiuti possono essere inserite nel sistema entro le 48 ore dal loro compimento, come previsto dalla normativa che ha modificato il progetto originario, ha deluso le aspettative degli organi di controllo e vanificato il controllo stesso. Atteso che particolarmente critica è la fase del trasporto dei rifiuti, è probabile che per il futuro, in luogo delle *black box*, saranno utilizzati gli strumenti di cui i camion (e gli autobus) sono dotati, i cronotachigrafi digitali.

## 9. Ispra

La rappresentante dell'Istituto, nell'intervento in adunanza, ha reso noto che l'Ispra rappresenta il sistema delle agenzie nel suo complesso. Il sistema nasce al fine di raccordare l'Ispra con le agenzie regionali e provinciali per l'ambiente e rendere disponibili le informazioni agli enti locali.

In origine era prevista l'interconnessione con il catasto telematico dei rifiuti, istituito ai sensi dell'art. 189 del d.lgs. n. 152/2006, interconnessione mai divenuta operativa. Al riguardo, è stato comunicato che Ispra ha condotto un lavoro coordinato con le Arpa per individuare i dati e le modalità di interconnessione, anche con l'ausilio di Selex, ma poi non si è attuata non perché manchi la tracciabilità interna delle attività di gestione dei rifiuti negli impianti, problema gravissimo, ma perché si prevedeva che lo *standard* di interconnessione fosse definito dal ministero che non lo ha fatto. Per Ispra, è motivo di grande preoccupazione non conoscere quanto avviene all'interno degli impianti, che non è accessibile e non consente alle agenzie di effettuare i controlli dovuti. Senza informazioni di quanto avviene all'interno degli impianti non è possibile rendicontare all'Unione europea.

Il sistema a regime riguarda una platea ristretta di operatori (si consideri che nel 2013 su un totale di 131 milioni di tonnellate di rifiuti prodotti, i pericolosi sono 8 milioni e 600 mila); la direttiva europea (art. 17) fa riferimento al controllo dei rifiuti pericolosi ed alle misure che gli Stati membri avrebbero dovuto individuare per tracciare i rifiuti dalla produzione alla destinazione finale ma solo per i pericolosi.

A livello europeo non c'è obbligatorietà del registro di carico e scarico né del Fir né del Mud. Con il “pacchetto rifiuti” che la Comunità europea sta portando avanti si sta ora parlando di registri elettronici ma solo per i rifiuti pericolosi, con la possibilità degli Stati membri di ampliarla a quelli non pericolosi. Per le note vicende nazionali legate al problema rifiuti, l'Ispra ritiene di dover monitorare l'intero sistema. La preoccupazione di Ispra, ma che dovrebbe essere a tutti i livelli e del Governo, è per la mancanza di tracciamento all'interno degli impianti. Se non si dispone di informazioni di quanto avviene all'interno degli impianti, non si può ottemperare agli obblighi della comunicazione alla Comunità europea che non vuole conoscere solo dati relativi all'ingresso negli impianti ma anche ciò che avviene all'interno. Gli obblighi di rendicontazione sono imposti dalle molteplici direttive (otto); inoltre, vi è l'obbligo di comunicazione biennale ai fini della statistica dei rifiuti, per cui si rischia la procedura di infrazione se verrà meno il Mud (perché non espressamente richiamato nel d.m. 24 aprile 2014, che proroga il sistema cartaceo ma fa espresso riferimento solo al registro di carico e scarico e il Fir). Con una forzatura interpretativa è stato conservato il Mud ma, quando il Sistri entrerà a regime, il Mud non sarà più fatto neppure per i rifiuti pericolosi, e non solo non si potrà ottemperare agli obblighi di comunicazione ma neppure effettuare l'indispensabile controllo che il sistema delle agenzie effettua sul territorio insieme al Noe ed al Cfs a supporto delle regioni.

## **10. Albo nazionale gestori ambientali**

Ha confermato il contenuto della relazione a suo tempo inviata.

## **11. Unioncamere**

Nel confermare il contenuto della nota a suo tempo inviata, il rappresentante di Unioncamere ha evidenziato il ruolo marginale che ha l'ente, costituito dal contatto con le imprese in quanto terminale per la consegna alle stesse dei vari strumenti da montare su camion, le *black box*, e da utilizzare negli stabilimenti, le *usb*.

Nel riferire in merito ad alcune difficoltà riscontrate nell'utilizzo dei dispositivi, ha evidenziato che il consenso è mancato prima per via della segretazione e poi per le modifiche normative che in parte hanno ridotto di molto il numero degli utenti e, quindi, l'impatto del

Sistri, di fatto snaturandone la finalità.

## **12. Presidenza del Consiglio dei ministri**

Il rappresentante intervenuto in adunanza, nel rendere noto che la Presidenza è un fruitore modesto, ha evidenziato che il percorso del rifiuto dovrebbe essere importante, ma la scheda compilata del rifiuto va fatta convalidare dal trasportatore all'istituto ove avviene lo stoccaggio e dove dovrebbe essere verificata la corrispondenza con il codice del rifiuto ed il peso; e, dopo questo "avallo", ritornare poi all'amministrazione emittente (produttore). Ritiene il percorso un problema marginale se i controlli avvengono alla partenza e all'arrivo e se l'ente che stocca il rifiuto esercita l'effettivo controllo. Ritiene il Mud un documento importante.

## **13. Ministero della giustizia**

I rappresentanti dei dipartimenti dell'organizzazione giudiziaria, dell'amministrazione penitenziaria e per la giustizia minorile e di comunità hanno confermato quanto già rappresentato in istruttoria.

