



● **Rifiuti.** La vicenda prende le mosse dal ricorso di alcune imprese informatiche

# SISTRI

## Sulla classifica di "segreto" interviene il TAR Lazio

**C**on l'ordinanza 11 giugno 2010, n. 2563/2010, la sezione II-bis del TAR Lazio, pronunciandosi sul ricorso presentato da sette imprese di fornitura di servizi informatici - con cui sono stati impugnati i DD.MM. 17 dicembre 2009 e 15 febbraio 2010, istitutivi del SISTRI, fra gli altri motivi per carenza di procedura selettiva a evidenza pubblica e poiché il Ministero dell'Ambiente ha posto in essere una pratica restrittiva della concorrenza - ha obbligato il dicastero al deposito degli atti e provvedimenti su cui, lo stesso Ministero prima e la Presidenza del Consiglio dei Ministri poi, hanno attribuito al progetto "SISTRI" la classifica di "segreto".



Il testo integrale dell'ordinanza TAR Lazio, sez. II-bis, 11 giugno 2010, n. 2563/2010, è disponibile nella sezione "Documentazione integrativa" del sito **[www.ambientesicurezza.ilsole24ore.com](http://www.ambientesicurezza.ilsole24ore.com)**

● di **Antonio de Feo**, *Presidente WWF Italia Sezione Regione Puglia - avvocato in Molfetta*

Come noto, il D.M. 17 dicembre 2009<sup>[1]</sup> ha istituito e definito le regole che disciplinano il sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti - SISTRI - attraverso strumenti elettronici (*software*, chiavette USB, *black box*) che, di fatto, starebbero per archiviare il sistema di tracciabilità cartaceo oggi vigente e costituito da registri di carico/scarico (C/S) rifiuti, FIR e MUD.

1) «Istituzione del sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti, ai sensi dell'articolo 189 del decreto legislativo n. 152 del 2006 e dell'articolo 14-bis del decreto-legge n. 78 del 2009 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 102 del 2009» (in S.O. n. 10 alla Gazzetta Ufficiale del 13 gennaio 2010, n. 9). Si vedano i nn. 3-4-5/2010 di Ambiente&Sicurezza.



Alcune *software house*, ritenendosi lesionate dalla nuova norma, hanno impugnato il decreto innanzi al TAR Lazio, il quale si è pronunciato, lo scorso 11 giugno 2010, con l'ordinanza n. 2563/2010. Preliminarmente all'analisi di quanto disposto dal tribunale del Lazio, è opportuno ricordare e inquadrare le disposizioni che configurano l'istituzione del SISTRI, il contesto sociale da cui scaturiscono e i fatti del ricorso.

### Le disposizioni legislative istitutive del SISTRI

Le finalità dell'istituzione del nuovo «*sistema integrato per il controllo e la tracciabilità dei rifiuti*», come si può leggere nella **legge Finanziaria 2007**<sup>[2]</sup>, con cui è stata disposta la **riserva di una quota non inferiore a 5 milioni di euro** delle risorse del fondo unico investimenti per la difesa del suolo e tutela ambientale del Ministero dell'Ambiente, vanno riscontrate «*in funzione della sicurezza nazionale ed in rapporto all'esigenza di prevenzione e repressione dei gravi fenomeni di criminalità organizzata nell'ambito dello smaltimento illecito dei rifiuti*».

A partire da questa disposizione legislativa, di valenza prevalentemente economica e scaturita dalla grave emergenza rifiuti all'epoca esistente nella Regione Campania costellata da rilevanti attività illecite, si avvia un percorso normativo che ha condotto, dopo ben quattro anni e ulteriori significative novelle legislative, alla pubblicazione del D.M. 17 dicembre 2009.

