

**Camera dei Deputati – 5-00913 - Interrogazione a risposta in Commissione  
presentata dall’On. Realacci (PD) ed altri 8 agosto 2013.**

— Al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, al Ministro dello sviluppo economico. — Per sapere – premesso che:

secondo i dati del Rapporto Ecomafie di Legambiente il giro illegale di rifiuti in Italia è di almeno 4,1 miliardi di euro l'anno di cui 3,1 derivano da rifiuti speciali e un miliardo dagli appalti della gestione dei rifiuti solidi urbani nelle quattro regioni a tradizionale presenza mafiosa;

al 31 dicembre 2012, le inchieste per traffico organizzato di rifiuti ex articolo 260 del decreto legislativo n. 152 del 2006, sono ad oggi oltre 253, con 1.367 ordinanze di custodia cautelari, oltre 4.000 denunce e 698 aziende coinvolte;

**è urgente attivare un sistema di tracciabilità per la gestione e la movimentazione dei rifiuti da parte delle aziende che sia semplice, efficace e trasparente;**

**il SISTRI – Sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti** – è un sistema informativo voluto dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare per monitorare i rifiuti pericolosi tramite la tracciabilità degli stessi trasferendo in formato digitale i previgenti adempimenti documentali precedentemente svolti in forma cartacea e basati sul MUD – Modello unico di dichiarazione ambientale sul registro di carico e scarico dei rifiuti e sul FIR – Formulario di identificazione dei rifiuti;

il predetto sistema si basa sull'utilizzo di due apparecchiature elettroniche: una cosiddetta «*black box*», ovvero un*transponder*, da montare sui mezzi adibiti al trasporto dei rifiuti per tracciarne i movimenti e un *token usb* da 4 *gigabyte* equipaggiata con un *software* per autenticazione forte e firma elettronica che viaggia assieme ai rifiuti, su cui sono salvati tutti i dati ad essi relativi;

sono obbligati ad aderire a tale sistema di tracciabilità: tutti i produttori iniziali di rifiuti pericolosi; tutti i produttori iniziali di rifiuti non pericolosi derivanti da lavorazioni industriali, da lavorazioni artigianali, da trattamenti effettuati sulle acque, da trattamento di rifiuti e costituiti da fanghi da abbattimento delle emissioni in atmosfera con più di 10 dipendenti; tutti i trasportatori di rifiuti speciali prodotti da terzi; i trasportatori di propri rifiuti speciali pericolosi; i gestori di impianti di recupero e smaltimento, gli intermediari e i commercianti di rifiuti senza detenzione degli stessi; i comuni e gli enti e le imprese che gestiscono i rifiuti urbani nel territorio della regione Campania;

il progetto SISTRI cominciò a prendere forma dal 2007 e che a maggio 2011, il cosiddetto «*click day*», cioè il collaudo generale del sistema voluto dalle associazioni imprenditoriali in vista dell'imminente partenza del sistema del 1° giugno dello stesso anno portò risultati al di sotto delle attese: un terzo delle imprese coinvolte registrò problemi nella gestione del sistema, a causa di malfunzionamenti delle apparecchiature elettroniche e di carenze del sistema informativo centrale che non è stato in grado di garantire l'accesso a tutti gli operatori;

**stanti le notevoli difficoltà di implementazione del sistema, l'interferenza del SISTRI con sistemi informatici in uso alle aziende, l'importante impatto che il SISTRI ha nel sistema di gestione aziendale per i soggetti che trattano di rifiuti** si è deciso, a più riprese, di rinviare l'entrata in vigore del sistema al 1° ottobre 2013, per le categorie relative ai rifiuti speciali pericolosi di cui al comma 1 dell'articolo 1 del decreto-legge n. 83 del 2012 – decreto sviluppo, e al 3 marzo 2014 per tutti gli altri;

a questo proposito pare opportuno fare esplicito riferimento all'ultima relazione sul redatta dalla «Commissione Parlamentare d'inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti» della XVI Legislatura che sottolinea come un'ulteriore proroga, che non può essere esclusa in