Il Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria è produttore di volumi modesti riferiti per lo più a materiale informatico, *toner* ed occasionalmente frigoriferi e *tv*. Ritiene che il costo annuo di iscrizione al Sistri, corrispondente a circa 800 euro, comporti un notevole impegno di spesa, trattandosi di un'organizzazione che continua ad essere articolata in centinaia di strutture dotate di autonomo codice fiscale, nonostante le soppressioni e gli accorpamenti di uffici. Le strutture ed in particolare gli uffici romani già da tempo hanno attivato convenzioni che tra i servizi resi includono lo smaltimento.

Atteso che la legge di stabilità 2015, art. 1, cc. 526-530, ha previsto il trasferimento al Ministero della giustizia delle spese obbligatorie per il funzionamento degli uffici giudiziari a decorrere dal 1° settembre 2015, tutti gli aspetti gestionali sono in corso di valutazione per assicurare un assetto stabile e definitivo.

Il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, anch'esso con una presenza diffusa sul territorio, ha inviato alle proprie strutture una scheda per il monitoraggio dei rifiuti destinati allo smaltimento, che sono di diverse tipologie (*toner* e cartucce, neon, *monitor*, *tv*,

oli e grassi commestibili, materassi e cuscini e rifiuti di area sanitaria).

Il Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità non produce rifiuti pericolosi<sup>237</sup>.

#### **14. Ministero dell'interno - Dipartimenti della pubblica sicurezza e dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile**

Nel confermare il contenuto della nota istruttoria a suo tempo inviata, i rappresentanti del ministero hanno reso noto di essere in attesa del regolamento, previsto dall'art. 188-ter, c. 8, del d.lgs. n. 152/2006, che definirà le procedure e le modalità di utilizzo del sistema da parte delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

Nelle more dell'adozione non sono obbligati all'iscrizione al sistema ed utilizzano il Mud per lo più per i presidi sanitari, i *toner* e gli oli esausti delle officine<sup>238</sup>.

#### **15. Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali**

Il rappresentante sottolinea gli aspetti già espressi dal Corpo forestale. I problemi sollevati più che relativi al rifiuto sono relativi alla loro tracciabilità.

Il problema andrebbe affrontato nell'ambito di Piani nazionali per la specificità di alcuni rifiuti così come fece il Consiglio superiore di sanità quando si trattò di affrontare il problema dei rifiuti nucleari con il Piano nazionale dell'energia nucleare.

#### **16. Ministero dei beni culturali e del turismo**

Conferma quanto già espresso nel corso dell'indagine. Data la particolare struttura del ministero e la sua diffusione sul territorio, sono prodotti rifiuti diversi a seconda degli uffici, i quali ricorrono ai contratti di *facility management* nella gestione ordinaria dei rifiuti più comuni.

---

<sup>237</sup> Memoria inviata dal Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria in data 11 aprile 2016, prot. Corte conti n. 1592; memoria inviata dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, in data 13 aprile 2016, prot. Corte conti n. 1628 e memoria integrativa inviata dal Gabinetto del ministro in data 18 aprile 2016, prot. Corte conti n. 1705.

<sup>238</sup> Memoria inviata dal Gabinetto del ministro in data 11 aprile 2016, prot. Corte conti n. 1577.

In conseguenza della recente riorganizzazione, il ministero si è trovato a gestire quantitativi ingenti di rifiuti derivanti dalle strutture accorpate e/o soppresse. Ricorreranno, pertanto, al Sistri a breve per il loro smaltimento.

#### **17. Ministero dello sviluppo economico**

Premessi cenni sull'importanza dello sviluppo di sistemi ad alto contenuto tecnologico, particolarmente in tema di ambiente, il rappresentante del ministero ha richiamato le difficoltà incontrate nell'evoluzione del sistema Sistri, tenendo conto dell'esigenza di adottare criteri più flessibili senza stravolgere i requisiti funzionali del sistema, per consentire adeguamenti alle soluzioni tecniche in corso di sviluppo.

#### **18. Ministero delle infrastrutture e dei trasporti**

Conferma quanto riferito. Al riguardo, l'amministrazione ha affidato l'attività ad un soggetto esterno, mentre come ufficio che si occupa del trasporto ferroviario non è interessato direttamente dalla questione, pur svolgendo attività di vigilanza sulla concessione e sulla infrastruttura ferroviaria nazionale, che è affidata a Rete ferroviaria italiana, che ha fornito un contributo specifico sulla questione, segnalando anche alcune problematiche che sono state portate a conoscenza della Corte.

#### **19. Rete ferroviaria italiana**

Il rappresentante di Rfi ha affermato di non aver altro da aggiungere alla comunicazione a suo tempo inviata, che è stata recepita nello schema di relazione, comprese le criticità segnalate, e che sintetizza i problemi tipici di una azienda a rete distribuita su 16.000 km, che hanno avuto un impatto sull'operatività del Sistri e che si augura possano essere sanati con l'evoluzione del sistema.

## **20. Ministero della difesa**

La Difesa ha predisposto uno schema di d. interm. attualmente all'attenzione del Ministero dell'ambiente e, nell'attesa della pubblicazione, continua ad utilizzare il sistema cartaceo.

## **21. Agenzia delle entrate**

E' stato confermato il contenuto della nota a suo tempo inviata.

## **22. Agenzia delle dogane e dei monopoli**

L'Agenzia è produttore di rifiuti chimici per l'esame merceologico delle merci. Per il settore monopoli la produzione di rifiuti è riconducibile alle apparecchiature per videolotterie.

Il rappresentante ha lamentato difficoltà di accesso alla rete e nell'uso delle *usb*, peraltro già segnalate al gestore. La Direzione centrale antifrode ha lamentato l'inaccessibilità al Sistri. Nella pianificazione delle spedizioni transfrontaliere dei rifiuti da sottoporre a controllo, l'accesso al Sistri potrebbe migliorare il sistema nazionale dei controlli, consentendo il controllo del trasporto dalla partenza fino al valico di confine, dove poi è competente l'Agenzia delle dogane. L'accesso al Sistri, collegato a sua volta con il Noe dei Carabinieri e con il Corpo forestale dello Stato, consentirebbe il monitoraggio delle movimentazioni transfrontaliere dei rifiuti in entrata ed in uscita.