Difatti, il Legislatore è dovuto intervenire, preventivamente, sul cosiddetto «codice ambientale»<sup>[3]</sup>, inserendo nell'**art. 189 «Catasto dei rifiuti»** il **comma 3-bis**<sup>[4]</sup>. È stato così stabilito che, a partire dall'istituzione del sistema informatico di controllo della tracciabilità dei

rifiuti, le categorie di soggetti di cui al comma 3 dello stesso articolo sono assoggettate all'obbligo di installazione e utilizzo delle apparecchiature elettroniche «*ai fini della trasmissione e raccolta di informazioni*» su produzione, detenzione, trasporto e smaltimento di rifiuti e la realizzazione in formato elettronico del FIR, dei registri di C/S e del MUD.

Con il **D.L. n. 172/2008**<sup>[5]</sup>, il Legislatore, sempre nell'ambito dell'emergenza rifiuti in Campania, ha disposto, nell'**art. 2, comma 2-bis**, l'avvio di un **progetto pilota** per garantire la piena tracciabilità dei rifiuti e, successivamente, con una ulteriore specifica norma sempre di natura emergenziale (**art. 14-bis, D.L. n. 78/2009**<sup>[6]</sup>), ha attribuito al Ministro dell'Ambiente il potere di istituire il sistema di tracciabilità denominato SISTRI.

Significativo è proprio quanto previsto dall'art. 14-bis, ove il Legislatore perimetra i contenuti del decreto da adottarsi per dare attuazione al sistema di tracciabilità e, nello specifico, prevede che il Ministero, in relazione alle caratteristiche dimensionali e alle tipologie delle attività svolte, debba definire, anche in modo differenziato:

- i tempi e le modalità di attivazione;
- la data di operatività del sistema;
- le modalità di interconnessione e interoperabilità con altri sistemi informativi;
- le modalità di elaborazione dei dati;
- le modalità con le quali le informazioni contenute nel sistema informatico dovranno essere detenute e messe a disposizione delle autorità di controllo che ne facciano richiesta; ecc.

A concludere il quadro legislativo delle norme che richiedono la realizzazione della tracciabilità dei rifiuti, deve essere richiamata anche la **direttiva 2008/98/CE**<sup>[7]</sup> - in fase di

2) Art. 1, comma 1116, legge 27 dicembre 2006, n. 296 «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)» (in S.O. alla Gazzetta Ufficiale del 27 dicembre 2006, n. 299).

3) Decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 «Norme in materia ambientale» (in S.O. alla Gazzetta Ufficiale del 14 aprile 2006, n. 88).

4) Comma aggiunto dall'art. 2, comma 24, D.Lgs. n. 4/2008 «Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale» (in S.O. alla Gazzetta Ufficiale del 29 gennaio 2008, n. 24).

5) Decreto-legge 6 novembre 2008, n. 172 «Misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania, nonché misure urgenti di tutela ambientale» (in Gazzetta Ufficiale del 6 novembre 2008, n. 260) convertito in legge 30 dicembre 2008, n. 210 (in Gazzetta Ufficiale 3 gennaio 2009, n. 2).

6) Decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 «Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini» (in Gazzetta Ufficiale del 1° luglio 2009, n. 150) convertito in legge 3 agosto 2009, n. 102 (in S.O. alla Gazzetta Ufficiale del 4 agosto 2009, n. 179, S.O.).

7) «Direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive» (in G.U.C.E. L del 22 novembre 2008, n. 312).



recepimento nell'ordinamento italiano - ove, all'art. 17 «Controllo dei rifiuti pericolosi», dispone che gli Stati membri adottino le misure volte a garantire la **tracciabilità** dalla produzione alla destinazione finale e il controllo dei **rifiuti pericolosi**. Emerge evidente, dal titolo dell'articolo e dal precetto contenuto, che la tracciabilità è prescritta solo per i rifiuti pericolosi, mentre oggi il sistema cartaceo utilizzato e in vigore nonché l'avviando sistema di tracciabilità istituito con il SISTRI comprendono anche i rifiuti non pericolosi.