linea di principio, dovrebbe essere considerata con precauzione. Dalla teorica piena operatività completa del sistema SISTRI nel 2010, dopo 3 anni di rodaggio, vi è stato sufficiente tempo per apportare modifiche e correzioni al sistema: sulla materia SISTRI vi sono stati ben nove provvedimenti normativi e ministeriali;

la sopraddezza Commissione parlamentare d'inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti conclude la sua relazione con una presa d'atto del: «fallimento, almeno fino ad oggi, del SISTRI, per ragioni riconducibili non solo a una non corretta gestione delle varie fasi procedurali, ma anche per un'opposizione più o meno esplicita dei vari operatori rispetto all'entrata in vigore del sistema»;

le Conclusioni della consultazione delle organizzazioni delle imprese in materia di SISTRI sono state approvate all'unanimità dai rappresentanti delle 31 organizzazioni delle imprese – consultazione avvenuta in data 20 giugno 2013 presso il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare – che sottolineano come il continuo rinvio della effettiva operatività del SISTRI è esso stesso prova della non funzionalità operativa di questo sistema a causa proprio del suo eccessivo sovraccarico organizzativo per le imprese ed il termine operativo del 1° ottobre 2013, qualora fosse confermato, comporterebbe notevoli disagi alle diverse decine di migliaia di imprese e di operatori che producono e gestiscono rifiuti pericolosi; i costi economici e organizzativi di tale avvio sarebbero rilevanti, in particolare in un momento di crisi e di difficoltà per le imprese –:

se i Ministri interrogati, per quanto di competenza, intendano valutare una rapida iniziativa normativa per il superamento del SISTRI, sostituendolo con nuovi criteri da affidare poi a normativa secondaria e mantenendo nel frattempo il sistema preesistente, con eventuali piccole integrazioni che ne garantiscano una maggiore efficacia, compreso quello sanzionatorio, data l'urgenza di dare una soluzione efficace al problema del contrasto allo smaltimento illegale di rifiuti;

se non ritengano utile censire e integrare i vari sistemi già esistenti sul territorio regionale;

se intendano adottare per il nuovo sistema di tracciabilità informatizzata gli indirizzi indicati unanimemente dalle 31 organizzazioni delle imprese nella riunione del 20 giugno 2013;

se non ritengano altresì utile che nella progettazione e sperimentazione del nuovo sistema siano coinvolte le organizzazioni delle imprese, che tale sistema non comporti oneri aggiuntivi, che si prevedano misure di semplificazione per determinate categorie sulla base della individuazione di esigenze obiettive e che il nuovo sistema entri in funzione solo dopo essere stato collaudato. (5-00913)

## CAMERA DEI DEPUTATI

Martedì 17 settembre 2013

### Ambiente, territorio e lavori pubblici (VIII)

#### INTERROGAZIONE

Martedì 17 settembre 2013. — Presidenza del presidente [Ermete REALACCI](#). — Interviene il sottosegretario di Stato per l'ambiente e per la tutela del territorio e del mare, Marco Flavio Cirillo.

**La seduta comincia alle 12.10.**

#### **5-00913 Realacci: Su un nuovo sistema di tracciabilità dei rifiuti.**

Il sottosegretario [Marco Flavio CIRILLO](#) risponde all'interrogazione in titolo nei termini riportati in allegato (vedi allegato 5).

[Ermete REALACCI](#) (PD), presidente, in sede di replica al proprio atto di sindacato ispettivo, prende atto della articolata e cortese risposta fornita dal sottosegretario Cirillo, che ringrazia. Dà volentieri atto, inoltre, dell'impegno con cui il Ministro Orlando ha affrontato la complessa questione del Sistri. Al tempo stesso, **rileva che permangono ancora problematiche aperte**, come, ad esempio, quella dell'assoggettamento al Sistri di alcune particolari categorie professionali, nonché problemi, come quelli afferenti al settore dell'autotrasporto, legati al fatto che la nuova disciplina non può applicarsi agli autotrasportatori esteri.