## **23. Corte dei conti**

La Corte è tra i primi iscritti al Sistri, del quale però lamenta l'onerosità non proporzionale ai volumi di rifiuti realmente prodotti. Rileva difficoltà, nelle convenzioni Consip, per il ritiro del materiale obsoleto da parte del fornitore, qualora non fosse espressamente previsto. Suggerisce quindi che ritiro e smaltimento siano precisati nella convenzione. Segnala, infine, un elemento di criticità, rappresentato, talvolta, dall'assenza della scheda di sicurezza del materiale fornito che non consente l'individuazione della qualificazione del rifiuto e quindi il corretto smaltimento.

## 24. Sintetiche considerazioni conclusive

La Sezione osserva che l'attuazione di un sistema informatico di tracciabilità dei rifiuti è uno strumento funzionale e necessario per rendere più efficaci le azioni di controllo sulla gestione dei rifiuti.

Essa non ignora le difficoltà sorte nella fase iniziale del suo funzionamento, gli esiti del c.d. *click day* e le anomalie e criticità che hanno caratterizzato la sua introduzione, che hanno dato adito alla pronuncia di pareri di opposto contenuto, oltre che ad un rilevante contenzioso tutt'ora in atto.

Rileva che sul sistema è stato espresso il giudizio positivo da AgId, a seguito delle verifiche semestrali sul funzionamento del Sistri e che positivo è stato anche l'esito del collaudo del dicembre 2013, che ha accertato, altresì, la diretta ed immediata utilizzabilità della georeferenziazione degli automezzi (c.d. tracciabilità in tempo reale del trasporto dei rifiuti).

La georeferenziazione, vale a dire il tracciamento del mezzo e, quindi, del percorso seguito dal rifiuto, è requisito essenziale per l'efficacia del sistema di tracciamento e per la realizzazione delle finalità di controllo che il sistema si propone di realizzare.

Proprio il riferimento alla particolare realtà e alle esigenze del paese induce la Sezione a considerare che in materia ricorrano tutte le circostanze eccezionali che consentono il superamento dei livelli minimi di regolazione richiesti dalla direttiva in esame ove si consideri per quanto tempo e con quanta frequenza è stato fatto ricorso al commissariamento straordinario per l'emergenza rifiuti, che ha interessato il Lazio, la Campania, la Sicilia, la Puglia e la Calabria, ai commissariamenti per la bonifica ambientale in Sicilia, per l'emergenza socio-economica-ambientale in Puglia, al fenomeno della "terra dei fuochi", all'emergenza ambientale di Taranto, all'inquinamento in Basilicata e alla bonifica di Bagnoli.

La motivazione delle scelte tecnico-politiche effettuate, evidenziando che la direttiva comunitaria richiede la tracciabilità dei soli rifiuti pericolosi senza imporre particolari strumenti e che "nel sistema Sistri la collaborazione ed adesione dell'utenza è elemento imprescindibile per la completa tracciabilità", è inadeguata alla fattispecie, atteso, in primo luogo, che sarebbe un vero anacronismo prescindere da uno strumento informatico per la tracciabilità dei rifiuti, sia pure limitata a quelli pericolosi, come prescritto dalla direttiva

n. 2008/98/Ce, che non contempla esenzioni relative al numero dei dipendenti o alla quantità dei rifiuti, e, in secondo luogo, che l'utenza è tenuta ad adempiere ad un obbligo, che prescinde da ogni condivisione dei suoi destinatari.



## CAPITOLO XV

### CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

1. Il Sistri è stato concepito al fine di rendere tracciabili informaticamente le fasi della produzione e della gestione dei rifiuti, consentendo alle autorità preposte un più efficace controllo del trasporto e dello smaltimento, fasi sulle quali è maggiormente concentrato il rischio di infiltrazioni della criminalità organizzata.

Il Sistri ha, pertanto, anticipato una delle misure prescritte dalla direttiva n. 2008/98/Ce del Parlamento europeo e del Consiglio per contrastare la c.d. criminalità ambientale, che nel tempo ha assunto una connotazione transnazionale.

2. Il sistema integrato per il controllo e la tracciabilità dei rifiuti, previsto inizialmente dall'art. 1, c. 1116, l. 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007) e destinato alla raccolta di informazioni su produzione, detenzione, trasporto e smaltimento di rifiuti (come precisato dal c. 3-*bis*, art. 189, d.lgs. n. 152/2006, codice dell'ambiente, nel testo modificato dall'art. 24 d.lgs. n. 4/2008), è stato istituito con il d.m. 17 dicembre 2009 che, in attuazione dell'art. 14-*bis* d.l. n. 78/2009, aveva definito tempi e modalità di attivazione del sistema e individuato, tra l'altro, i soggetti obbligati o facoltizzati ad aderire al Sistri, distinti per tipologia di rifiuto (pericoloso e non), comprendendo tra gli obbligati i comuni, gli enti e le imprese che gestiscono i rifiuti urbani nel territorio della Regione Campania.

Le finalità che si volevano perseguire mediante la realizzazione del sistema informatico di controllo della tracciabilità dei rifiuti consistevano nella semplificazione delle procedure di trasmissione e raccolta di informazioni sulla produzione, sulla detenzione, sul trasporto e sullo smaltimento dei rifiuti, che sarebbero state informatizzate; nel ricorso all'utilizzo di dispositivi elettronici idonei a consentire la trasmissione dei dati, a firmare elettronicamente le informazioni fornite ed a memorizzarle sul dispositivo stesso, nonché di un dispositivo elettronico da installarsi su ciascun veicolo adibito al trasporto di rifiuti, con la funzione di monitorare il percorso effettuato dal medesimo (chiavette *usb* e dispositivi di localizzazione satellitare dei mezzi di trasporto).