### I motivi del ricorso delle imprese

In questo contesto normativo, che rappresenta il preambolo del D.M. 17 dicembre 2009 e s.m.i. - a esclusione della direttiva 98/2008/CE - è stato istituito il SISTRI, un sistema di tracciabilità caratterizzato da strumenti *software* e *hardware*, il cui scopo è di sostituire definitivamente le "pratiche cartacee"<sup>[8]</sup>.

Prescindendo, ora, dalle diverse peculiarità giuridiche che contraddistinguono il SISTRI, gli aspetti operativi relativi alle modalità di interconnessione e interoperabilità con altri sistemi informativi nonché la fornitura del programma *software* centralizzato e dei dispositivi USB e *black box*, hanno rappresentato le ragioni principali per cui ben 7 imprese di fornitura di servizi informatici a terzi hanno impugnato - con ricorso<sup>[9]</sup> innanzi al TAR Lazio - e chiesto l'annullamento:

- dei DD.MM. 17 dicembre 2009 e 15 febbraio 2010, con cui sono state apportate correzioni e modifiche;
- di tutti i provvedimenti con cui il Ministero dell'Ambiente ha dato attuazione alla disciplina e con cui ha affidato la fornitura del programma *software*, dei dispositivi USB e delle *black box*.

Nello specifico, le ricorrenti hanno dedotto sette diversi motivi nell'atto di ricorso introduttivo, quali:

- l'invalidità dei decreti di cui sopra, per la mancata acquisizione del parere del Consiglio di Stato ex art. 17, legge n. 400/1988;
- la violazione della direttiva 98/2008/CE, in quanto il D.M. 17 dicembre 2009

avrebbe esteso l'obbligo di tracciabilità a tutte le tipologie di rifiuti e, quindi, la conseguente illegittimità della disciplina, stante la mancata notifica preliminare alla Commissione europea;

- la violazione, dell'art. 14-bis, D.L. n. 78/2009, poiché il D.M. 17 dicembre 2009 non è stato "accompagnato" da un decreto del Governo che avrebbe dovuto effettuare la ricognizione delle disposizioni che, a decorrere dalla data di entrata in vigore della nuova disciplina, avrebbero dovuto essere abrogate;
- la violazione degli artt. 81 e segg. del Trattato CE, avendo il Ministero dell'Ambiente posto in essere una pratica restrittiva della concorrenza, in quanto la nuova disciplina approvata con i DD.MM. 17 dicembre 2009 e 15 febbraio 2010 avrebbe imposto l'utilizzazione di un unico e specifico programma informatico per la registrazione e la tracciabilità dei rifiuti medesimi, escludendo dal mercato nazionale tutti i diversi programmi informatici prodotti e commercializzati nel settore;
- la carenza di qualunque procedura selettiva a evidenza pubblica nell'affidamento dell'appalto per la realizzazione del SISTRI ed eccesso di potere per violazione delle discipline fissate dalle direttive nn. 17-18/2004 (rispettivamente su «*appalti di enti erogatori di acqua e di energia, enti che forniscono servizi di trasporto e postali*» e «*appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi*») e dal Codice dei contratti pubblici;
- la violazione dell'art. 23 della Costituzione, in quanto il Ministero dell'Ambiente avrebbe introdotto una nuova tassa in violazione del principio di "riserva di legge", ai sensi del quale «*nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla Legge*»;
- l'inefficacia e l'irragionevolezza del D.M. 17 dicembre 2009 sotto diversi ed ulteriori profili.

Nel procedimento così instaurato, si è costituito, con l'Avvocatura Generale dello Stato, il Ministero dell'Ambiente in persona del Ministro e della Presidenza del Consiglio dei

8) *Seppur parzialmente, il sistema cartaceo, in verità, continuerà a sussistere, considerato che il trasporto del rifiuto "sub-SISTRI" sarà accompagnato dalla "scheda SISTRI - Area Movimentazione", ex art. 5, comma 8, D.M. 17 dicembre 2009.*

9) *Ricorso delle imprese italiane di fornitura di servizi informatici a terzi, depositato il 24 marzo 2010.*



Ministri con annesso deposito di documentazione tra cui, la **nota del Ministero dell'Ambiente 21 aprile 2010, prot. n. 008/TRI/DI/RIS**, recante «*comunicazione relativa alla classifica di sicurezza attribuita al progetto istitutivo del SISTRI*».