**Nel segnalare, quindi, il diffuso sentimento di preoccupazione e di incertezza dei soggetti sottoposti al Sistri, sottolinea come il sistema italiano di controllo della tracciabilità dei rifiuti sia molto più pesante, sia dal punto di vista burocratico che dei costi, rispetto a quello degli altri Paesi europei.**

**Conclude, quindi, richiamando il Ministero dell'ambiente alla necessità di valutare attentamente, dopo l'avvio parziale del sistema, che partirà a ottobre, la necessità di un «cambio di rotta» – attraverso un confronto e un dialogo molto più forti del passato fra Ministero, imprese e istituzioni territoriali – per arrivare a un sistema di tracciabilità dei rifiuti che sia semplice, efficace e trasparente.**

Dichiara, quindi, concluso lo svolgimento delle interrogazioni all'ordine del giorno.

**La seduta termina alle 13.10.**

#### **5-00913 Realacci: Su un nuovo sistema di tracciabilità dei rifiuti.**

#### TESTO DELLA RISPOSTA

Con riferimento alle problematiche segnalate dagli onorevoli interroganti con l'interrogazione n. 5-00913, concernente il sistema di tracciabilità dei rifiuti (SISTRI), si rappresenta quanto segue.

Con il decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101 «Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni», il Governo ha recepito le esigenze di razionalizzazione e semplificazione degli adempimenti legati al sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti-SISTRI.

**Il percorso normativo disegnato con tale decreto-legge è il frutto di un attento studio, avviato sin dai primi giorni di insediamento del nuovo Governo, volto a verificare tutte le strade possibili, con la consapevolezza che si parte non da una situazione di tabula rasa, ma da un quadro già tracciato da ben tre precedenti Governi.**

In questa nuova legislatura ci si è trovati di fronte ad un Sistri già disegnato e più volte modificato normativamente e più volte rinviato, e soprattutto di fronte ad un contratto di affidamento del servizio alla Selex s.p.a. in avanzato stadio di esecuzione.

Infatti il sistema, benché più volte rinviato, è stato già interamente **realizzato dalla Selex s.p.a.**, sia quanto all'hardware che quanto al software, con ingenti costi che allo stato ammontano a **circa 250 milioni di euro.**

Di questa cifra, da finanziarsi con tariffa a carico degli utenti, solo una minima parte è stata sinora pagata dal MATTM alla società.

Si può delineare, pertanto, allo stato, un inadempimento contrattuale del MATTM nei confronti della società, inadempimento già informalmente contestato dalla società medesima al Ministero.

Allo stato, inoltre, le note vicende che hanno portato, a suo tempo, all'affidamento del contratto alla società Selex con trattativa privata coperta inizialmente da segretezza, e attenzionate anche dalla magistratura penale, non sono sfociate in nessun accertamento definitivo di illegittimità dell'affidamento medesimo.

Invero, è in atti, oltre al contestato parere a firma dell'avvocato Malinconico (oggetto di indagini penali), anche un parere ufficiale dell'Avvocatura Generale dello Stato, che giudica legittimo sia il vincolo di segretezza, sia l'affidamento a trattativa privata.

È inoltre pendente, presso l'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici, una richiesta di parere sul medesimo oggetto, ma ad oggi l'Autorità non ha fornito alcuna risposta. Ricorsi giurisdizionali a suo tempo proposti al Tar Lazio da imprese controinteressate all'affidamento in favore di Selex, sono stati rinunciati.

Sicché, ad oggi:

- a) **non vi è alcun contenzioso giurisdizionale amministrativo pendente**, che possa sfociare in una declaratoria di illegittimità dell'affidamento in favore di Selex;
- b) **non vi sono**, a fronte di un parere favorevole dell'Avvocatura Generale dello Stato, **elementi per giudicare invalido l'affidamento** e intervenire su di esso in via di autotutela (in disparte, poi, ogni considerazione sui presupposti dell'autotutela, che presuppone il decorso di un breve lasso temporale, laddove nella specie il contratto risale a circa cinque anni fa);
- c) **non sono noti gli esiti delle indagini penali in corso**, sicché neppure si può ipotizzare, allo stato, che l'affidamento del contratto sia stato frutto di un illecito penale.