Ciò al fine di rendere più efficace l'azione di contrasto ai fenomeni di criminalità organizzata nell'ambito dello smaltimento illecito dei rifiuti.

Il recepimento dell'attuale normativa europea in tema di rifiuti, introdotta dalla direttiva n. 2008/98/Ce, è avvenuto con il d.lgs. 3 dicembre 2010, n. 205, entrato in vigore il 25 dicembre 2010, il quale ha modificato e integrato numerose disposizioni del d.lgs. n. 152/2006, al fine di coordinare la normativa europea con le norme concernenti il Sistri.

Precisamente, l'art. 16, d.lgs. n. 205/2010, di modifica degli artt. 188, 189, 190 e 193 del d.lgs. n. 152/2006, ha sostituito l'art. 188 (Responsabilità della gestione dei rifiuti) ed ha introdotto gli artt. 188-*bis* (Controllo della tracciabilità dei rifiuti) e 188-*ter* (Sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (Sistri)).

Il successivo d.m. 18 febbraio 2011, n. 52, ha confermato le categorie sia dei soggetti obbligati all'iscrizione, sia dei soggetti che avrebbero potuto aderire volontariamente.

3. A decorrere dal 2011, si è verificato un susseguirsi di proroghe all'operatività del sistema, unitamente all'emergere della considerazione, della quale si dà atto nelle disposizioni normative che via via venivano adottate, delle osservazioni delle associazioni di categoria e delle richieste di semplificazione da esse formulate, compreso il ricorso all'utilizzo di tecnologie più moderne e di più semplice utilizzo.

Il d.l. n. 101/2013 ha modificato il codice dell'ambiente, sostituendo con l'art. 11 i cc. 1, 2 e 3 dell'art. 188-*ter* del d.lgs. n. 152/2006, prevedendo l'obbligatorietà del sistema per gli enti e le imprese produttori iniziali, gestori e trasportatori di rifiuti speciali pericolosi e per altre categorie ivi contemplate; la volontarietà per tutti gli altri enti e imprese.

Il testo sostituito dell'art. 188-*ter*, al 3° comma, prevedeva, inoltre, che, con uno o più decreti del Ministro dell'ambiente, sentiti il Ministro dello sviluppo economico e il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, potessero essere specificate le categorie dei soggetti obbligati e fossero individuate, nell'ambito degli enti o imprese che effettuano il trattamento dei rifiuti, ulteriori categorie di soggetti a cui fosse necessario estendere il sistema di tracciabilità dei rifiuti.

In merito, la Sezione rileva che in tal modo è stata aperta la via a variazioni rimesse alla mera discrezionalità dell'amministrazione.

Con d.m. n. 78 del 30 marzo 2016, "Regolamento recante disposizioni relative al funzionamento e ottimizzazione del sistema di tracciabilità dei rifiuti in attuazione dell'art. 188-*bis*, c. 4-*bis*, del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152", pubblicato nella G.U. del 24 maggio 2016, la cui entrata in vigore è prevista per l'8 giugno 2016, il ministero abroga il precedente

regolamento (d.m. n. 52/2011), introduce una procedura semplificata nella tempistica di comunicazione dei dati da parte degli operatori e rinvia a successivi decreti, tra l'altro, la definizione delle procedure operative necessarie per l'utilizzo del Sistri.

Il predetto decreto, inoltre, individua, nell'ambito delle categorie degli obbligati, altri soggetti tenuti ad aderire, ed, altresì, impone a ciascun operatore che effettua l'attività di raccolta e trasporto dei rifiuti, di dotarsi dei dispositivi *black box* e *usb* fino all'adozione dei decreti di definizione delle procedure operative sul sistema.

4. Il d.m. 24 aprile 2014, n. 126, adottato con il parere favorevole del Ministro dello sviluppo economico e del Ministro delle infrastrutture, tra l'altro, ha disciplinato le modalità di applicazione del c.d. trasporto intermodale e ha specificato le categorie di soggetti tenuti ad aderire al sistema, ossia gli enti e le imprese produttori di rifiuti speciali pericolosi con più di dieci dipendenti, oltre altri ivi contemplati, restringendo la categoria degli obbligati.

Ne consegue che non rientrano nella previsione normativa i rifiuti urbani ancorché pericolosi, ad eccezione dei rifiuti urbani della Regione Campania e che da tale obbligo sono esclusi i produttori non organizzati in enti o imprese, nonché le Pmi associate, ancorché produttrici iniziali di rifiuti pericolosi, che possono continuare ad utilizzare i registri di carico/scarico e i formulari (ex artt. 190 e 193 del citato d.lgs. n. 152/2006) qualora abbiano un numero di addetti pari od inferiore alla predetta soglia di dieci unità di personale, a meno che non abbiano aderito volontariamente al sistema (art. 1, c. 2, d.m. citato).

Il d.m. n. 126/2014, inoltre, ha rinviato a successivi decreti la rimodulazione del Sistri sulla base delle risultanze dei tavoli tecnici di approfondimento tematico, attivati con i rappresentanti delle associazioni di categoria e con gli operatori interessati nell'ambito del Tavolo tecnico di monitoraggio e concertazione di cui all'art. 11, c. 13, del d.l. n. 101/2013.

I predetti tavoli riguardano, in particolare, le esigenze specifiche della microraccolta, relativamente alla quale AgId ha rilasciato la valutazione di congruità delle modifiche autorizzate, dell'eventuale evoluzione degli apparati tecnologici, della possibilità di permettere la compilazione delle relative schede *'off line'* in modalità asincrona ed, infine, della interoperabilità del Sistri con i *software* gestionali aziendali.