Con questa nota, prodotta dall'Avvocatura in occasione della Camera di Consiglio del 22 aprile 2010, è stata rivelata la sussistenza del **segreto di Stato** sul progetto SISTRI, per cui i ricorrenti, con i cosiddetti motivi aggiunti<sup>[10]</sup>, hanno impugnato anche i provvedimenti presupposti e quelli con cui il Governo ha apposto questo segreto sul progetto<sup>[11]</sup>, lamentando la mancanza di presupposti di legge per la dichiarazione di segretezza e la violazione del D.Lgs. n. 163/2006<sup>[12]</sup> e s.m.i., per omesso esperimento della gara informale prevista dall'art. 17, comma 4.

### L'attribuzione del Segreto sul progetto SISTRI

La necessità che avrebbe indotto le istituzioni alla dichiarazione di "Segreto" del progetto SISTRI va ricercata e identificata proprio nella prima disposizione legislativa con cui si avvia il percorso istitutivo del SISTRI, vale a dire la legge Finanziaria 2007. In particolare, all'art. 1, comma 1116, sono evidenziate le finalità del sistema per la tracciabilità dei rifiuti nella funzione di «*sicurezza nazionale e prevenzione e repressione dei gravi fenomeni di criminalità organizzata*».

Sulla base di questo presupposto di legge nonché della relazione tecnico-giuridica del 31 ottobre 2007, prot. 2471/QDV/DI, due successivi governi, con il decreto del Ministero dell'Ambiente 23 febbraio 2007, GAB/DEC/43/07, prima, e il D.P.C.M. 5 settembre 2008, poi, hanno attribuito, ex art. 12, legge 24 ottobre 1977, n. 801, nonché ex art. 39, legge 3 agosto 2007, n. 124, la **classifica di "Segreto"** al progetto SISTRI, in quanto inciderebbe «*su questioni di interesse strategico nazionale e rilevanti per la sicurezza interna dello Stato*»<sup>[13]</sup>.

### L'ordinanza del TAR Lazio n. 2563/2010

Il TAR Lazio, all'esito dell'udienza del 10 giugno 2010, ha pronunciato l'ordinanza n. 2563/2010, con la quale, ai fini della completa cognizione del giudizio, obbliga il Ministero dell'Ambiente al deposito, nel termine di 90 giorni, degli atti e provvedimenti su cui è posta la dichiarazione di "Segreto":

- decreto del Ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare 23 febbraio 2007, GAB/DEC/43/07, con cui il dicastero ha dichiarato "segreto" il progetto istitutivo del SISTRI;
- relazione tecnico-giuridica del Direttore Generale per la Qualità della Vita del Ministero dell'Ambiente 31 gennaio 2007, prot. 2471/QDV/DI;
- D.P.C.M. 5 settembre 2008 con cui è stato stabilito che al progetto istitutivo del SISTRI deve essere attribuita la classifica "Segreto";
- nota del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare 26 febbraio 2010, GAB 2010/0006652-UL, con cui sono stati notificati alla Commissione europea i DD.MM. 17 dicembre 2009 e 15 febbraio 2010, istitutivi del SISTRI;
- i provvedimenti con cui il Ministero ha dato attuazione alla disciplina prevista dai DD.MM. 17 dicembre 2009 e 15 febbraio 2010, con cui ha affidato la fornitura del programma *software* nonché delle apparecchiature *hardware* e dei dispositivi USB, che verranno utilizzati nel sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti "SISTRI", nonché il relativo servizio di gestione e assistenza tecnica;
- l'atto di aggiudicazione dell'appalto per la fornitura del nuovo sistema informatico di tracciabilità dei rifiuti e gli atti relativi all'affidamento;
- dettagliata e documentata relazione sulla vicenda, con particolare riferimento agli

10) Motivi aggiunti delle imprese di fornitura di servizi informatici, depositati in data 19 maggio 2010.

11) Decreto del Ministero dell'Ambiente 23 febbraio 2007, GAB/DEC/43/07; relazione tecnico-giuridica del Direttore Generale per la Qualità della Vita del Ministero dell'Ambiente 31 gennaio 2007, prot. 2471/QDV/DI; D.P.C.M. 5 settembre 2008.

12) «Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE» (in S.O. n. 107 alla Gazzetta Ufficiale del 2 maggio 2006, n. 100).

13) Si veda la pagina 8 dei motivi aggiunti depositati il 19 maggio 2010.





elementi di segretezza del Progetto e a quelli relativi «alla trasmissione dei dati verso gli organi deputati al controllo sulla vita del rifiuto» e ogni altro elemento utile alla decisione stessa.

Attenta riflessione merita l'ultima richiesta del TAR Lazio, circa la produzione, da parte del Ministero, di una «dettagliata e documentata relazione sulla vicenda con riferimento agli elementi di segretezza», che non è né un atto né un provvedimento amministrativo.

Questa richiesta, chiaramente finalizzata a meglio comprendere la "storia" della procedura amministrativa del progetto SISTRI, è aperta a molteplici interpretazioni e pone seri dubbi sul futuro dei decreti istitutivi e sul potenziale annullamento. Certamente appare anomala la decisione del Governo di

attribuire la classifica di "segreto" al progetto SISTRI se solo si considera che il sistema nella sua complessività avrà una diffusione pubblica generalizzata (produttori, trasportatori, gestori di rifiuti) per poter espletare la propria funzione.

Nell'ordinanza del TAR Lazio n. 2563/2010, si legge anche il rinvio diretto all'udienza di merito alla data del 18 novembre 2010, in quanto si sostiene chiaramente che «le questioni oggetto del giudizio meritano un approfondimento in sede di merito» e, nelle more, da fonti istituzionali giungono notizie circa l'ennesima modifica dei decreti istitutivi che prevederebbe sia la proroga dell'avvio del nuovo sistema di tracciabilità sia la definizione di ulteriori semplificazioni per le imprese che producono esigue quantità di rifiuti. ●

## I LIBRI DI AMBIENTE & SICUREZZA

**NOVITÀ**

### TECNICHE DI REDAZIONE DEL RAPPORTO AMBIENTALE

Guida alla stesura dei rapporti preliminare e ambientale (VAS)

a cura di L.G. Bruna, R.C. Gatti, G. Ferrucci

L'opera è una guida alla redazione del rapporto ambientale e delinea una modalità di lavoro ed un modello valutativo adattabili sulla base delle esigenze del caso concreto: indica quali componenti prendere in considerazione, dove reperire i dati, come selezionare gli indicatori e come costruirli, come esaminare le alternative, in che modo mitigare gli effetti sull'ambiente, come organizzare il monitoraggio, focalizzando l'attenzione sulla redazione del rapporto preliminare e del rapporto ambientale nelle loro varie componenti, per concludere con l'illustrazione degli adempimenti e delle attività connesse, con particolare riguardo sia alla fase di consultazione, sia alla redazione della sintesi non tecnica, e ancora alla stesura della dichiarazione di sintesi finale.

Il volume è completato da una selezione di modulistica relativa agli atti amministrativi connessi al procedimento di adozione/approvazione di uno strumento urbanistico con contestuale verifica/valutazione ambientale e di schede esplicative utili per la redazione dell'analisi di contesto.

Pagg. 272 – € 34,00

GRUPPO 24ORE

Il prodotto è disponibile anche nelle librerie professionali. Trova quella più vicina all'indirizzo

[www.librerie.ilsale24ore.com](http://www.librerie.ilsale24ore.com)