**In tale contesto, il contratto non può che essere considerato valido e legittimo, e si impone il rispetto degli obblighi contrattuali da parte del Ministero.**

La possibile soluzione, pure paventata, di azzerare radicalmente il Sistri, esporrebbe il Ministero ad azione di responsabilità contrattuale e per danno erariale. Ancor più va sottolineato che il vigente sistema cartaceo di tracciabilità dei rifiuti appare obsoleto e inefficace, e facilmente eludibile.

In una realtà quale quella italiana connotata da continue e plurime emergenze rifiuti e da continue e comprovate infiltrazioni della criminalità organizzata nel ciclo dei rifiuti, è irrinunciabile che lo Stato si doti di un efficiente e efficace sistema di tracciamento dei rifiuti, che non può non passare per un sistema informatico meno eludibile di quello cartaceo.

**L'intento non è di vessare le imprese italiane con inutili oneri** sconosciuti negli altri Paesi europei. L'intento è di collaborare con le imprese al fine di porre l'Italia al passo con i più

evoluti Paesi europei, nei quali non si riscontrano «emergenze rifiuti» e per introdurre un modello di tracciamento informatico moderno ed efficace.

In sintesi, da un lato la preesistenza di un contratto in avanzato stadio di esecuzione, dall'altro la ineludibile esigenza di avere un sistema efficace di tracciamento dei rifiuti, hanno indotto il Ministero a percorrere la strada disegnata nel decreto-legge, di un SISTRI rinnovato e semplificato, sia quanto a platea soggettiva, sia quanto a contenuti oggettivi.

Con la massima disponibilità a ridurre la platea soggettiva, a dilazionare i tempi, ad abbuonare le violazioni incolpevoli, a semplificare recependo le osservazioni degli utenti sulla base di un contraddittorio autentico sinora mancato, ma senza tuttavia rinunciare alla imprescindibile esigenza di fondo del controllo pubblico sul movimento dei rifiuti, e senza incorrere nel rischio di pesanti responsabilità contrattuali ed erariali, non sostenibili specie in tempi di crisi della finanza pubblica.

E tutto ciò senza fare sconti alla Selex, ma anzi prevedendo, finalmente, un collaudo, finora non svolto sulla base della convinzione, ad avviso di questo Ministro errata, che una concessione di servizio pubblico (così è stato configurato il contratto con Selex) non necessiti di collaudo.

Insomma il Ministero vuole finalmente «vederci chiaro», e verificare tramite la via maestra e istituzionale del collaudo – affidato a soggetti di comprovata e specifica esperienza e competenza – se il sistema è in grado di funzionare e di garantire quel tracciamento efficace ed efficiente dei rifiuti, che costituisce interesse non solo pubblico, ma generale, comune alla pubblica amministrazione e alla imprenditoria sana del nostro Paese.

Oltre al collaudo iniziale, si ipotizzano anche futuri collaudi via via che verranno introdotte semplificazioni periodiche del sistema.

E il Ministero vuole vederci chiaro anche sui costi contrattuali sinora sostenuti, a tal fine prevedendo una attività di audit che diventa condizione essenziale per procedere ai pagamenti richiesti dalla società contraente. È in questa chiave di lettura che va esaminato il decreto-legge, che si passa ad illustrare in dettaglio.

L'articolo 11 del citato decreto-legge, ha introdotto una modifica ai primi tre commi dell'articolo 188-ter del decreto legislativo 152/2006, prevedendo una più ristretta platea di soggetti obbligati ad aderire al SISTRI. Le categorie dei produttori iniziali di rifiuti pericolosi, 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 saranno obbligati ad utilizzare il SISTRI, mentre i produttori e i gestori dei rifiuti diversi da quelli citati, potranno utilizzare il sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti su base volontaria.

Sono stati altresì individuati due scaglioni temporali per l'avvio del SISTRI, (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 3 marzo 2014 per i produttori iniziali di rifiuti pericolosi nonché per i comuni e le imprese di trasporto dei rifiuti urbani della regione Campania) permettendo in tal modo, una graduale partenza soprattutto in termini numerici, e prevedendo altresì la possibilità di un differimento ulteriore di sei mesi rispetto al 3 marzo 2014, nel caso in cui si rendesse necessario rendere operative alcune semplificazioni che dovranno essere introdotte nel corso dei primi mesi di avvio del SISTRI.

In particolare, attraverso una normativa secondaria, verranno individuate ulteriori semplificazioni tese a razionalizzare il sistema di tracciabilità per la gestione e la movimentazione dei rifiuti in modo da renderlo semplice, efficace e trasparente e senza

sovraccarichi organizzativi da parte delle aziende, anche al fine di eliminare gli strumenti più contestati dagli utenti, vale a dire la cosiddetta black box e la chiavetta USB.

La semplificazione si pone anche in una prospettiva di progressiva riduzione dei costi a carico degli utenti, e di aumento dei servizi ad essi offerti, anche mediante la possibilità che la piattaforma informatica del SISTRI confluisca in un sistema informativo più ampio a servizio della pubblica amministrazione.

Nella consapevolezza che un sistema informatico non è mai perfetto *ab initio*, ma senz'altro perfezionabile alla luce della sua applicazione pratica, non solo è stata prevista una prima semplificazione in fase transitoria, ma dopo questa sono previste semplificazioni periodiche, previa consultazione degli utenti, al fine di adeguare il sistema all'evoluzione tecnologica e alle esigenze via via manifestate dagli utenti, con una logica di *work in progress*.

In tale prospettiva il decreto-legge prevede anche la istituzione di un tavolo tecnico presso il gabinetto del MATTM, che è stato costituito dal Ministro con decreto in data 16 settembre 2013, che vede la partecipazione delle associazioni di categoria, della società Selex, della competente direzione generale, e dell'ufficio di gabinetto. Tanto, al fine di vagliare attentamente e nel contraddittorio degli interessati le semplificazioni proposte.

Una seduta prodromica alla formale costituzione di tale tavolo tecnico si è già svolta, e a seguito di essa sono pervenute dalle associazioni proposte semplificative che allo stato sono al vaglio del gabinetto e della competente direzione generale.

Una particolare attenzione è stata posta al sistema sanzionatorio in fase di prima applicazione del SISTRI, al fine di attenuare gli effetti derivanti dall'operatività di un nuovo sistema da parte degli operatori, prevedendo una soglia di tre violazioni consentite oltre la quale verrà applicata la sanzione stessa.

Alla luce delle osservazioni già pervenute da parte delle associazioni, vi è la disponibilità del Ministro dell'ambiente a ampliare ulteriormente, in sede di emendamenti al decreto-legge, la soglia di non punibilità, purché si tratti di illeciti colposi, mentre non possono consentirsi deroghe alla punibilità di illeciti dolosi (quale ad esempio la consapevole e voluta non iscrizione al Sistema).

Dopo la formale costituzione del tavolo tecnico, avvenuta, come detto, con decreto ministeriale in data 16 settembre 2013, si stanno calendarizzando le riunioni del tavolo tecnico al fine di portare proficuamente avanti il percorso di semplificazione.

Sono in fase di avvio le operazioni di collaudo finalizzate alla verifica della conformità del SISTRI rispetto alle norme vigenti da parte di una Commissione istituita con profili professionali selezionati. In particolare, la Commissione di collaudo dovrà verificare e, successivamente certificare, la corretta esecuzione delle prestazioni dedotte nel contratto stipulato in data 14 dicembre 2009, e successivamente integrato in data 10 novembre 2010, secondo le tempistiche di progressiva entrata in esercizio del Sistema SISTRI, ovvero 1° ottobre 2013 e 3 marzo 2014; in particolare dovrà essere verificato che le prestazioni contrattuali siano state eseguite tutte ed a regola d'arte; che le tecnologie predisposte siano funzionali agli obiettivi che l'amministrazione ha inteso perseguire mediante il contratto; che siano perfettamente funzionanti le componenti delle infrastrutture centrale e periferica, tanto singolarmente quanto nella modalità d'interazione e che i dati risultanti dalla contabilità e dai documenti giustificativi corrispondano tra loro e con le risultanze di fatto, fermi restando gli eventuali accertamenti tecnici previsti dalle leggi.