5. Il procedimento che ha dato origine all'adozione del sistema e che ha regolato il suo funzionamento è consistito in un'articolata e non lineare sequenza di atti, dall'esame della quale sono emerse numerose criticità e problematiche, e che ha registrato, tra l'altro, pareri e giudizi di opposto contenuto da parte degli organi consultivi e di controllo, nonché un notevole contenzioso, tutt'ora in corso presso l'autorità giudiziaria civile, penale ed amministrativa.

Le anomalie rilevate riguardano, sotto il profilo della legittimazione soggettiva all'adozione della decisione amministrativa, l'esercizio delle competenze intestate all'autorità politica di vertice del ministero (con i suoi uffici di diretta collaborazione) e alla dirigenza amministrativa, con sovrapposizione di ruoli che l'ordinamento vorrebbe distinti.

La peculiarità tecnica e la finalizzazione del sistema al controllo dell'iter dei rifiuti sono state impropriamente utilizzate per la dichiarazione di segretezza che, in ogni caso, non avrebbe potuto consentire di non dar corso alle procedure concorsuali.

In merito all'esigenza di rafforzare la separazione tra le funzioni di indirizzo politico-amministrativo da un lato e di gestione amministrativa dall'altro, che sul piano formale e concettuale è alquanto lineare, salvo in particolari casi precisare gli esatti confini tra le due funzioni, si evidenzia che il d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla l. 30 luglio 2010, n. 122, art. 8, c. 10, ha attribuito ai dirigenti generali la competenza alla dichiarazione di segretezza di opere, servizi o forniture, conferendo alla valutazione della segretezza carattere di giudizio tecnico.

6. Sotto un profilo oggettivo, l'esito dell'attività gestionale relativa alla fase negoziale pre-contrattuale ha condotto, anzitutto, ad escludere che sia stata seguita una procedura di *project financing* e a ritenere, in virtù del ricorso al criterio interpretativo sistematico, che sia stata conclusa una "concessione di servizi", il cui *nomen iuris* è più volte ricorrente nella documentazione relativa.

Muovendo dalla considerazione che il *discrimen* tra concessione ed appalto deve essere ricercato nel differente destinatario della prestazione e nella diversa allocazione del rischio di gestione del servizio, la qualificazione giuridica, attribuita alla fattispecie contrattuale concreta, deriva dalla circostanza che il servizio è rivolto al pubblico e non direttamente all'amministrazione e che, almeno per la parte prevalente, la remunerazione del concessionario deriva dalla gestione del servizio, la cui progettazione, anche esecutiva, è

stata effettuata dalla società concessionaria, essendosi spogliato il ministero delle sue competenze anche con riferimento alla stesura del capitolato tecnico.

Va rilevato, al riguardo, che l'ordinamento vieta l'unicità delle figure del progettista e dell'esecutore al fine di impedire la predisposizione di progetti subordinati alle capacità tecniche, economiche, operative e imprenditoriali dell'impresa proponente.

7. E' emerso, inoltre, che l'amministrazione non ha esercitato il potere-dovere di esprimere un giudizio tecnico sulla congruità, serietà, sostenibilità e realizzabilità del progetto, del quale è stata chiesta l'anticipata esecuzione.

La mancanza di una valutazione economica di congruità dei costi ha lasciato ampia autonomia alla società concessionaria, attesa anche l'assenza di una valutazione comparativa tra soluzioni alternative.

Si è evidenziata, altresì, l'incongruenza tra il progetto Sistri del maggio 2007, che ipotizzava una quantità minima di 140.000 chiavi e 57.000 *black box* da consegnare e installare, e il contratto stipulato il 14 dicembre 2009, che quantificava in 900.000 gli utenti/consegnatari dei dispositivi *usb*.

Si rileva, inoltre, l'inopportunità di avere conferito rilevanza di presupposto contrattuale specifico (ossia di circostanza particolare alla quale è subordinato il vincolo contrattuale) all'introduzione (mediante l'esercizio di un potere autoritativo) di un sistema sanzionatorio della mancata iscrizione al Sistri.

8. L'indagine ha appurato che il Sistri, nato per sostituire il sistema cartaceo della tracciabilità dei rifiuti, che rendeva disponibili i dati solo a distanza di due/tre anni dal loro rilevamento, nonostante il giudizio positivo espresso da AgId, a seguito delle verifiche semestrali sul funzionamento del Sistri, e l'esito positivo del collaudo del dicembre 2013, che ha accertato, altresì, la diretta ed immediata utilizzabilità della georeferenziazione degli automezzi (c.d. tracciabilità in tempo reale del trasporto dei rifiuti), nonché la valenza certificatoria del tracciamento informatico ai fini dell'imputazione agli operatori della movimentazione e/o del trattamento dei rifiuti, per effetto di tutti gli interventi dovuti alle semplificazioni e ottimizzazioni che sono state apportate al suo funzionamento, ha subito limitazioni di funzionalità che hanno ridotto le potenzialità che aveva in origine.

La georeferenziazione, vale a dire il tracciamento del mezzo e quindi del percorso seguito dal rifiuto è requisito essenziale per l'efficacia del sistema di tracciamento e per la realizzazione delle finalità di controllo che il sistema si propone di realizzare.

Le numerose disposizioni normative, recate dai decreti legge e dai decreti ministeriali adottati in materia, che hanno introdotto esenzioni alle categorie dei soggetti obbligati all'iscrizione al sistema, hanno imposto modifiche all'operatività del sistema stesso, lo hanno abrogato, reintrodotta e ne hanno sospeso o rimodulato l'operatività, nonché procrastinato l'applicazione delle sanzioni, appaiono connotate da incertezze e oscillazioni decisionali nella parte in cui non hanno valutato i costi fissi e variabili che la concessionaria ha continuato a sostenere per mantenere in esercizio il sistema.

Particolarmente rilevanti sono le disposizioni (introdotte dall'art. 52, c. 2, del d.l. n. 83/2012, convertito con modificazioni nella l. n. 134/2012) che hanno previsto la sospensione degli effetti del contratto e la conseguente inesigibilità delle relative prestazioni e quelle (art. 11 del d.l. n. 101/2013, come poi ulteriormente modificato dal d.l. n. 91/2014, convertito nella l. n. 116/2014) che hanno prorogato il termine finale di efficacia del contratto al 31 dicembre 2015, nuovamente differito dal d.l. n. 210/2015 al 31 dicembre 2016, in quanto impositive di un pesante condizionamento dell'autonomia del contraente privato da parte della pubblica amministrazione.

Al riguardo, la Sezione rileva che non risponde a principi di buona amministrazione l'aver gestito la vicenda mediante l'adozione reiterata di disposizioni normative recanti esenzioni relative sia alle categorie degli obbligati sia alle tipologie di rifiuti, minuziosamente previste nei loro dettagli tecnici, che appaiono il tentativo di comporre un conflitto di interessi tra l'intolleranza delle imprese verso una forma stringente ed effettiva di controllo ed una uniformemente capillare attuazione del progetto.

9. Con riferimento alle attività previste dal d.l. n. 101/2013, AgId ha reso noto di aver rilasciato la valutazione di congruità delle modifiche autorizzate in materia di "microraccolta" (art. 11, c. 7), di avere prossime alla conclusione le attività di valutazione dei costi di produzione Ict (art. 11, c. 9-bis) per il periodo dicembre 2014-agosto 2015 e di aver avviato le attività per l'ultimo quadrimestre 2015.

A seguito delle verifiche di congruità tecnica ed economica in materia di semplificazioni ed ottimizzazioni del funzionamento del sistema, dunque, la prima semplificazione,

attinente alla microraccolta, è stata realizzata dalla società a titolo oneroso, mentre incerto è l'esito che concerne i servizi di interoperabilità, atteso che, per quanto riguarda le linee guida, predisposte dalla società e sottoposte per la valutazione ad AgId, in fase di consultazione delle associazioni presso il Tavolo di monitoraggio (l'esito delle cui conclusioni non è stato formalmente verbalizzato) è emersa la mancata condivisione delle soluzioni individuate.

Nonostante i limiti apportati, in termini di esenzioni di obbligati e di ridotta operatività, che hanno ridimensionato le finalità per cui il sistema era stato adottato, è stato accertato che esso è esecutivo e coerente con gli obiettivi della direttiva comunitaria.

10. L'adozione, nell'arco degli anni di vita del sistema, di continue modifiche normative che hanno esentato dall'obbligo di adesione al sistema alcune categorie di obbligati, che hanno modificato le modalità operative del medesimo, che hanno previsto un funzionamento scaglionato per utenza, nonché la perdurante assenza di sanzioni, che non fossero quelle relative alla mancata iscrizione e mancato versamento dei contributi, hanno creato, anzitutto, notevoli incertezze applicative, nonché un clima di intolleranza, che ha impedito il rafforzarsi di una coscienza collettiva consapevole della necessità di doversi adeguare ad un obbligo giuridico, al fine di utilizzare uno strumento efficace nella lotta alla c.d. criminalità ambientale.

11. Il tema della protezione dell'ambiente nel diritto dell'Unione europea, alla luce dell'evoluzione sia giurisprudenziale della Corte di giustizia sia normativa, è attualmente disciplinato dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (tit. I art. 4 e tit. XX artt. 191-193), le cui disposizioni non pregiudicano la libertà degli Stati membri di mantenere o adottare misure di protezione ambientale ancora più rigorose, purché compatibili con il trattato stesso (art. 193).

Considerato il tenore letterale dell'art. 288 del citato trattato, ai sensi del quale la direttiva vincola lo Stato membro cui è rivolta per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi, è evidente la *ratio* di questa norma, che ha introdotto uno strumento normativo più flessibile rispetto al regolamento e più rispettoso dell'autonomia decisionale dei singoli Stati membri e delle peculiari esigenze e delle tradizioni giuridiche dei rispettivi ordinamenti.

Proprio il riferimento alla particolare realtà e alle esigenze dell'Italia induce la Sezione a considerare che in materia ricorrano tutte le circostanze eccezionali in base alle quali è senz'altro consentito il superamento dei livelli minimi di regolazione richiesti dalla direttiva in esame ove si consideri per quanto tempo e con quanta frequenza è stato fatto ricorso al commissariamento straordinario per le innumerevoli emergenze ambientali che si sono succedute negli ultimi venti anni.

Reputa l'amministrazione che le scelte effettuate relativamente alla restrizione della tracciabilità ai soli rifiuti pericolosi corrispondono alla previsione della direttiva n. 2008/98/Ce che non impone l'adozione di strumenti informatici e che la collaborazione ed adesione dell'utenza è elemento imprescindibile per la completa tracciabilità.

Si tratta tuttavia di un'argomentazione che non può essere condivisa perché la direttiva europea richiede la tracciabilità dei rifiuti pericolosi senza prevedere esenzioni di sorta e sarebbe un vero anacronismo prescindere da uno strumento informatico per la tracciabilità dei rifiuti; tracciabilità che costituisce per l'utenza l'adempimento di un obbligo, che prescinde da ogni condivisione dei suoi destinatari.

12. In ottemperanza al protocollo per l'attuazione del Sistri tra il ministero e la Regione Campania, quest'ultima ha reso noto che l'Osservatorio regionale rifiuti (Orr) ha provveduto ad adeguarsi per ricevere il flusso dati proveniente dal Sistri, senza tuttavia dismettere le modalità di acquisizione del proprio sistema informativo, in grado di certificare la totalità dei dati in materia, compresa la produzione e la percentuale di raccolta differenziata dei comuni della Regione Campania.

13. La sperimentazione, che avrebbe dovuto decorrere dal 30 giugno 2014, per l'applicazione del sistema agli enti o imprese di raccolta e trasporto di rifiuti urbani pericolosi a titolo professionale, compresi i vettori esteri che effettuano trasporti di rifiuti urbani pericolosi all'interno del territorio nazionale o trasporti transfrontalieri in partenza dal territorio, è stata rinviata alla futura configurazione informatica del sistema con il supporto tecnico di Consip s.p.a., in funzione di centrale di committenza.

La predetta fase di sperimentazione, peraltro, è stata abrogata per effetto del d.lgs. 22 gennaio 2016, n. 10, "Modifica e abrogazione di disposizioni di legge che prevedono l'adozione di provvedimenti non legislativi di attuazione, a norma dell'art. 21 della l. 7

agosto 2015, n. 124” (art. 1, c. 9), che ha escluso gli enti, le imprese e i vettori che effettuano operazioni inerenti ai rifiuti urbani pericolosi dal controllo del sistema.

14. Con riferimento alla procedura concorsuale indetta da Consip s.p.a., al fine di individuare il concessionario del nuovo sistema di tracciabilità dei rifiuti, la Sezione ha espresso perplessità nei riguardi dei termini economici ipotizzati a base di gara, atteso che rispetto al valore stimato della concessione (complessivi euro 260.000.000 per l'intera durata della medesima), la remunerazione del concessionario varierà in relazione all'ammontare complessivo dei contributi versati annualmente dagli utenti secondo un meccanismo di calcolo che tiene conto di ipotesi e scenari ponderati sulla base di diversi fattori, tra i quali: la durata della concessione, il numero di utenti iscritti al Sistri (obbligati e non) nell'anno di riferimento suddivisi per fasce, le quote percentuali spettanti al concessionario dei contributi unitari versati dai soggetti registrati, il contributo medio che deriva, a sua volta, dai giorni di effettivo esercizio della concessione con riferimento al periodo della fatturazione e da altre variabili.

La quota spettante al concessionario, che si prevede ammonti a circa 90 milioni di euro per l'intero periodo di durata della concessione, assumendo come costante il perimetro degli utenti paganti e l'assenza di ribasso sui valori a base di gara, sarà applicata sul contributo versato da ciascun utente, il cui valore in euro decrescerà secondo un sistema “a scaglioni” all'aumentare del numero di utenti.

A sostegno della sostenibilità economico-finanziaria dell'operazione, la *lex specialis* di gara ha richiesto agli operatori economici di produrre, in allegato all'offerta economica, un piano economico e finanziario descrittivo dei presupposti e delle condizioni per il raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario degli investimenti e della gestione entro il termine di durata della concessione medesima.

Consip ha reso noto, infine, che il capitolato tecnico prevede tanto la tracciatura dei percorsi *off line* tanto quella *on line*, tenuto conto delle soluzioni che offre attualmente il mercato e senza il ricorso alle attuali *black box*.

15. L'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (Ispra), integrato in un sistema a rete il Sistema delle agenzie ambientali che conta la presenza sul territorio nazionale di ventuno tra le Agenzie regionali (Arpa) e provinciali (Appa), ha reso noto che

l'interconnessione con il catasto telematico dei rifiuti, istituito ai sensi dell'art. 189 d.lgs. n. 152/2006, non è mai divenuta operativa. Al riguardo, l'Ispra ha comunicato di aver individuato, con le Arpa e con l'ausilio di Selex, i dati e le modalità di interconnessione e di essere in attesa che il ministero definisca lo *standard* di interconnessione.

Ha posto, altresì, una questione interpretativa riguardo al c. 2, art. 1, d.m. 24 aprile 2014, che, non prevedendo l'obbligo della dichiarazione Mud per coloro che non sono obbligati ad aderire al Sistri, né vi aderiscono volontariamente, crea il dubbio se venga meno per gli stessi l'obbligo della tracciabilità dei rifiuti pericolosi, con riflessi sui dati del catasto dei rifiuti e sull'adempimento degli obblighi di comunicazione previsti dalle direttive comunitarie in materia di rifiuti.

La questione interpretativa proposta è rilevante in quanto evidenzia l'esistenza di un vuoto normativo, atteso che il sistema di tracciabilità dei rifiuti, così come modificato, esclude la maggior parte dei soggetti, prima obbligati al Mud, dall'obbligo di adesione al Sistri e in tal modo rende impossibile assicurare un quadro conoscitivo completo e costantemente aggiornato dei dati relativi ai rifiuti attraverso il catasto.

In mancanza dei dati forniti con la dichiarazione annuale Mud, risulta quindi impossibile adempiere agli obblighi di comunicazione previsti dalle direttive e dai regolamenti comunitari in materia di rifiuti, con conseguente attivazione di procedure di infrazione a carico dello Stato italiano.

Infine, Ispra ha evidenziato la necessità di conoscere quanto avviene all'interno degli impianti di gestione dei rifiuti, non solo per consentire alle agenzie di effettuare i controlli dovuti, ma anche per poter ottemperare agli obblighi di comunicazione alla Ue, interessata a conoscere non solo i dati relativi all'ingresso dei rifiuti negli impianti ma anche ciò che avviene all'interno di questi ultimi.

Il sistema a regime riguarda una platea ristretta di operatori (nel 2013, su un totale di 131 milioni di tonnellate di rifiuti prodotti, i pericolosi erano 8 milioni e 600 mila) in quanto la direttiva europea (art. 17) fa riferimento al controllo dei rifiuti pericolosi ed alle misure che gli Stati membri devono individuare per tracciare i rifiuti dalla produzione alla destinazione finale ma solo per i pericolosi.

A livello europeo non c'è obbligatorietà del registro di carico e scarico né del Fir né del Mud. Con il "pacchetto rifiuti" che la Comunità europea sta portando avanti si prevedono dei registri elettronici ma solo per i rifiuti pericolosi, con la possibilità degli Stati membri di

ampliarla a quelli non pericolosi. Per le note vicende nazionali legate al problema rifiuti, Ispra ritiene di dover monitorare l'intero sistema. La preoccupazione di Ispra, che dovrebbe essere di tutti gli enti interessati a tutti i livelli e del Governo, è dovuta alla mancanza di tracciamento all'interno degli impianti.

16. Sotto il profilo della tracciabilità, la previsione che la registrazione dei percorsi avverrà in modalità *off line*, ossia fuori copertura di rete, con abbandono del sistema di tracciabilità del rifiuto in tempo reale, frustra le aspettative manifestate dal Comando generale dell'Arma dei carabinieri, condivise dal Corpo forestale dello Stato, che auspicano la visualizzazione del percorso del mezzo di trasporto del rifiuto in tempo reale, in quanto strumento più efficace ai fini del controllo del percorso seguito.

L'esito delle sommarie informazioni acquisite dai militari dell'Arma presso le imprese che avevano fatto più frequentemente ricorso al Sistri non ha evidenziato anomalie impeditive del funzionamento del sistema, i cui rallentamenti sono dovuti ai tempi tecnici richiesti dalla sua manutenzione, in quanto la scarsa velocità della connessione ad *internet*, lamentata dagli utenti, è un presupposto estraneo al Sistri.

Inoltre, le imprese interpellate hanno riferito tempi rapidi riguardo all'inserimento informatico delle schede, mentre antieconomica, sotto il profilo finanziario e di tempo, è la coesistenza dei sistemi, cartaceo ed informatico, attesa la duplicità degli adempimenti da osservare.

Nell'ambito del settore pubblico, esclusi i casi di adesione alle convenzioni Consip di *Facility management*, che comprendono il servizio di smaltimento rifiuti, anche di quelli speciali pericolosi e non, è stata segnalata la circostanza dell'elevato costo di iscrizione da parte delle amministrazioni articolate in più sedi, tutte considerate, ai fini Sistri, "unità locali", siano esse periferiche o metropolitane, relativamente alle quali ultime è stata auspicata la possibilità di un'unica iscrizione, per contenere la spesa.

Più articolata sotto un profilo tecnico-operativo è l'analoga difficoltà segnalata da Rete ferroviaria italiana, azienda strutturata a rete, che è stata risolta mediante il ricorso a *software* di gestione dei rifiuti che garantiscono l'interoperabilità con il Sistri.

Riguardo alle federazioni degli ordini professionali, nessuna criticità è stata riferita dagli ordini dei farmacisti, dovendosi ritenere che gli studi professionali facenti capo agli altri ordini interpellati operino con le modalità della microraccolta.

17. Dalla situazione complessiva oggetto dell'indagine emerge che il Sistri, collaudato e certificato nel 2013, non ha mai smesso di funzionare, nemmeno nei periodi in cui ne era stata stabilita la sospensione, e che forte è stata l'opposizione ad esso da parte di numerose associazioni di settore.

Destano, inoltre, preoccupazione gli effetti finanziari del rilevante contenzioso in atto.

In relazione alle segnalate criticità ed anomalie, che costituiscono altrettanti punti di debolezza ostativi ad una corretta e trasparente gestione del sistema di tracciabilità dei rifiuti, quale strumento di contrasto alla criminalità organizzata e di prevenzione di eventuali procedure d'infrazione promosse dalla Corte di giustizia dell'Unione europea per violazione della normativa in materia, la Sezione raccomanda al Ministero dell'ambiente di:

- proseguire con più linearità e fermezza nell'obiettivo di controllare nella sua globalità il fenomeno. La riduzione della platea degli obbligati, esentando ad esempio le imprese con meno di dieci dipendenti, è venuta a minare il perseguimento dell'obiettivo primario di monitorare in modo totalizzante la gestione dei rifiuti speciali pericolosi aprendo maglie nelle quali il malaffare può inserirsi con facilità;
- provvedere all'armonizzazione delle disposizioni che individuano i soggetti obbligati o meno ad aderire al Sistri con quelle che intestano ai medesimi adempimenti e obblighi di comunicazione in materia di rifiuti, al fine di garantirne la tracciabilità, sia essa attuata con modalità cartacee sia informatiche, al fine di colmare la lacuna normativa segnalata da Ispra con riferimento all'obbligo della dichiarazione Mud;
- provvedere ad adottare il d. interm., previsto dall'art. 188-ter del d.lgs. n. 152/2006, per definire le procedure e le modalità di utilizzo del Sistri da parte delle Forze armate, di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco;
- prevedere l'attuazione di un sistema che consenta la tracciabilità delle attività condotte all'interno degli impianti di gestione dei rifiuti;
- verificare la congruità dei criteri economici e dei termini in base ai quali è determinato il valore della concessione per la gestione del sistema che sarà stipulata in esito alla gara bandita da Consip s.p.a.

18. Il Ministero dell'ambiente, in attuazione dell'art. 3, c. 6, della l. n. 20/1994, entro sei mesi dalla data di ricevimento della relazione darà i seguiti necessari alle osservazioni e raccomandazioni ivi formulate e comunicherà alla Sezione le misure conseguenzialmente adottate.



**SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO**