

ALLEGATO 4

Relazione su aspetti critici e fenomeni illeciti nel traffico transfrontaliero di rifiuti**(Relatori: on. Chiara Braga, sen. Bartolomeo Pepe, sen. Francesco Scalia)**

INDICE

1. L'inchiesta e le attività della Commissione	2
2. Il traffico transfrontaliero di rifiuti: inquadramento giuridico ed economico	3
2.1 Il contesto normativo	3
2.2 Traffici internazionali di rifiuti, delocalizzazione produttiva, distorsione dei flussi	9
3. Le attività di contrasto al traffico illecito	22
4. Fenomeni illeciti e problemi applicativi	27
4.1 Alcune tipologie di illecito	28
4.1.1 Importazione ed esportazione di rifiuti speciali costituiti da abbigliamento derivanti dai circuiti di raccolta differenziata	28
4.1.2 Esportazione di terre contaminate derivanti da spazzamento di strade	30
4.1.3 Raccolta e trasferimento illecito all'estero di veicoli fuori uso	31
4.1.4 Raccolta e trasferimento illecito in Africa di RAEE	33
4.1.5 Ship dismantling	35
4.1.6 Polietilene in esportazione verso Hong Kong	37
4.1.7 Ricezione organizzata e spedizione transfrontaliera illecita di rifiuti non bonificati	38
4.2 Problemi applicativi	40
4.2.1 Mancata applicazione di norme contravvenzionali per ritenuta "buona fede"	40
4.2.2 Traffico illecito transfrontaliero di rifiuti e competenza	41
4.2.3 L'applicazione del decreto legislativo n. 231 del 2001	42
4.2.4 Traffico transfrontaliero di materiali inerti tra Ticino e Lombardia	43
4.2.5 Controlli su materiali ferrosi in ingresso dalla Svizzera	46
4.2.6 Tracciabilità dei rifiuti in esportazione e interposizione	48
4.2.7 La specificità delle grandi aree portuali della Liguria	49
5. Criticità di sistema: coordinamento, prevenzione, controlli	52

1. L'inchiesta e le attività della Commissione

La Commissione bicamerale d'inchiesta sul ciclo illecito dei rifiuti e sugli illeciti ambientali ha inserito nei suoi programmi di lavoro il presente approfondimento, in coerenza con la legge istitutiva 7 gennaio 2014, n. 1, che prevede che la Commissione esamini, tra l'altro, le attività illecite connesse al traffico transfrontaliero dei rifiuti.

Sulla base del lavoro istruttorio svolto, la Commissione, intende con la presente relazione evidenziare in termini generali le criticità in questo settore, portandole a conoscenza del Parlamento e dei cittadini, anche al fine di fornire spunto all'attività di iniziativa parlamentare, segnalare quanto attiene alle relazioni internazionali, sollecitare il corretto adempimento delle funzioni di regolazione e controllo e le attività di contrasto ai fenomeni illeciti da parte dei soggetti cui istituzionalmente competono.

Gli elementi raccolti dalla Commissione evidenziano le dimensioni – rilevanti e in crescita – del fenomeno della movimentazione transfrontaliera di rifiuti, quale emerge dalle attività di contrasto che, peraltro, sono in grado di intercettare solo una parte del traffico illecito.

Si tratta di un vero e proprio fenomeno di *dumping* ambientale, a opera di soggetti stranieri che agiscono spesso con la correttezza di intermediari italiani, che porta a eludere le norme italiane sui rifiuti, organizzandone – sia da parte di realtà criminali strutturate, sia da parte di singoli operatori economici di piccola dimensione o addirittura privati – il trasferimento all'estero, verso soggetti i quali, ricevuto il rifiuto in Paesi caratterizzati da disciplina più permissiva o privi di capacità di controllo in materia di tutela ambientale, costituiscono la sede dove svolgere attività di estrazione di utilità residua dal rifiuto mediante trattamenti altamente inquinanti e con l'esito finale dell'abbandono incontrollato.

Ma l'impatto negativo di questo fenomeno si estende al circuito economico nazionale, al quale viene sottratta l'utilità di grandi quantità di materia che sarebbe destinabile al riciclo (nota 1 cancellata).

Rispetto a questa realtà illecita diffusa i principali terminali nel territorio nazionale sono i porti; nei quali tuttavia sono visibili esempi positivi di risposta preventiva e repressiva, fondati in primo luogo sulla fattiva collaborazione tra gli enti di controllo *first responders* – Agenzia delle dogane, capitanerie di porto – le polizie giudiziarie e le procure della Repubblica, promotrici di protocolli condivisi.

Lo sviluppo ulteriore di queste prassi positive potrà passare attraverso un più ampio impiego di attività di *intelligence*, tale da consentire di procedere a controlli sempre più mirati e specifici, e l'estensione dei controlli a risalire lungo la filiera della gestione impropria dei rifiuti, con verifica anche delle forme di integrazione illecita tra trasporti via mare e trasporti via terra.

La Commissione ha raccolto provvedimenti giudiziari emessi in diverse sedi che danno conto di una significativa casistica; l'applicazione dell'articolo 260 del decreto legislativo 152 del 2006, con lo spostamento di competenza a procedere verso le procure distrettuali e la questione della competenza per territorio attratta dalle sedi "di partenza" della filiera impropria di gestione dei rifiuti illecitamente destinati all'estero, costituiscono elementi da esaminare, in prospettiva, in termini di efficienza della risposta giudiziaria.

Le criticità di sistema, che comportano una particolare attenzione al coordinamento tra soggetti istituzionali e privati, alla prevenzione, ai controlli, non possono limitarsi al contesto nazionale ma devono guardare anche quello dell'Unione europea e a quello internazionale.

Nel caso dell'Unione europea, particolarmente sensibile è il tema della asimmetrica qualità dei controlli tra Italia – dove si procede con particolare rigore - e altri Paesi, che produce fenomeni di trasferimento delle spedizioni di rifiuti da porti italiani a porti di altri Paesi.

La rilevanza concreta del tema è emersa dal significativo contenuto di audizioni e dalle missioni svolte dalla Commissione in diversi porti italiani (Genova, La Spezia, Ravenna, Ancona, Ortona, Napoli, Salerno, Bari, Gioia Tauro) ed europei (Capodistria, Anversa, Rotterdam) con l'emersione di criticità di cui si darà conto nella Relazione.

Nella documentazione acquisita relativamente a queste realtà si segnalano le puntuali note e informazioni provenienti dall'Agenzia delle dogane e dalle capitanerie di porto, di cui di seguito si forniscono gli estremi

	Capitaneria di porto - Guardia Costiera	Agenzia delle dogane
Genova	Doc. n. 191/1	Docc. n. 192/1, 242/2
La Spezia	Doc. n. 195/1	Doc. n. 194/1
Trieste	Doc. n. 1371/1	Doc. n. 1396/2
Ravenna	Doc. n. 425/1	
Ancona	Docc. n. 98/2, 320/1	
Ortona	Doc. n. 1415/1	
Napoli	Docc. n. 653/1-2, 849/2	
Salerno	Docc. n. 339/1, 655/1-2	Docc. n. 654/1-2, 796/1
Bari	Docc. n. 74/2, 88/1	
Gioia Tauro	Doc. n. 1440/1	Doc. n. 1442/1

2. Il traffico transfrontaliero di rifiuti: inquadramento giuridico ed economico

2.1 Il contesto normativo

Il delitto di attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti è comparso nello scenario giuridico con la legge 23 marzo 2001, n. 93, che ha introdotto nell'originario impianto del decreto legislativo n. 22 del 1997 (cosiddetto decreto Ronchi) l'ormai abrogato articolo 53-bis.

Il cenno storico riveste importanza poiché il menzionato intervento legislativo ha introdotto il primo delitto contro l'ambiente nell'ambito della disciplina in materia di rifiuti, sino a quel momento connotata dalla presenza di sole contravvenzioni (salvo un rinvio, previsto all'articolo 52, terzo comma, del decreto legislativo n. 22 del 1997, alle pene previste per il delitto di falsità ideologica commessa dal privato in atto pubblico).

Il legislatore introduce il precetto normativo – all’epoca, come detto, articolo 53-bis del decreto legislativo n. 22 del 1997, poi sostituito dall’articolo 260 del decreto legislativo n. 152 del 2006 – con la finalità di reprimere dei comportamenti illeciti aventi effetti deleteri sia per l’assetto ambientale, che per quello economico.

Il delitto di attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti presenta una struttura articolata e complessa, essendo caratterizzato dalla necessaria coesistenza di più connotazioni modali. Per la configurazione della fattispecie, infatti, sono richiesti il compimento di più operazioni, ad opera di una struttura organizzata operante con continuità, altresì caratterizzate dal carattere della *abusività*. Altro elemento concerne l’oggetto, individuato in una *ingente* quantità di rifiuti. Infine è prevista la necessaria presenza del dolo specifico: l’attività deve essere volta al conseguimento di un *ingiusto profitto*.

La casistica giurisprudenziale rilevante nell’ambito del traffico illecito di rifiuti mostra quali sono le circostanze più comuni nelle violazioni dell’articolo 260 del decreto legislativo n. 152 del 2006.

Un fattore rinvenibile in numerosi casi giurisprudenziali, riguarda le difformità nell’individuazione dei codici CER, rilevanti ai fini della scelta delle procedure di smaltimento. Il fenomeno, pur avendo apparentemente nelle singole circostanze le ragioni più disparate, ha come comune denominatore il fine dell’ingiusto profitto. Si classificano i rifiuti con codice CER errato per il raggiungimento del profitto consistente nella differenza economica ottenibile dai costi di conferimento dei rifiuti con codice CER, riferibile a rifiuti non pericolosi, e il costo di conferimento di rifiuti classificati come rifiuti pericolosi.

Per ciò che concerne le movimentazioni dei rifiuti oltre i confini italiani occorre collegare l’attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti con la disciplina del traffico transfrontaliero dei rifiuti.

A partire dagli anni ’70 si è registrata una decisa intensificazione sulla scena globale di spedizioni di massicci quantitativi di rifiuti, al fine specifico di disfarsene con *iter* del tutto illecito, in modo da eludere le discipline giuridiche di settore, burocraticamente ed economicamente più dispendiose.

Tale fenomeno è stato più volte oggetto di interventi internazionali e comunitari, volti all’individuazione di un sistema armonizzato di procedimenti attraverso cui limitare la circolazione dei rifiuti, atto a garantire la tutela dell’ambiente e della salute.

Si è dunque configurato il contratto di spedizione transfrontaliera di rifiuti, individuato quale fattispecie complessa, a formazione progressiva, avente il preciso scopo di disciplinare, attraverso una fitta rete di procedure e controlli, i differenti profili delle spedizioni transfrontaliere.

Il processo normativo prese avvio a livello internazionale con la “Convenzione sul controllo dei movimenti transfrontalieri di rifiuti pericolosi e il loro smaltimento” adottata a Basilea il 22 marzo 1989, frutto della consapevolezza dei danni che la movimentazione transfrontaliera dei rifiuti, pericolosi e non, poteva arrecare all’ambiente e alla salute.

In ambito comunitario venne introdotto dapprima il regolamento (CE) del 10 febbraio 1993, n. 259/1993, relativo alla sorveglianza ed al controllo delle spedizioni dei rifiuti all’interno della Comunità, oltre che del traffico in entrata ed in uscita nel territorio dell’Unione europea, abrogato poi dal regolamento (CE) n. 1013/2006.

Il regolamento n. 259/1993 riveste, sul piano giuridico nazionale, importanza preminente, in considerazione del fatto che il decreto legislativo n. 152 del 2006 ancora oggi reprime il traffico illecito transfrontaliero di cui all'articolo 259 attraverso quella base normativa: la norma nazionale ha infatti natura di norma penale in bianco, rimandando esplicitamente per l'individuazione delle singole condotte costituenti *traffico illecito* ai dettami dell'articolo 26 del regolamento CE n. 259/1993.

Un problema interpretativo venne a crearsi con l'abrogazione del suddetto regolamento, ad opera del regolamento (CE) del 24 giugno 2006, n. 1013. In quest'ultimo non è rintracciabile un'analogia definizione di *traffico illecito*, eccezion fatta dall'articolo 2, paragrafo 35, ove viene definito il concetto di *spedizione illegale*. Pertanto nel regolamento attualmente in vigore si annidava, almeno a livello formale, una potenziale discontinuità normativa circa i fatti integranti la fattispecie di cui all'articolo 259 del decreto legislativo n. 152 del 2006.

La problematica principale derivava dall'ipotesi che per *spedizione illegale di rifiuti* si potesse intendere il compimento di una singola condotta, di per sé sola non sufficiente ai fini della configurazione di un *traffico illecito*.

In ausilio alla *defiance* normativa, la giurisprudenza di legittimità¹ ha confermato l'esistenza sostanziale di una continuità normativa tra i due regolamenti, i cui contenuti sono sovrapponibili, anche negli allegati, quanto meno con riferimento alle ipotesi di spedizione di rifiuti diversi da quelli esclusi dall'obbligo di notifica e di autorizzazione al mancato rispetto delle norme di informazione.

Obiettivo principale del regolamento 1013/2006 è garantire la massima protezione ambientale, attraverso l'introduzione di un sistema di procedure e controlli per la spedizione dei rifiuti sia all'interno dell'Unione europea, che da e verso i Paesi terzi, ponendo come elementi imprescindibili: l'origine, la destinazione, l'itinerario di spedizione, la tipologia dei rifiuti ed il tipo di trattamento cui sottoporre gli stessi nel paese destinatario².

Il regolamento introduce due tipi di procedure, distinguibili in base alla tipologia di smaltimento o recupero cui avviare il rifiuto:

1. procedura con obblighi generali di informazione (iter informativo)
2. procedura di notifica e autorizzazioni scritte (iter autorizzativo)

La scelta tra la prima o la seconda procedura dipende dalla tipologia di rifiuti; vi è una diversa classificazione dei rifiuti in base alla natura chimico-fisica ed alla pericolosità

¹ Sul punto si veda ad esempio Cass. pen., III, 24 febbraio 2015, n. 8153

² In sintesi, quindi: il regolamento CEE n. 1013/2006 in materia di spedizione internazionale di rifiuti, all'articolo 36, comma 1, lettera g), fa espresso divieto di esportazione di "rifiuti per i quali l'autorità competente di spedizione ha motivo di ritenere che non saranno gestiti secondo i metodi ecologicamente corretti di cui all'articolo 49 nel paese di destinazione interessato"; e all'articolo 49, comma 1, prescrive l'obbligo per il produttore di adottare tutti i provvedimenti necessari per garantire che i rifiuti spediti siano gestiti senza pericolo per la salute umana e l'ambiente; la Convenzione di Basilea sul controllo dei movimenti oltre frontiera di rifiuti pericolosi e sulla loro eliminazione raccomanda una "gestione ecologicamente razionale" dei rifiuti pericolosi e di altri rifiuti, così definita all'articolo 2, punto 8, come tale intendendosi tutti i provvedimenti di carattere pratico atti a garantire che i rifiuti pericolosi o altri rifiuti siano gestiti in modo da assicurare la protezione della salute umana e dell'ambiente dagli effetti nocivi che da essi passano provenire.

dei rifiuti, a seguito del quale vengono ricompresi, in un “elenco verde” e in un “elenco ambra”.

Per i rifiuti contenuti nell’“elenco verde” si adotta la procedura informativa, e vi è l’obbligo di stipulazione di contratto scritto di spedizione. La spedizione deve essere corredata del modulo circa gli obblighi generali di informazione, ovvero l’elenco delle informazioni riguardanti il rifiuto spedito, il soggetto che organizza la spedizione, i vettori, il destinatario e l’impianto di recupero. In ultimo è richiesto espressamente dalla normativa che il rifiuto venga gestito in impianti autorizzati al recupero. Per i rifiuti di cui all’“elenco ambra”, al contrario, si adotta la procedura autorizzativa.

È necessario un ulteriore passaggio prodromico, rispetto alla procedura informativa, consistente nella procedura di notifica scritta. Il notificatore – il mittente della spedizione – deve trasmettere una notifica scritta all’autorità di spedizione competente, cosicché inoltri l’originale all’autorità di destinazione, e una copia all’autorità di transito ed al notificatore. L’autorizzazione proviene dalle autorità competenti di destinazione, spedizione e transito, le quali possono anche obiettare la spedizione.

Concluso l’*iter* e ricevuta l’autorizzazione, il notificatore deve compilare un apposito documento di movimento, da rinviare all’autorità di destinazione, la cui inadempienza determinerebbe l’impossibilità di procedere alla spedizione, il cui termine massimo è di tre giorni.

Due particolari novità sono state introdotte dal regolamento 1013/2006: l’autorizzazione preventiva, cioè il rilascio di un documento autorizzativo, per mano dell’autorità di destinazione a determinati impianti di recupero, in modo da velocizzare la procedura della notifica scritta; l’autorizzazione tacita rilasciata dall’autorità di transito al notificatore, sempre per rendere più celere il procedimento di notifica, in un’ottica di semplificazione delle procedure di controllo.

Qualora il paese di destinazione (non OCSE) non vieti l’ingresso di tali rifiuti sul proprio territorio e, contestualmente, non richieda l’applicazione di particolari procedure di notifica preventiva, la spedizione di rifiuti finalizzata al recupero può effettuarsi a condizione che lo speditore, tra l’altro, sottoscriva con il destinatario un contratto, previsto dall’articolo 18 del regolamento CE 1013/2006, da cui si evinca l’obbligo di riprendere i rifiuti in caso la spedizione non possa essere completata ovvero sia stata effettuata in maniera illegale.

Il legislatore comunitario e le autorità nazionali si trovano dunque di fronte a una circolazione transnazionale di rifiuti determinata dal conseguimento di utilità economiche per gli imprenditori del settore, derivanti dalla risoluzione dei problemi di smaltimento nel Paese di origine o dalla valorizzazione di utilità residuali nel Paese di destinazione, comunitario o extracomunitario.

In questa dinamica le ordinarie condotte lecite possono essere affiancate da quelle illecite.

A livello nazionale l’azione di contrasto della circolazione illecita in ambito transfrontaliero è in prima battuta affidata all’articolo 259 del decreto legislativo n. 152 del 2006 il quale punisce “chiunque effettua una spedizione di rifiuti costituente traffico illecito ai sensi dell’articolo 26 del regolamento (Cee) 1° febbraio 1993, n. 259, o effettua una spedizione di rifiuti elencati nell’Allegato II del citato regolamento in violazione dell’articolo 1, comma 3, lettere a), b), c) e d), del regolamento stesso”. Nell’articolo 259 si configura un reato contravvenzionale, di per sé inidoneo a reprimere

delle condotte prevalentemente poste in essere con un'articolata organizzazione: allo scopo, in ipotesi di condotte strutturate, ricorre la configurabilità del delitto più grave di cui all'articolo 260 del decreto legislativo n. 152 del 2006.

Peraltro la configurabilità della contravvenzione non è alternativa a quella dell'ipotesi delittuosa, bensì le due fattispecie possono concorrere in tutti quei casi in cui tra le più operazioni, previste dall'articolo 260, vi siano anche esportazione ed importazione, espressamente previste e punite dall'articolo 259.

Quanto agli elementi costitutivi del delitto di cui all'articolo 260 del decreto legislativo n. 152 del 2006, il soggetto agente, è individuato in "chiunque", di talché la norma acquista la natura di reato comune. Non è richiesta necessariamente la plurisoggettività, essendo questa solo eventuale³.

Altra caratteristica è quella di reato di pericolo presunto, non essendo richiesta ai fini della configurabilità né un danno all'ambiente, né una sua minaccia, considerato anche che sul punto il ripristino dei luoghi – previsto al comma 4 della norma – risulta essere una mera eventualità, utile al solo accesso ai riti speciali ovvero a benefici inerenti la pena⁴.

L'articolo 260 del decreto legislativo n. 152 del 2006 assume natura di reato abituale, vista la pluralità di operazioni necessarie alla realizzazione della fattispecie: cessione, ricezione, trasporto, esportazione, importazione o comunque gestione abusiva di rifiuti.

Il carattere abusivo della gestione non è circoscritto alla sola gestione di rifiuti in totale assenza di autorizzazione, essendo configurabile anche nelle occasioni in cui vi è un'autorizzazione ambientale, utilizzata quale mera schermatura per porre in essere altre condotte non contemplate dall'autorizzazione stessa.

Altro elemento costitutivo risiede nell'allestimento, ad opera del soggetto agente, di mezzi ed attività continuative strettamente correlate all'attività di gestione dei rifiuti. Il requisito della quantità ingente, richiesto dalla norma ha provocato non poca discussione in ragione del ritenuto suo carattere indeterminato: si può affermare che la ricostruzione di traffici illeciti via mare meno facilmente incorre in questo ostacolo interpretativo, considerate le quantità di materiali in tal modo generalmente trasferite.

Circa l'elemento soggettivo del reato la fattispecie risulta punibile solo a titolo di dolo – a differenza della condotta di cui all'articolo 259 del decreto legislativo n. 152 del 2006 punita sia a titolo di dolo che di colpa – il quale, inoltre, deve assumere la forma del dolo specifico: in capo all'agente deve risiedere la volontà di trarre un ingiusto profitto dal compimento della condotta.

Da una analisi letterale della norma il profitto, cui il legislatore fa riferimento, non deve essere di natura strettamente patrimoniale, potendo integrarsi anche con il perseguimento di vantaggi di altra natura: in particolare l'ingiusto profitto può risiedere anche nel solo risparmio dei costi aziendali.

Relativamente alla classificazione dei rifiuti, in svariate ipotesi, si registra l'emersione di una prassi – considerata oramai tipica in questo ambito – finalizzata a eludere la normativa al fine di declassare il rifiuto, ovvero di simulare la sua trasformazione da rifiuto a materia prima secondaria.

³ Criterio confermato dalla giurisprudenza di legittimità: Cass. pen., III, sentenza n. 15630 del 12 gennaio 2011.

⁴ In tal senso Cass., Sez. III, sentenza n. 19018 del 20 dicembre 2012

Tale operazione è denominata “giro-bolla”, procedimento per cui i rifiuti transitano da uno stoccaggio all’altro e/o da impianti di recupero o di compostaggio, di una o più regioni, solo cartolarmente con il precipuo scopo di declassificarli. Tale meccanismo produce quale risultato l’elusione delle normative di carattere generale, in tal modo violando anche le prescrizioni autorizzative del sito di destinazione del rifiuto.

Tecnicamente si tratta di una trasformazione solo documentale finalizzata alla destinazione dei rifiuti ad impianti di smaltimento o di recupero meno onerosi rispetto alle loro reali caratteristiche chimico-fisiche e conseguentemente giuridiche.

In sostanza il rifiuto che entra accompagnato da bolla del produttore con un determinato codice, è subito assunto in carico dal centro di stoccaggio con trascrizione nell’apposito registro di carico e scarico dei rifiuti.

Successivamente, con nuova bolla dello stesso centro, il medesimo rifiuto, senza subire alcun trattamento ed in alcuni casi senza miscelazione con altri rifiuti, è inviato per lo smaltimento o recupero finale.

Un ulteriore sistema utilizzato per la declassificazione dei rifiuti è la simulazione dell’avvenuto recupero o trattamento. In questo caso, si simula, in via del tutto documentale, l’avvenuto recupero o trattamento del rifiuto e, di conseguenza, si emette nuova documentazione accompagnatoria per un materiale diverso rispetto a quello pervenuto all’impianto. Anche in questo caso, pertanto, si tratta di trasformare solo documentalmente la disciplina giuridica del rifiuto in modo da renderla compatibile con la destinazione prescelta.

In conclusione sovente vengono evidenziate quali condotte ricorrenti il delitto di falso, la scorretta individuazione dei codici CER, l’assenza o la difformità delle informazioni notificate in ambito di spedizioni transfrontaliere.

Per colmare talune zone grigie della normazione sovranazionale è stato approvato il regolamento (UE) n. 660/2014 del 15 maggio 2014 recante modifica del regolamento (CE) n. 1013/2006 relativo alle spedizioni di rifiuti.

Il nuovo regolamento, che si applica a decorrere dal 1° gennaio 2016, interviene sulle ispezioni a cui sono tenuti gli Stati membri. L’approccio scelto è il sostegno agli Stati membri nella loro attività di controllo, da concentrarsi in particolare sulla categoria dei rifiuti pericolosi.

In particolare, la nuova normativa è volta a garantire un’applicazione più uniforme del regolamento sulla spedizione dei rifiuti stabilendo obblighi di ispezione minimi in tutta l’Unione europea, con particolare attenzione ai rifiuti pericolosi.

Il regolamento è impostato sulla convinzione che l’ispezione degli impianti di trattamento dei rifiuti compete alle autorità dello Stato membro in cui sono dislocati. Tuttavia, è necessario che le autorità competenti nello Stato membro di spedizione siano in grado di valutare il modo in cui i rifiuti sono gestiti dall’impianto nello Stato membro di destinazione. Per evitare spedizioni illegali, tale valutazione va effettuata prima che il trasporto lasci il paese di spedizione. In caso di spedizione illegale, il paese di spedizione potrebbe essere tenuto a farsi carico, tra l’altro, delle spese per il rimpatrio dei rifiuti. La valutazione degli impianti di gestione dei rifiuti non può pertanto essere affidata alle sole autorità del paese di destinazione.

2.2 Traffici internazionali di rifiuti, delocalizzazione produttiva, distorsione dei flussi

L'analisi dei flussi relativi al commercio internazionale condotta istituzionalmente dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli⁵, con specifico riguardo alle categorie merceologiche che comprendono i rifiuti, compresi quelli industriali considerati cascami ed avanzi di lavorazione, consente di individuare le connessioni con i processi di delocalizzazione industriale e produttiva sviluppati a livello globale a partire dalla fine del XX secolo.

Milioni di tonnellate di carta da macero, di rottami di ferro, alluminio, rame, plastica, polietilene, cartone, divenuti rifiuti nei grandi mercati dell'occidente, Europa compresa, oggetto di procedure e legislazioni ambientali attente ai cicli di produzione e di riciclo, sono stati quindi destinati in estremo oriente e nel continente africano per lo smaltimento o l'estrazione di materiali da riutilizzare per la produzione industriale, con prescrizioni normative e costi finanziari imparagonabili, per difetto, agli standard europei e del Nordamerica.

Il trasporto di milioni di tonnellate di rifiuti, di cascami ed avanzi a mezzo container o alla rinfusa, non poteva che avvenire, attesa la distanza di paesi quali la Repubblica Popolare Cinese, con il vettore navale, per la conseguente riduzione dei costi di trasporto e trattamento logistico.

La catena logistica relativa al trasporto navale evidenzia, nel contesto in esame, l'importanza ed il ruolo strategico assunto dalle infrastrutture portuali, in Italia e all'estero, e conseguentemente dei dispositivi istituzionali attuati a livello nazionale ed estero per il monitoraggio, controllo e contrasto dei traffici illeciti di rifiuti.

In tal senso, sono da ritenere basilari le osservazioni espresse dal direttore generale dell'Agenzia delle dogane⁶, nelle audizioni davanti alla Commissione, con specifico riferimento ai flussi diretti in esportazione dall'Italia e dell'Europa verso l'estremo oriente e, in particolare, verso la Repubblica Popolare Cinese.

I traffici di rifiuti illecitamente trattati o non sottoposti ai dovuti trattamenti previsti dalla normativa ambientale, diventati oggetto di movimentazioni transfrontaliere internazionali, sono in larga maggioranza riferibili a cascami ed avanzi di lavorazione di prodotti industriali, destinati in esportazione verso i circuiti industriali asiatici perché vengano riciclati, utilizzati quali materie secondarie e reintrodotti nel mercato dei prodotti finiti da essi derivate.

Il quadro di riferimento fornito dall'amministrazione doganale è sostanzialmente confermato dalle audizioni rese dai responsabili delle capitanerie di porto a livello locale e dal comandante generale del corpo della Guardia costiera⁷.

⁵ Nel § 3 ci si occuperà dell'azione di contrasto agli illeciti svolta dall'Agenzia.

⁶ Giuseppe Peleggi, audito dalla Commissione il 4 novembre 2014 e l'8 febbraio 2016; si veda anche il Doc. n. 1011/1.

⁷ Audizione resa il 17 dicembre 2014 dal comandante generale, ammiraglio ispettore capo Felicio Angrisano e dal capitano di vascello Aurelio Caligiore: "le fattispecie più ricorrenti che vengono accertate si ricollegano sostanzialmente alla spedizione di rifiuti non trattati e/o di miscele differenziate di rifiuti di vario genere che vengono dissimulate sotto le apparenze documentali di traffici di sottoprodotti e/o di materiali provenienti da operazioni di recupero/riciclaggio. Trattasi dunque di materie o sostanze, scarti industriali, rottami di varia natura, sovente ferrosi, che vengono presentati dallo speditore o come 'non

Analoghe considerazioni possono essere desunte dalle relazioni prospettate, relativamente alla importanza assunta dal trasporto navale nel settore, per la parte strettamente repressiva, dai rappresentanti delle altre forze di polizia. Ci si riferisce, in particolare, alle indicazioni espresse dal comando generale della Guardia di finanza in relazione ai sequestri di rifiuti diventati oggetto di spedizioni internazionali operati dai militari del corpo⁸ congiuntamente ai funzionari doganali, e ai carabinieri del Comando per la tutela dell'ambiente.

Lo scenario di riferimento internazionale conferisce alle osservazioni condotte a livello nazionale una valenza di carattere generale, consentendo comparazioni tra dispositivi attuati nei vari Stati membri dell'Unione, anche sulla base dei citati sopralluoghi presso strutture portuali nazionali e di altri Paesi.

Le rilevazioni condotte a livello nazionale hanno consentito di individuare considerevoli flussi di rifiuti che, in un primo momento, venivano dichiarati in esportazione dai porti nazionali e, a seguito dei controlli doganali presso i valichi italiani, sono stati indirizzati dagli operatori economici del settore, presso valichi di altri Paesi membri per l'uscita dal territorio dell'Unione verso la Cina.

Le audizioni del direttore generale dell'Agenzia delle dogane, hanno consentito, insieme alle elaborazioni condotte dalla direzione centrale antifrode e controlli dell'Agenzia, di individuare le distorsioni dei flussi di rifiuti oggetto di movimentazioni transfrontaliere rappresentate da aziende nazionali che scelgono di esportare le proprie spedizioni destinate nei mercati del riciclo industriale dell'estremo oriente e, in particolare, della Cina, attraverso i porti di Koper, Rotterdam, Anversa invece che per i porti di Genova, La Spezia, Venezia, Trieste, Gioia Tauro e Taranto, le cui filiere logistiche sono attive sulle stesse rotte orientali.

Le movimentazioni di rifiuti a livello dell'Unione possono essere condizionate, nelle loro dinamiche commerciali, dalla diversa dimensione delle infrastrutture portuali e, di conseguenza, della diversa scala dei costi in termini di servizi logistici, assicurativi e di trasporto. Le visite condotte dalla Commissione presso i porti nazionali hanno peraltro rafforzato l'idea che il dispositivo di controllo nazionale abbia maturato specifiche capacità in ordine alla prevenzione, al controllo di regolarità ed alla repressione degli illeciti ambientali. Gli uffici doganali portuali italiani hanno nel tempo proceduto a migliaia di ispezioni di container sottoponendo a sequestro decine di migliaia di tonnellate di rifiuti dichiarati all'esportazione o all'importazione, redigendo centinaia di comunicazioni di notizie di reato ogni anno e stabilendo con le procure della Repubblica competenti protocolli operativi di specifico interesse, come nel caso dei porti di Genova e La Spezia. Le stesse condizioni operative sono state accertate dalla Commissione presso i porti di Ravenna, di Salerno, Trieste e Gioia Tauro⁹; sono inoltre state stabilite intese con altri organismi generando sinergie operative che hanno migliorato il dispositivo di controllo nazionale¹⁰.

rifiuti' o come 'rifiuti cessati', in entrambi i casi per eludere i divieti e/o le complesse procedure autorizzatorie previste dalla legge.”

⁸ Si veda la nota del 5 febbraio 2015 del comando generale della Guardia di finanza, acquisita come Doc. n. 251/2.

⁹ Si rinvia, per ciascuno, ai documenti citati nella tabella del § 1, in fine.

¹⁰ Di cui si parlerà nel § 5.

Lo stesso quadro di riferimento, considerata la libertà di movimento dei flussi transfrontalieri inerenti i settori merceologici più interessati da illeciti ambientali, quali i rifiuti di polietilene, di carta da macero, di rottami ferrosi, è stato evidentemente considerato anche dagli operatori economici che hanno compiuto scelte elusive, per beneficiare della mancanza di uniformità e di sensibilità – in termini di prevenzione e contrasto dei traffici illeciti di rifiuti - dei sistemi di controllo doganale a livello dell'Unione europea. Si può ritenere sussistente il rischio che, almeno in parte, la scelta di spostare dall'Italia verso porti di altri Stati membri parte dei volumi delle transazioni internazionali di rifiuti, abbia corrisposto – a valle e in paesi extracomunitari - agli interessi patrimoniali di strutture criminali in grado di curare volumi assai considerevoli di rifiuti industriali non adeguatamente trattati dal punto di vista ambientale. Questa generale visione dei flussi internazionali di rifiuti, consente di individuare le criticità derivanti dall'assenza di codici di classificazione dei rifiuti oggetto delle movimentazioni transfrontaliere; le dogane italiane infatti hanno dovuto operare con operazioni di *intelligence* e di analisi del rischio elaborando notizie e dati riguardanti l'intera platea delle dichiarazioni import-export relativa a cascami ed avanzi di rilevanza industriale. Di significativa importanza appare l'analisi condotta sulle movimentazioni transfrontaliere dei rifiuti a base di polietilene, della voce doganale 3915, dalla quale si evince l'effetto distorsivo verosimilmente prodottosi a partire dagli anni dal 2013-2014 dall'Italia verso la Slovenia¹¹.

¹¹ Doc. n. 1011/1 (che contiene tabelle e grafici riassuntivi delle esportazioni di "cascami e avanzi" di plastica, gomma, carta, rame e altri metalli); nella audizione del direttore generale delle dogane dell'8 febbraio 2016 si è appreso che "tra il 2013 ed il 2014, invece, le esportazioni di cascami di materie plastiche erano diminuite del 25 per cento, passando dalle circa 106.000 tonnellate del 2013 alle circa 79.000 tonnellate del 2014 (-25%), mentre erano aumentate le cessioni intracomunitarie dell'Italia verso altri Paesi dell'Unione europea, in particolare verso la Slovenia, che si conferma come secondo Paese destinatario delle cessioni intracomunitarie italiane verso altro Stato UE di cascami ed avanzi di materie plastiche anche nel 2015". L'audizione, svolta il 23 aprile 2015, dei rappresentanti del consorzio POLIECO aveva consentito di evidenziare tre elementi ulteriori: la flessibilità degli esportatori, che, a fronte del restringersi del canale cinese per motivi contingenti deviano i flussi verso altri paesi dell'estremo oriente (in quella fase Malesia e Laos); il riflesso possibile sulla tutela della salute in ambito nazionale derivante del reingresso sul territorio nazionale di beni prodotti a partire da materie contaminate in precedenza esportate: "Quando un manufatto entra in Italia è, per ciò che è possibile, sicuramente controllato [...]. [Ma] questi manufatti, il più delle volte, non entrano direttamente dall'Italia, ma da altri porti, da dove vengono distribuiti in territorio europeo direttamente ai magazzini. Pertanto, quando arrivano in Italia si presume che siano controllati. Beninteso, è difficile controllarli tutti, ma vengono fatte delle analisi e dei test. Più difficile è quando questi arrivano da un altro Paese comunitario, perché di solito si fanno dei grandi magazzini di stoccaggio, da dove vengono poi presi e per essere mandati ai singoli distributori al dettaglio"; il collegamento di questi fenomeni con il tema della tutela globale dell'ambiente: "se fate un giro nella provincia di Tianjin, in Cina, vi renderete conto che lì ci sono siti contaminati, con villaggi dove arrivano i rifiuti dall'Occidente, che poi vengono lavorati in condizioni sanitarie davvero deprecabili, portando non solo all'inquinamento dell'ambiente, al danno per la salute, ma anche, appunto, alla produzione di rigenerato che poi ci ritroviamo nei prodotti che tornano indietro".

Esistono elementi significativi circa le distorsioni dei flussi di rifiuti a rischio che hanno riguardato anche Germania, Belgio, Olanda, rappresentabili mediante l'incrocio dei dati afferenti i quantitativi esportati verso la Cina dai vari Stati membri dell'Unione.

Il tema riguarda l'adeguatezza operativa comunitaria, a tutt'oggi non implementata a livelli adeguati nonostante la risalente assunzione di impegni¹².

La Commissione europea così si era espressa già nel 2013¹³:

“La Commissione europea ha intrapreso oggi un'importante iniziativa nella lotta al trasporto illegale dei rifiuti, una pratica che causa danni all'ambiente e alla salute dell'uomo. La proposta suggerisce di rafforzare la legislazione in materia di ispezioni nazionali delle spedizioni di rifiuti al fine di armonizzare i livelli di controllo in tutti gli Stati membri. Si stima che circa il 25 per cento delle spedizioni di rifiuti inviate dall'UE ai paesi in via di sviluppo di Africa e Asia avvenga in violazione delle normative internazionali. Al loro arrivo, questi rifiuti sono spesso abbandonati o gestiti in maniera scorretta, con conseguenze molto gravi per la salute dell'uomo e per l'ambiente [...] Se alcuni Stati membri dispongono di sistemi d'ispezione a tutto campo ed efficienti, che mirano ad individuare le spedizioni illegali di rifiuti nei porti oppure nei luoghi di produzione e di raccolta, altri sono rimasti indietro. Questa situazione è all'origine della pratica nota come *port hopping*, mediante la quale gli esportatori di rifiuti illegali scelgono di far transitare le spedizioni negli Stati membri che applicano controlli meno severi. L'iniziativa di oggi propone che gli Stati membri effettuino regolarmente ispezioni basate sui rischi, con una maggiore collaborazione tra le autorità e una migliore preparazione degli ispettori. Questo permetterà alle autorità di concentrarsi sui percorsi, gli orari e i veicoli più frequentemente coinvolti nel trasporto illegale.

Inoltre, una maggiore concentrazione sui punti di raccolta e sugli impianti di stoccaggio farà in modo che le ispezioni possano essere condotte nella fase iniziale, in maniera tale da bloccare a monte le esportazioni illegali di rifiuti e attenuare la pressione presente nei punti regolari di uscita. Inoltre, la pianificazione delle ispezioni aiuterà le autorità ad aumentare l'efficacia dei controlli. Le ispezioni in loco — aspetto chiave della proposta — permetteranno di ottenere, dalla persona responsabile della spedizione, elementi di prova sulla legittimità della spedizione stessa, in grado di dimostrare, ad esempio, che i rifiuti in questione sono destinati ad una gestione ecocompatibile in un paese terzo. Ispezioni efficaci si tradurranno in risparmi e vantaggi economici diretti per gli Stati membri e per il settore dell'industria, in quanto saranno evitate le spese di bonifica e reimportazione. Si potrebbe inoltre evitare che materie prime di un certo valore (ad esempio minerali preziosi quali cobalto e indio contenuti nei rifiuti elettronici) vadano perdute, in modo da essere riutilizzate e reimmesse nel mercato. Ciò porterà, infine, all'ottimizzazione dei processi di trattamento dei rifiuti, al miglioramento delle tecniche di cernita e riciclaggio e ad una maggiore disponibilità di materie prime di alta qualità. Dietro le esportazioni illegali vi sono forti interessi economici rappresentati dai costi di trattamento e smaltimento dei rifiuti notevolmente inferiori nei paesi in via di sviluppo, determinati principalmente da norme ambientali e sanitarie meno severe di quelle applicate nell'Unione europea e, in alcuni casi, dalla possibilità di eludere totalmente i controlli. Se il paese di destinazione non dispone di norme e capacità di riciclaggio

¹² <http://ec.europa.eu/environment/waste/shipments/news.htm>

¹³ Comunicato dell'11 luglio 2013.

adeguate, non si fa altro che esportare in altre parti del mondo potenziali rischi ambientali e sanitari. L'abbandono dei rifiuti o il loro trattamento non conforme alle norme costituisce una grave minaccia per l'ambiente ed espone i cittadini e gli addetti ai lavori a rischi di salute a lungo termine. Inoltre, le sostanze rilasciate dai rifiuti abbandonati possono inquinare il suolo, le acque e l'aria attraverso l'emissione di metalli pesanti e di inquinanti organici persistenti. Tali emissioni sono inoltre causa del surriscaldamento climatico e del buco dell'ozono.”

In effetti le basi normative fanno sì che gli Stati membri siano tenuti a garantirne l'applicazione anche mediante ispezioni presso stabilimenti e imprese ai sensi della direttiva quadro sui rifiuti 2008/98/CE e con il controllo dei rifiuti nel corso del trasporto su strada¹⁴, nei porti ovvero a destinazione, negli impianti di recupero o smaltimento.

La necessità di intervenire in questo settore è stata evidenziata anche dalle risultanze dell'indagine condotta, con il sostegno della Commissione, dal gruppo "Spedizioni transfrontaliere di rifiuti" della rete europea per l'attuazione e il controllo del rispetto del diritto dell'ambiente (IMPEL – TSF)¹⁵, che ha denunciato un alto numero di casi di mancata conformità al regolamento dovuta a spedizioni illegali di rifiuti. All'origine delle spedizioni illegali di rifiuti in uscita dal territorio dell'Unione europea vi sono di frequente impianti non controllati di raccolta, deposito e cernita, gestiti da operatori che entrano in possesso dei rifiuti e li spediscono illegalmente nei paesi in via di sviluppo, spesso servendosi di siti intermedi di deposito per coprire le vere destinazioni finali dei rifiuti e per impedire alle autorità di controllo di individuare le imprese da cui realmente provengono i rifiuti.

Le principali lacune nei sistemi di controllo degli Stati membri, fuori dell'Italia, sono la mancanza di pianificazione delle ispezioni e di valutazione dei rischi e la mancanza di controlli per intercettare preventivamente le esportazioni illegali.

¹⁴ La questione della necessaria integrazione tra controlli alle frontiere e controlli interni su strada, evidenziata nelle acquisizioni della Commissione, non è evidentemente limitata al territorio nazionale, come ad esempio dimostra l'operazione di controllo transfrontaliera dei rifiuti "GrenZag", nel 2014, risultato della collaborazione tra forze di polizia e pubbliche amministrazioni del Belgio e del Lussemburgo, che ha portato al blocco sull'autostrada E4111, che collega il Lussemburgo con il porto di Anversa, di un centinaio di camion provenienti dall'Est Europa, carichi di materiali di scarto e rifiuti pronti per essere imbarcati per l'Asia e l'Africa (Doc. 1475/2).

¹⁵ European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law – IMPEL è una rete informale delle autorità responsabili della predisposizione, della implementazione e dell'attuazione della normativa ambientale istituita sin dal 1992 fra gli Stati Membri dell'Unione. L'obiettivo principale di IMPEL è di favorire una applicazione e attuazione più efficace della legislazione ambientale comunitaria principalmente tramite la realizzazione di progetti congiunti fra autorità ambientali dei paesi IMPEL con lo scopo di scambiare informazioni ed esperienze tra le autorità europee/internazionali, nazionali, regionali e/o locali competenti dell'implementazione e la applicazione della normativa comunitaria ambientale e identificare e sviluppare buone pratiche, elaborare linee guida, strumenti e standard comuni per migliorare e armonizzare l'elaborazione della normativa ambientale, i contenuti delle autorizzazioni, incluso il monitoraggio e reporting, le pratiche ispettive e di controllo del rispetto della legislazione ambientale (Doc. n. 2617/1).

Le ispezioni condotte nei porti, sulle strade e presso gli impianti hanno dimostrato che circa il 25 per cento delle spedizioni contenenti rifiuti nell'Unione europea non sono conformi al regolamento sulle spedizioni di rifiuti UE (n. 1013/2006).

Tuttavia, non è possibile avere informazioni precise sul numero di spedizioni illegali di rifiuti proprio per la loro natura. Problemi significativi per la raccolta di dati affidabili sulle spedizioni di rifiuti derivano anche dalla insufficiente segnalazione da parte delle autorità nazionali e dalla mancanza di armonizzazione del sistema di controllo tra gli Stati membri.

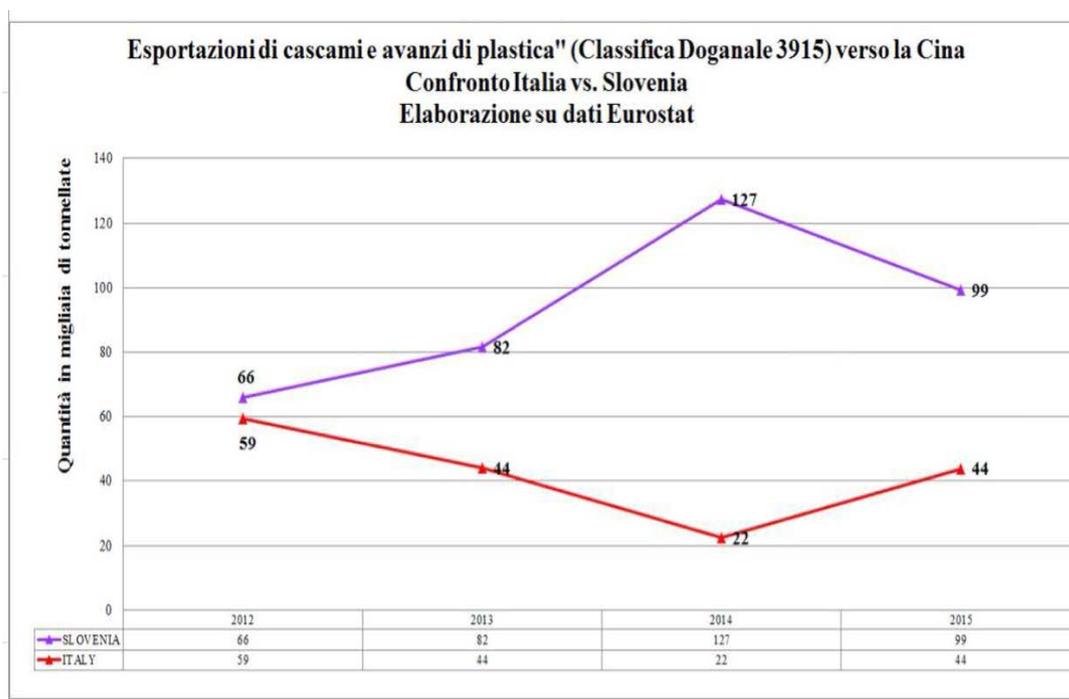
Quanto alle destinazioni, una gran parte delle spedizioni illegali di rifiuti provenienti dall'Unione europea appare destinata a paesi africani e asiatici. Ghana, Nigeria e altri paesi dell'Africa occidentale sembrano essere le destinazioni più comuni in Africa. In Asia, le spedizioni illegali di rifiuti spesso sembrano passare attraverso il porto di Hong Kong, verso la Cina o altri paesi asiatici.

La visione di insieme evidenzia la dimensione contenuta dei flussi di rifiuti esportati direttamente dalle dogane italiane verso l'estremo oriente e, in particolare, verso la Cina, rispetto ai volumi di rifiuti esportati dai Paesi membri del Nord Europa. Il confronto tra i dispositivi nazionali è stato quindi posto al centro dell'interesse della Commissione, in occasione delle visite presso i maggiori porti europei interessati dai traffici transfrontalieri di rifiuti.

Koper (Slovenia)

Di significativa importanza appaiono le rilevazioni condotte in occasione della visita svolta da una delegazione della Commissione presso il porto sloveno di Koper-Capodistria, il 29 giugno 2016.

La collaborazione delle autorità slovene ha consentito di assumere elementi informativi qualificati in ordine alla diversa sensibilità dei dispositivi di controllo doganali dell'Unione, poiché presso il porto di Koper, negli anni dal 2012 al 2015, cioè nello stesso periodo analizzato per comparazione a mezzo dei dati della Commissione Europea - TAXUD, le autorità slovene non acquisivano i certificati CCIC e AQSIQ richiesti dalla normativa cinese per l'introduzione di rifiuti di polietilene nel territorio della Repubblica Popolare Cinese. La differenza tra le procedure di controllo delle autorità doganali e ambientali slovene rispetto a quelle in uso in Italia, insieme al limitatissimo numero di controlli fisici delle merci, di cui pure si è appreso dagli addetti alla dogana nel corso della visita, può essere ritenuta tra le cause della distorsione dei flussi a rischio di rifiuti di polietilene verificatasi dall'Italia verso la Slovenia negli anni dal 2013 al 2015, rappresentata dal seguente grafico, proposto alla Commissione in occasione della citata visita del 27 gennaio 2015 presso la sala analisi e l'ufficio intelligence dell'Agenzia delle dogane



Rotterdam

Dalla visita compiuta da una delegazione della Commissione il 28 settembre 2016 sono emersi elementi rilevanti.

Per il settore delle esportazioni della carta da macero, l'analisi condotta rivela che oltre il 40 per cento del quantitativo totale esportato dall'Italia verso l'estremo oriente è effettuato, in territorio italiano, da *brokers* olandesi.

Si noti poi che la dogana olandese ha stabilito corridoi privilegiati con le dogane cinesi: *fast corridors*, che rendono molto più semplificate le procedure di controllo e riescono a polarizzare grandi flussi di merce - in questo caso di rifiuti - destinati per effetto della delocalizzazione produttiva e della mondializzazione dei mercati di riferimento, verso i luoghi che utilizzano materiali e rifiuti per il riciclo o lo smaltimento.

Il volume dei traffici di rifiuti movimentati presso i porti italiani ed esportati direttamente verso l'estremo oriente e in particolare verso la Cina, presentati alla dogana italiana può essere considerato esiguo rispetto ai volumi esportati dai porti di Rotterdam ed Anversa, fatta eccezione per gli scambi di carta da macero.

È rilevabile un considerevole volume di traffico di rifiuti di origine italiana oggetto di scambi intracomunitari, presentati presso il porto di Rotterdam per essere esportati da Rotterdam verso l'estremo oriente; nel caso della carta da macero, negli anni 2014 e 2015, l'ufficio intelligence centrale dell'Agenzia delle dogane italiane ha rilevato la presenza di flussi illeciti in partenza da Rotterdam verso la Cina, che hanno coinvolto *brokers* irlandesi.

Presso il porto di Rotterdam, è stata rilevata la presenza di traffici illeciti di rifiuti elettronici (RAEE) destinati in Africa e di cascami ed avanzi di plastica destinati in Cina, tanto che appare di sicura rilevanza il supporto a ogni iniziativa tendente a rafforzare la collaborazione internazionale tra le amministrazioni doganali dell'Unione, uniformando i principi dell'analisi dei rischi e standardizzando le azioni di prevenzione e repressione condotte a livello europeo.

Si consideri che, secondo quanto dichiarato dal responsabile locale delle ispezioni ambientali, presso il porto di Rotterdam vengono trattati annualmente circa 1.200.000 container contenenti rifiuti: in un'area portuale di circa 65 chilometri quadrati, nella quale si stima transiti il 30 per cento delle merci importate ed esportate dall'Unione europea.

Secondo quanto riferito dalle autorità doganali locali, su circa 470 milioni di tonnellate di merci, ne vengono sottoposte a controllo fisico circa 12 milioni di tonnellate, previa analisi con definizione di criteri di rischio (mentre i controlli documentali sono estesi a tutti i movimenti); è stata riferita alla Commissione l'avvenuta segnalazione di 25 violazioni accertate su base annua per mancanza dell'allegato VII o sua incompletezza: si tratta di meno di un terzo delle notizie di reato nello stesso periodo segnalate dalle dogane italiane alle competenti autorità giudiziarie.

Anversa

Nel corso della visita ad Anversa del 26 settembre 2016 la delegazione della Commissione ha avuto incontri e riunioni con dirigenti della locale autorità portuale, dell'amministrazione doganale e della polizia federale belga e con un magistrato della procura di Anversa. La delegazione inoltre ha visitato una delle due stazioni ove le dogane controllano container sospetti (con apparecchiature scanner).

La scelta del porto di Anversa era motivata dall'ingente volume di traffico merci che esso gestisce da e per numerosi Paesi europei: si tratta del secondo maggiore porto in Europa dopo Rotterdam.

Nel 2015, ha avuto un traffico di 9,6 milioni di TEU (*twenty equivalent units*, l'unità di misura usata per i contenitori e che equivale a un container di 20 piedi) e il volume complessivo di merci che vi transitano è in costante crescita. Il Porto di Anversa non è soltanto un'enorme infrastruttura logistica, ma altresì un grande polo industriale: lungo il porto è situato infatti il maggiore complesso petrolchimico europeo con stabilimenti delle maggiori società europee e mondiali del settore. Il porto e l'indotto economico che vi ruota attorno generano occupazione per circa 85.000 persone.

Essendo il Belgio uno stato federale, le competenze in questo settore sono ripartite fra diverse amministrazioni, le quali nel 2009 hanno siglato un protocollo d'intesa con il quale si impegnano a collaborare e a scambiare informazioni per rendere più efficace l'azione di contrasto ai reati ambientali.

Ad Anversa è stato creato il gruppo di lavoro "Controllo dei rifiuti nel porto", che può contare sulla partecipazione di dogane, polizia, ispettorato fiammingo per l'ambiente e ispettorato federale per l'ambiente e la sanità pubblica. L'obiettivo di tale gruppo di lavoro è quello di migliorare lo scambio di informazioni tra queste istituzioni, al fine di favorire le indagini e il controllo sul traffico di rifiuti. Le dogane, inoltre, hanno un

protocollo di intesa per facilitare lo scambio di informazioni fra amministrazioni federali e regionali in materia di coordinamento e gestione dell'importazione, l'esportazione e controllo dei rifiuti. La protezione dell'ambiente e il controllo e la prevenzione dei reati ambientali sono di competenza della sezione ambiente della direzione centrale alla lotta contro la criminalità organizzata della polizia belga: una delle sue aree di competenza è quella del controllo della gestione e del traffico illecito dei rifiuti, monitorandone il trasporto e collaborando con le amministrazioni del territorio¹⁶.

Secondo le autorità locali l'altissimo volume di contenitori e di merci che transitano nel porto fiammingo rende impossibile procedere a controlli documentali o fisici di una percentuale rilevante di essi. Risulta quindi fondamentale condividere le informazioni provenienti da diverse fonti (polizia, agenzie ambientali, dogane, magistratura, spedizionieri, ecc.) per concentrare i controlli sulle merci e sui container che presentano un profilo di rischio maggiore o specifici elementi sospetti. Attualmente peraltro solo il 5 per cento dei container che transitano ad Anversa è soggetto a un controllo, che può essere documentale o fisico; e solo lo 0,5 per cento dei container è soggetto a un controllo con scansione elettronica delle merci ivi contenute. Il 19 per cento di quelli così scansionati rivela poi effettivamente merci trasportate illegalmente. Per quanto riguarda il traffico illecito transfrontaliero di rifiuti, esso nel passato è talvolta transitato su autovetture usate, nel cui interno venivano stipati rifiuti e che venivano trasportate in Paesi terzi (spesso africani). Nel corso degli incontri e delle visite nei terminali del porto, sono state discusse misure già adottate per fronteggiare tale fenomeno: ad esempio le automobili di seconda mano devono obbligatoriamente essere consegnate aperte al vettore, sono rifiutate qualora il loro peso in un container presenti anomalie.

La questione della distorsione dei flussi si collega a quella più generale della fuoriuscita di materia dai circuiti del riciclo il cui impatto negativo ambientale si estende all'economia nazionale, a cui viene sottratta l'utilità di grandi quantità di materia che sarebbe destinabile al riciclo.

Il tema, con riferimento all'attività dei consorzi, è stato analizzato dalla Commissione nella relazione "I consorzi nel mercato del riciclo", approvata il 31 gennaio 2018 e assume portata generale, considerando che anche la fuoriuscita verso paesi stranieri può indirettamente derivare da limiti tecnico-impiantistici o normativi, che limitano le possibilità di riciclo della materia nel territorio nazionale.

Come si è visto, una delle principali filiere interessate dalla distorsione dei flussi è quella delle plastiche.

Alla stato attuale vi sono imballaggi per i quali la collettività sostiene importanti costi ma che trovano notevoli difficoltà di riciclo (pur essendo tecnicamente possibile e praticato) e, più spesso, sono destinate al recupero energetico tramite incenerimento o smaltimento in discarica.

¹⁶ Doc. n. 1475/2

Tra queste frazioni, vi sono gli imballaggi in plastiche miste, il cosiddetto “plasmix” che è l'insieme di imballaggi post-consumo di plastiche eterogenee che può essere impiegato per produrre granuli da riciclo a base poliolefinica (ovvero tutti gli imballaggi in plastiche che non sono né bottiglie né flaconi) con caratteristiche tecniche paragonabili ai polimeri vergini.

In Italia, correttamente e coerentemente con il principio della responsabilità estesa del produttore, questi imballaggi vengono raccolti in modo differenziato ed entrano a far parte della frazione plastica ma non ne viene garantito il riciclo in impianti nel territorio nazionale.

Le imprese italiane che si occupano del riciclo degli imballaggi di plastiche miste post-consumo, pur di fronte di un potenziale interesse del mercato, del mondo politico e istituzionale, si scontrano con condizioni sfavorevoli: in particolare riciclare le plastiche miste ha costi industriali unitari superiori alla produzione di polimeri vergini; il mercato di sbocco dei prodotti in “plasmix” è ancora in una fase primordiale rispetto alle effettive potenzialità.

Peraltro anche materiali di questo tipo, attraverso opportuni processi di selezione e di trattamento, possono tornare a diversa vita e diventare nuovi materiali da immettere al consumo.

Ogni anno in Italia si immettono sul mercato circa 5 milioni di tonnellate di plastica, ma solo 2 milioni sono imballaggi. Di questi 2 milioni di tonnellate solo la metà viene raccolta in maniera differenziata. Del milione di tonnellate raccolte in modo differenziato meno della metà (400.000 tonnellate stimate) viene recuperata in materia.

Attualmente dunque più della metà degli imballaggi plastici raccolti non ha una filiera del recupero e viene considerata come uno scarto che non solo non ha valore ma rappresenta un costo di smaltimento: di qui la possibilità di volersi liberare di questi “scarti” anche attraverso un illecito trasferimento transfrontaliero.

Occorre, altresì, evidenziare che il contributo ambientale Conai (CAC), pagato dagli utilizzatori, e versato al Corepla dai produttori di imballaggi, prescinde dal polimero utilizzato, ma è stato solo di recente commisurato alla tipologia dell'imballaggio, pur registrandosi tra quest'ultimi una differente propensione al riciclaggio. Peraltro, si evidenzia che il CAC sugli imballaggi in plastica registra un progressivo innalzamento.

In una prospettiva evolutiva in questo settore nell'ottobre 2017 la Commissione ambiente della Camera dei deputati ha avviato l'esame della proposta di legge C. 4502, recante "Incentivi per la diffusione dei prodotti derivanti da materiale post-consumo a base di plastica". Nel disegno di legge di bilancio 2018, nel corso dell'esame alla Camera sono state inserite disposizioni che riconoscono un credito d'imposta del 36 per

cento alle imprese che acquistano prodotti realizzati con materiali derivati da plastiche miste provenienti dalla raccolta differenziata degli imballaggi o da selezioni di rifiuti urbani residui. Il credito d'imposta è riconosciuto fino ad un importo massimo annuale di euro 20.000 per ciascun beneficiario, nel limite massimo complessivo di un milione di euro annui per ciascuno degli anni dal 2019 al 2021 (legge 27 dicembre 2017, n. 205, "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020"). Tale iniziativa potrà contribuire ad un aumento della quota di recupero materia rispetto al materiale raccolto.

Il tema, sotto profili parzialmente diversi, è stato altresì posto con evidenza per quanto riguarda la radiazione di autoveicoli per esportazione, nell'ambito di quanto riferito alla Commissione da FISE-UNIRE¹⁷ e da AIRA – Associazione industriale riciclatori auto¹⁸.

Il fenomeno è in atto da tempo: basti considerare che tra il 2009 e il 2013 in numero di veicoli dichiarati demoliti sono passati da 1.742.874 a 947.034 e i veicoli dichiarati esportazioni da 491.838 a 753.671¹⁹.

Il veicolo radiato per esportazione viene trasferito all'estero ma non reimmatricolato; va quindi ad approvvigionare centri di raccolta stranieri, spesso privi di autorizzazioni e soggezione a controlli ambientali, alimentando talora mercati illeciti dei ricambi²⁰.

¹⁷ Doc. n. 216/1-2

¹⁸ Doc. N. 252/1

¹⁹ Doc. n. 251/2

²⁰ Nell'ambito dell'attività d'inchiesta della Commissione è emersa la rilevanza delle esportazioni illecite di veicoli e parti di veicoli dal porto di Salerno, riferita dall'Agenzia delle Dogane (Doc. n. 796/1), in particolare in direzione del Nordafrica e della Siria. Il sequestro di "veicoli usati attinenti alla sicurezza" ha indotto la Commissione a chiedere informazioni al ministro della Difesa, Roberta Pinotti, audita il 15 dicembre 2015, che ha puntualizzato: "i materiali dichiarati fuori servizio o fuori uso, per i quali sia stata stabilita la vendita da parte dell'autorità logistica centrale, possono essere venduti da parte dell'organismo che ha l'utenza del materiale. In tali casi si procede con una modifica dei mezzi, rimuovendo quei particolari tecnici che li caratterizzano in base alla normativa nazionale come mezzi militari, quali ad esempio le luci oscurate o l'eventuale supporto per le armi. Sono stati venduti molti dei fuoristrada che erano utilizzati dalle Forze armate, eliminando, però, gli elementi tipici militari del mezzo. Con tali caratteristiche i mezzi possono essere regolarmente venduti sul mercato nazionale perché non più considerati militari; essi soggiacciono, comunque, alla clausola della non esportabilità. a norma della legge n. 185 sull'esportazione di materiale da armamento [legge 9 luglio 1990 n. 185 "Nuove norme sul controllo dell'esportazione, importazione e transito dei materiali di armamento"], per procedere con l'esportazione di tale materiale è necessario che la società che vuole esportare il mezzo sia regolarmente inserita nel registro nazionale delle imprese a ciò autorizzate e sia poi concessa dall'unità per l'autorizzazione di materiali d'armamento (UAMA), che è una struttura del Ministero degli affari esteri e non del Ministero della difesa che svolge la funzione di autorità nazionale in materia, la licenza all'esportazione, la quale sarà concessa, ovviamente, dopo un'attenta verifica dei destinatari. Anche questi

Questa pratica consente di eludere la normativa sull'esportazione di rifiuti e inoltre danneggia gli impianti italiani causando la sottrazione di grandi quantità di materia, sia sotto forma di ricambi usati reimmessi sul mercato in maniera illegale, sia sotto forma di centinaia di migliaia di tonnellate di rottami metallici che vengono esportati piuttosto che essere destinati al riciclo in ambito nazionale.

Questione diversa è quella, peraltro limitata ad alcuni settori, della “specializzazione internazionale” nel trattamento e nel riciclo, di cui ha ad esempio riferito alla Commissione l’Associazione recupero rifiuti apparecchiature elettriche ed elettroniche (AssoRAEE)²¹: “la filiera di produzione, uso e riciclo dei RAEE è lunga, articolata e costituita da soggetti che svolgono ruoli differenti, molto spesso posizionati in diverse regioni del mondo, in funzione della capacità di investimento e del contesto relativo alle diverse realtà geografiche. E' questo il caso per esempio delle aziende impegnate nel recupero di metalli preziosi o rari (critical raw materials), attraverso processi di raffinazione (smelters), che in Italia sono praticamente assenti ed invece sono presenti nel nord Europa e nel Far East [...]; [per molti materiali] non sempre la recuperabilità a fine vita, allo stato delle conoscenze, è garantita e ciò, fondamentale, per i seguenti motivi: a) nel caso di applicazioni "dissipative", tecnicamente in questo caso il recupero non è possibile; b) nel caso di assenza di convenienza economica nei processi di recupero, laddove il costo tecnico per recuperare uno specifico materiale supera i margini per una sua eventuale rivendita sul mercato come materia prima seconda, il recupero è economicamente impraticabile [...] esistono, soprattutto per quanto riguarda il recupero di metalli presenti in piccolissime frazioni, necessità tecnologiche di concentrare le frazioni da cui ricavare i metalli desiderati. Tali necessità implicano di fatto il convogliamento di tali materiali in impianti dedicati, talvolta frutto di investimenti di miliardi di euro come nel caso dei moderni smelters, che si trovano al di

materiali soggiacciono completamente alla normativa che riguarda l'esportazione di armi per la vendita, che è la legge n. 185. I casi verificatisi di recente, che hanno visto il rinvenimento in alcuni porti italiani di autocarri o parti di essi già appartenenti alle Forze armate, acquisiti regolarmente da ditte per l'utilizzo sul territorio nazionale ma che poi, senza la prescritta autorizzazione, si è tentato di vendere all'estero, ricadono evidentemente in una casistica che non può essere attribuita alla responsabilità delle Forze armate, essendosi consumato l'eventuale atto illecito dopo che l'amministrazione aveva provveduto in toto alle azioni prescritte in tema di dismissione e smilitarizzazione. In alcuni casi l'alienazione del materiale fuori uso deve essere preceduta dalla demolizione, ovviamente eseguita nel rispetto della normativa vigente. Ciò avviene in particolare per i cosiddetti «mezzi da combattimento», che devono essere ridotti in pezzi per il riciclo dei materiali ferrosi destinati alle fonderie. Solo casi molto rari vedono la cessione di mezzi da combattimento a musei o ad altre istituzioni, ovviamente dopo che sono state rimosse tutte le armi e rese inoffensive quelle che non si possono rimuovere. Esiste il caso di vendita di mezzi da combattimento usati ad altri Stati, direttamente o tramite società private. Queste ultime, però, come detto, devono tassativamente essere inserite nel registro nazionale delle imprese autorizzate e devono acquisire tutte le autorizzazioni prescritte dalla legge n. 185 per esportare tali mezzi”

²¹ Nella nota del 26 aprile 2017 acquisita come Doc. n. 1935/1-2

fuori dei confini nazionali e talvolta al di fuori dei confini europei. In tale ottica di specializzazione globale dei processi di recupero (così come avviene per le fasi della moderna produzione di beni e servizi), parlare di confini nazionali è tecnicamente impossibile, oltre che utopistico”.

3. Le attività di contrasto al traffico illecito

Il dispositivo di controllo nazionale, di prevenzione e repressione degli illeciti è essenzialmente fondato, per le movimentazioni transfrontaliere dei rifiuti, sul sistema di analisi dei rischi dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, la quale opera nei porti, aeroporti e valichi terrestri nazionali, in rapporto con le collaterali strutture estere doganali; in ambito portuale compiti specifici e una parificabile funzione di *first responder* è attribuita ai comandi delle capitanerie di porto.

L'Agenzia, con le sue strutture centrali e territoriali, seleziona i carichi da sottoporre a verifica, documentale, fisica o radiogena a mezzo scanner, sulla base delle informazioni disponibili, graduandone il livello di rischio in considerazione di profili che elaborano criteri derivanti dalle dichiarazioni di importazione ed esportazione, della posizione soggettiva delle aziende, incrociandone le risultanze con elementi inerenti la pericolosità delle rotte, le caratteristiche di prodotti appartenenti a determinati settori merceologici, le operazioni tecniche previste per il corretto trattamento ambientale. Lo stesso dispositivo di prevenzione e contrasto realizzato dall'Agenzia delle dogane, applica modelli di *intelligence* doganale predisposti dalle strutture antifrode centrali.

Una delegazione della Commissione ha visitato, il 27 gennaio 2015, la sala analisi della direzione centrale antifrode e controlli dell'Agenzia delle dogane, in Roma, rilevando la prospezione estera delle analisi e delle investigazioni condotte a livello nazionale.

Sotto il profilo operativo, gli uffici doganali, effettuano i controlli sulla regolarità delle dichiarazioni doganali in primo luogo attraverso le risultanze del circuito doganale di controllo (CDC).

In pratica la totalità delle operazioni doganali è ormai gestita telematicamente, per cui ad ogni operazione doganale flussata nei sistemi delle dogane corrisponde un risultato di analisi dei rischi centralizzato.

In concreto, per quanto riguarda la concreta operatività in materia dell'Agenzia delle dogane, una volta entrata la merce negli spazi doganali, si procede a un'analisi dei rischi, sia a livello locale sia centralizzata.

Questa preventiva analisi assegna ad ogni bolletta doganale un esito di controllo:

- il codice CA (controllo automatizzato), non prevede controlli ulteriori al momento del passaggio delle merci negli spazi doganali (riservandosi l'amministrazione doganale di procedere a controlli documentali e aziendali a posteriori);
- il codice CD (controllo documentale), che richiede il controllo documentale della spedizione;
- il codice CS (controllo scanner), che richiede la sottoposizione della spedizione al controllo a mezzo scanner;
- il codice VM (verifica merce) che richiede il controllo fisico della spedizione.

Tutti questi controlli centralizzati, escluso il controllo CA, hanno una loro motivazione, visibile telematicamente al funzionario doganale assegnatario della pratica, che deriva dall'analisi rischi effettuata, come detto, in sede centrale.

All'iniziativa dei funzionari di dogana si possono associare segnalazioni da parte di altri enti, ma rimane ferma la competenza della dogana al controllo delle merci negli spazi doganali, eventualmente con la presenza di funzionari dell'organo segnalante.

Qualora risultino anomalie all'atto della verifica, la dogana, richiede l'intervento dell'ARPA, per provvedere a una verifica congiunta. All'ARPA è richiesta una

relazione sulla tipologia di merce ovvero sulla tipologia di rifiuto. Qualora si tratti di una spedizione illecita di rifiuti, la dogana trasmette la relativa notizia di reato, depositando la relazione tecnica dell'ARPA.

I funzionari dell'Agenzia delle dogane sono ufficiali di polizia giudiziaria a competenza settoriale ai sensi dell'articolo 57, comma 3, del codice di procedura penale e degli articoli 324 e 325 del decreto del Presidente della Repubblica n. 43 del 1973 (Testo unico delle leggi doganali).

Un rapporto istituzionale di collaborazione è quello tra Agenzia delle dogane e Guardia di finanza, in forza della previsione degli articoli 21 e 63 del decreto del Presidente della Repubblica n. 43 del 1973.

Per quanto attiene gli aspetti di specifica competenza dell'autorità marittima, il decreto ministeriale 31 ottobre 1991, n. 459, che reca norme sul trasporto marittimo dei rifiuti in colli, prevede l'obbligo in capo al soggetto che richiede l'autorizzazione all'imbarco di rifiuti di presentare specifica istanza, corredata di opportuna documentazione (classificazione di non pericolosità dei rifiuti sottoscritta da un chimico iscritto all'albo professionale). Nel caso in cui emergesse la pericolosità dei rifiuti per cui è chiesto l'imbarco, la normativa di riferimento si rinviene nel decreto del presidente della Repubblica 6 giugno 2005, n. 134, e nel decreto dirigenziale 7 aprile 2014, n. 303.

Il legislatore ha attribuito un ruolo specifico al corpo delle capitanerie di porto in materia di salvaguardia dell'ambiente marino nella legge 8 luglio 1986, n. 349, istitutiva del Ministero dell'ambiente, che all'articolo 8, comma 4, prevede che il Ministero si avvalga delle capitanerie di porto per la vigilanza, la prevenzione e la repressione di attività svolte a danno dell'ambiente. La legge 28 gennaio 1994, n. 94, in materia di riordino della legislazione portuale, ha confermato all'articolo 3 il rapporto di collaborazione tra il Ministero dell'ambiente e il comando generale del corpo delle capitanerie costituito con detta legge. Gli articoli 135 e 195 del decreto legislativo n. 152 del 2006 assegnano al corpo funzioni di sorveglianza e accertamento degli illeciti nella gestione degli scarichi idrici e dei rifiuti²².

Ad attestare il livello di intervento dell'Agenzia delle dogane nella materia qui in esame stanno le quantità di rifiuti sequestrate, quali risultano dai grafici e dalla tabella che seguono

²² Doc. n. 1145/1, Doc. n. 1766/1; altre norme specifiche prevedono compiti in materia ambientale: l'articolo 19, settimo comma, della legge n. 394 del 1991 attribuisce alle capitanerie di porto la sorveglianza nelle aree marine protette; l'articolo 7 della legge n. 239 del 1998 ribadisce che per la sorveglianza delle aree marine protette e per le attività di cui agli articoli 11 e 12 della legge n. 979 del 1982 le capitanerie di porto operano sulla base di direttive del Ministero dell'ambiente; il decreto legislativo 182 del 2003 (di attuazione della direttiva 2000/59/CE) attribuisce alle capitanerie di porto il potere di ispezione e polizia in materia di raccolta dei rifiuti delle navi e dei residui del carico, allo scopo di prevenirne l'immissione in mare; l'articolo 12 del decreto legislativo 6 novembre 2007, n. 202 (di attuazione della direttiva 2005/35/CE relativa all'inquinamento provocato dalle navi e conseguenti sanzioni), attribuisce al Corpo delle capitanerie di porto-Guardia costiera i controlli e l'accertamento delle violazioni in materia; analogo potere è attribuito dal decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 205 (di attuazione della direttiva 2005/33/CE che modifica la direttiva 1999/32/CE in relazione al tenore di zolfo dei combustibili per uso marittimo).

Tra cui i principali sequestri risultano i seguenti: Fonte: Banca Dati Antifrode e contatti diretti con le Direzioni Regionali, Interregionali, Interprovinciali e gli Uffici periferici

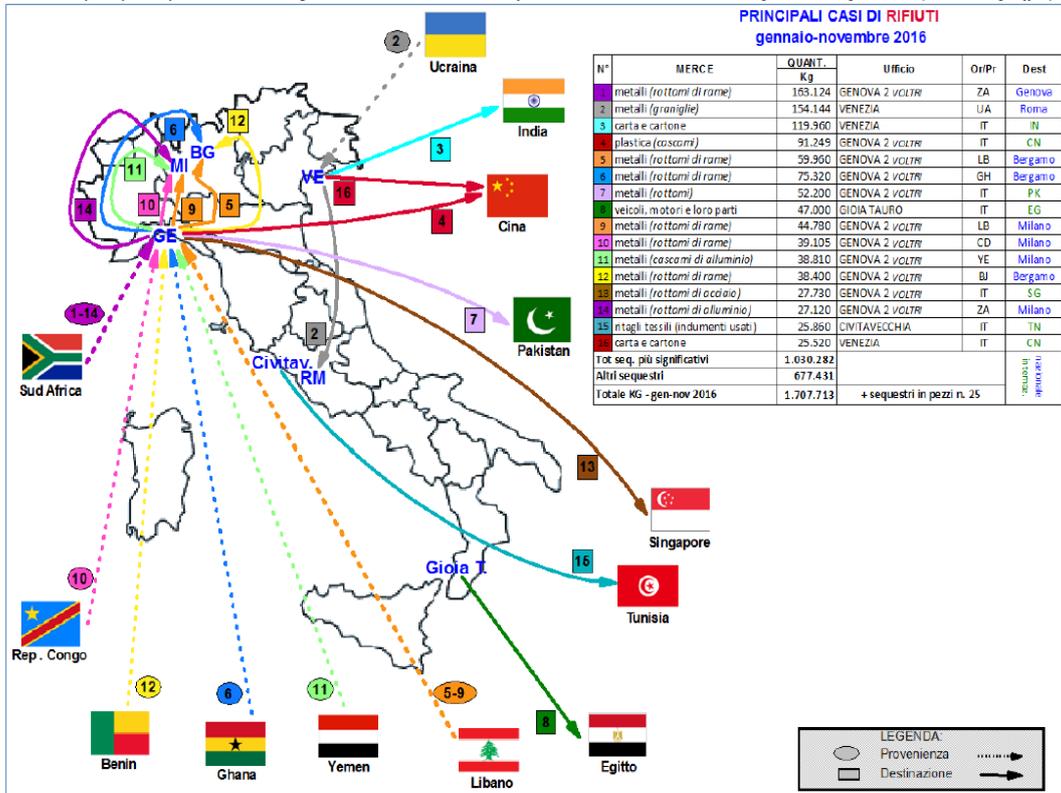
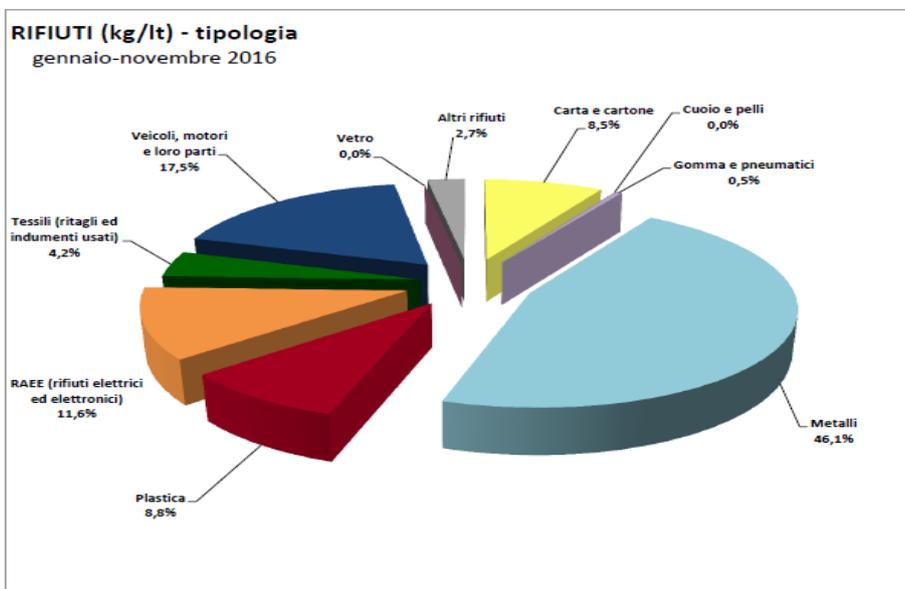


Tabella 25: RIFIUTI - Tipologia rifiuti

Tipologia	Quantità		Valore accertato (euro)	Valore stimato (euro)	N. schede positive	% su tot (kg/lt)
	Kg/litri	pezzi				
Carta e cartone	145.480		25.767	25.767	2	8,5%
Cuoio e pelli						0,0%
Gomma e pneumatici	7.923		4.370	4.370	7	0,5%
Metalli	787.933		2.142.597	3.679.549	24	46,1%
Plastica	150.440		25.426	25.426	4	8,8%
RAEE (rifiuti elettrici ed elettronici)	198.360		96.178	108.233	162	11,6%
Tessili (ritagli ed indumenti usati)	72.371		39.176	39.176	3	4,2%
Veicoli, motori e loro parti	299.377	25	93.731	94.331	71	17,5%
Vetro						0,0%
Altri rifiuti	45.829		25.334	25.334	16	2,7%
Totale complessivo	1.707.713	25	2.452.579	4.002.186	289	100,0%

Fonte: Banca Dati Antifrode e contatti diretti con le Direzioni Regionali, Interregionali e Interprovinciali e gli Uffici periferici



Fonte: Banca Dati Antifrode e contatti diretti con le Direzioni Regionali/Interregionali e gli Uffici periferici

La tabella che segue dà invece conto del forte incremento di sequestri già nel corso del 2015 e della centralità dei porti liguri²³.

La quota in aumento riferita alla Toscana e alla Sardegna nel 2015 deriva da due grandi operazioni relative a circa 700 tonnellate di veicoli e parti di veicoli destinati in Africa, il cui deposito, situato in Toscana, è stato peraltro individuato a seguito di controlli effettuati presso il porto di La Spezia; e al sequestro effettuato dalla dogana di Cagliari, in collaborazione con il NOE dei carabinieri, di circa 2.800 tonnellate di "pastello di piombo", proveniente dall'Australia e destinato alla società Portovesme²⁴.

²³ Tema sul quale si tornerà nel § 4.2.7

²⁴ La Corte di cassazione con la sentenza n. 41942/2014 aveva chiarito che "il pastello di piombo, in mancanza di prove sulla sottoposizione del prodotto ad una preventiva operazione di recupero, secondo i precisi parametri previsti dalla normativa in vigore, deve considerarsi un rifiuto speciale pericoloso e non una materia prima secondaria"; nel mese di ottobre 2015 la Corte ha accolto il ricorso presentato dalla procura della Repubblica di Cagliari contro l'annullamento del sequestro di pastello di piombo sopra citato

Direzione Regionale, Interregionale e Provinciale		Anno 2014			Anno 2015		
		Kg	pezzi	% su tot (kg)	Kg	pezzi	% su tot (kg)
BA	Puglia, Molise e Basilicata	248.414	298	16,1%	91.980	1	1,8%
BO	Emilia Romagna e Marche	96.771		6,3%	16.720		0,3%
FI	Toscana, Sardegna e Umbria	37.020	157	2,4%	2.969.877		57,8%
GE	Liguria Piemonte e Valle d'Aosta	892.403	321	57,7%	1.792.130	21	34,9%
MI	Lombardia	20.700		1,3%		72	0,0%
NA	Campania e Calabria	84.206	240	5,4%	161.862	57	3,1%
PA	Sicilia	6.000		0,4%	33.000	211	0,6%
RM	Lazio e Abruzzo	49.599		3,2%		683	0,0%
VE	Veneto e Friuli Venezia Giulia	110.782	174	7,2%	76.420	19	1,5%
BZ	Bolzano e Bolzano			0,0%			0,0%
Totale		1.545.895	1.190	100,0%	5.141.988	1.064	100,0%

Fonte: Banca Dati Antifrode e contatti diretti con le Direzioni Regionali, Interregionali e Provinciali e gli Uffici periferici

Appaiono rilevanti le acquisizioni in merito all'organizzazione del dispositivo di prevenzione e contrasto degli illeciti realizzato dall'Agenzia delle dogane a livello nazionale, operante con un sistema telematico di analisi che gestisce le selezioni delle spedizioni da sottoporre a controllo operante su oltre 200 sezioni doganali sul territorio dello Stato. I parametri di rischio sono formulati da personale specializzato in servizio presso la direzione centrale antifrode e controlli di Roma e presso le strutture doganali antifrode regionali, interregionali e territoriali, su base provinciale e presso i maggiori centri commerciali e logistici del Paese.

Il traffico internazionale di rifiuti presenta elementi di analisi comuni ad altri ambiti operativi del controllo del commercio internazionale, rendendo necessaria una lettura ampia dei flussi, delle caratteristiche interne alle catene logistiche, alle filiere produttive, di commercializzazione, trasporto, intermediazione e di controllo.

In applicazione delle previsioni contenute nella Convenzione di Basilea e della correlata normativa nazionale, di grande importanza appare il rapporto sinergico che si deve stabilire tra le autorità che rilasciano le autorizzazioni al trattamento, gli organismi di controllo competenti per le operazioni di trattamento espletate sul territorio nazionale e l'amministrazione doganale competente alla verifica di regolarità dei traffici in entrata ed uscita dallo Stato e dalla Unione europea.

Un tema particolare, che ha prodotto proposte del reparto ambientale marino del comando delle capitanerie di porto è quello dell'assenza di norme regolamentari e tecniche in materia di trasporto dei rifiuti: per i quali vale la disposizione transitoria di cui all'articolo 265, comma 2, del decreto legislativo n. 152 del 2006 che prevede che i rifiuti siano assimilati alle merci per quanto concerne il regime normativo in materia di trasporti via mare e la disciplina delle operazioni di carico, scarico, trasbordo, deposito e maneggio in aree portuali. Ha riferito alla Commissione in audizione il comandante Aurelio Caligiore: "il riordino della normativa nazionale in materia di trasporto dei rifiuti - soprattutto al fine di adeguare la stessa alla normativa internazionale vigente - risulta assolutamente necessario. [...] il rifiuto è assimilato alla merce (il rifiuto

pericoloso è quindi assimilato alla merce pericolosa). Tuttavia questa assimilazione è sancita unicamente per quanto concerne il regime normativo in materia di trasporti via mare e non in materia di trasporto su strada, per via marittima interna o per via ferroviaria: questo ibrido crea notevoli disagi all'utenza nonché difficoltà in sede di controllo all'arrivo in porto di rifiuti pericolosi per il successivo imbarco. Inoltre, allo stato, il trasporto marittimo dei rifiuti non segue un'organica disciplina ma fa riferimento ad una serie di norme applicabili a seconda delle modalità con cui il rifiuto viene trasportato (se in colli o alla rinfusa) ovvero in base alla sua natura o meno di pericolosità secondo i criteri previsti dal codice IMDG, codice internazionale che disciplina il trasporto marittimo di merci pericolose. Il continuo rimando a normative diverse - qualcuna molto datata e non più in linea con gli standard internazionali come il decreto 31 ottobre 1991 n. 459 del Ministero della marina mercantile di concerto con il Ministero dell'ambiente, che disciplina il trasporto marittimo dei rifiuti non pericolosi in colli che contiene norme assolutamente anacronistiche - rende la materia di non facile trattazione. Allo scopo di riordinare la materia in esame, questo reparto, per gli aspetti di stretta competenza, riprendendo carteggi precedenti, si è fatto promotore presso i dicasteri interessati di una proposta di regolamento [...] che può costituire una valida bozza di lavoro per un più compiuto provvedimento che raggiunga gli scopi prefissati [...]. Punti salienti del citato regolamento sono l'eliminazione delle evidenziate criticità in materia di trasporto rifiuti (unico testo normativo per tutte le modalità di rifiuto e per ogni specie); abrogazione della normativa non più in linea con gli *standards* internazionali (decreto ministeriale 459 del 1991); specifiche attestazioni di idoneità per le unità di carico e specifici standard di sicurezza per gli imballaggi che trasportano rifiuti; obblighi di comunicazione più stringenti all'autorità marittima in caso di imbarco e sbarco. La bozza di regolamento, già trasmesso, si ribadisce, a suo tempo alle competenti direzioni generali del Ministero delle infrastrutture e trasporti e del Ministero dell'ambiente può eventualmente costituire lo spunto per aprire un tavolo tecnico riguardante il riordino armonico dell'intera disciplina applicabile al trasporto marittimo dei rifiuti, in modo da porre fine al vigente regime transitorio (articolo 265, comma 2, del decreto legislativo n. 152 del 2006)".

4. Fenomeni illeciti e problemi applicativi

Dall'insieme della documentazione acquisita dalla Commissione, nonché delle audizioni e dei sopralluoghi svolti, è possibile enucleare una casistica esemplare di fenomeni illeciti correlati al traffico internazionale di rifiuti, ovvero di problemi applicativi delle norme sanzionatorie, di cui nei paragrafi seguenti si dà conto in sintesi. Una serie di risultati operativi dell'Agenzia delle dogane e della Capitaneria di porto, non rientranti nei casi esemplari descritti nei paragrafi che seguono si ricava dalla documentazione acquisita dalla Commissione relativamente ai traffici portuali, sintetizzata nella tabella riportata al § 1, in fine.

Va inoltre ricordata – sempre in proiezione estera - l'attività della Guardia di finanza risultante dalla nota trasmessa dal comando generale nel febbraio 2016²⁵.

Quanto alla documentazione di provenienza giudiziaria acquisita dalla Commissione, la si troverà in parte citata nei paragrafi che seguono, dedicati ad alcune tipologie ricorrenti di illecito esaminate attraverso casi significativi o paradigmatici di tipologie di illecito ma anche di limiti nell'applicazione concreta delle norme che si è ritenuto opportuno evidenziare.

4.1 Alcune tipologie di illecito

4.1.1 Importazione ed esportazione di rifiuti speciali costituiti da abbigliamento derivanti dai circuiti di raccolta differenziata

Sulla questione la Commissione ha acquisito informazioni dall'ARPA Toscana²⁶, che ha riferito della situazione specifica del territorio di Prato, nel quale insistono – in

²⁵ Doc. n. 1107/1-2; nella nota si riferiva: si riferiva: “nel mese di giugno 2015, il Gruppo di Bari ha sequestrato presso il locale scalo portuale, 47,4 tonnellate di parti di veicoli industriali e ricambi usati, trasportati a bordo di due automezzi con targa bulgara provenienti dalla Grecia, formalmente spediti da due ditte della Bulgaria ad un destinatario dello Stato africano del Benin. Il riscontro fisico del carico permetteva di accertare, contrariamente a quanto dichiarato nella documentazione doganale di accompagnamento, che le parti di auto usate non erano state bonificate di tutte le componenti potenzialmente inquinanti e, pertanto, trasportate in violazione del decreto legislativo 3 aprile 2006 n. 152. A conclusione delle attività, il legale rappresentante della ditta importatrice africana è stato segnalato alla locale Autorità Giudiziaria per il reato di cui all'art. 259 ("Traffico illecito di rifiuti") del citato Decreto. Nel mese di luglio 2015, il Nucleo di polizia tributaria ed il II Gruppo di Genova, hanno scoperto un'associazione per delinquere finalizzata al traffico illecito di rifiuti, con l'aggravante della transnazionalità. L'attività investigativa, condotta anche attraverso riscontri doganali svolti su container e spedizioni di automezzi radiati per l'esportazione, ha consentito di identificare diversi soggetti italiani e di origine africana, responsabili di un traffico internazionale di RAEE (rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche) e batterie esauste per autoveicoli, in prevalenza esportati verso l'Africa occidentale. È emerso, inoltre, il coinvolgimento di imprese localizzate in Liguria e nelle Province di Bergamo, Como e Napoli, riconducibili ad alcuni degli indagati, operanti nel settore dei trasporti e delle spedizioni marittime. A conclusione delle indagini sono stati denunciati all'Autorità Giudiziaria 27 soggetti, di cui 7 persone giuridiche, per violazione, tra gli altri, degli artt. 259 (traffico illecito di rifiuti) e 260 (attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti) del D.Lgs. 152/2006, aggravati dal requisito della transnazionalità (ai sensi degli artt. 3 e 4 della Legge 146/2006), con la contestuale richiesta di sequestro di 50 automezzi, 8 terreni, 3 fabbricati, 21 rapporti finanziari, 7 società e relative azioni e quote societarie, per un valore complessivo pari ad oltre 3,3 milioni di euro. Sempre nel mese di luglio del 2015, il Gruppo di La Spezia, nell'ambito di un'attività di servizio volta alla repressione dei traffici illeciti di merce in esportazione dal locale porto mercantile, ha individuato un container destinato al Marocco, al cui interno sono state rinvenute parti di autoveicoli rottamati e non bonificati. Al termine dell'operazione sono stati sottoposti a sequestro 15.700 Kg. di merce, con la denuncia a piede libero alla locale Autorità Giudiziaria di 2 soggetti, per violazione dell'art. 259 del D.Lgs. n. 152/206 (traffico illecito di rifiuti)”

particolare nei comuni di Prato e Montemurlo, diverse decine di impianti di selezione e recupero.

I rifiuti in questione arrivano nel territorio pratese anche da Paesi dell'Unione europea ed extra UE (prevalentemente Paesi OCSE).

Gli impianti sono in possesso di autorizzazioni sia in procedura semplificata (articolo 216 del decreto legislativo n. 152 del 2006, in prevalenza) che in procedura ordinaria (articolo 208 del decreto legislativo n. 152 del 2006).

Come ha riferito ARPAT “presso tali impianti i rifiuti in questione subiscono minime operazioni di trattamento che consistono prevalentemente in operazioni di riconfezionamento (talvolta senza aprire i cosiddetti sacchetti originali) per essere poi destinati prevalentemente in Tunisia, dove subiscono l'effettivo trattamento di recupero e selezione finalizzato ad ottenere indumenti usati ed altri accessori di abbigliamento da destinare ai cicli di post consumo.

L'ARPAT, dipartimento di Prato, ha collaborato nel corso degli ultimi anni con l'Agenzia delle dogane di Livorno, che è uno dei principali luoghi di imbarco di detti rifiuti verso la Tunisia. A seguito di tali verifiche è stato accertato che i rifiuti costituiti da sacchetti originali hanno una composizione merceologica variabile nella percentuale di materiali non tessili. Si tratta prevalentemente di scarpe, borse, cinture, etc. ma anche di altre tipologie di materiali che vengono raccolti con varie modalità operative dai sistemi di raccolta differenziata urbana dei rifiuti di abbigliamento in genere. E' stato riscontrato che le percentuali di materiali diversi dagli indumenti usati e dai materiali tessili possono raggiungere anche il 30 per cento in peso.

L'importazione avviene con la documentazione di cui all'allegato VII del regolamento CE 1013/2006: successivamente, senza che su questi rifiuti vengano eseguite operazioni finalizzate a farne cessare la qualifica di rifiuti mediante operazioni di selezione ed igienizzazione degli abiti usati e degli altri accessori di abbigliamento tessile, gli stessi rifiuti vengono spediti in Tunisia con le medesime modalità, talvolta accompagnati dalla sola documentazione fiscale”.

In pratica, riferisce l'Agenzia “viene compilato un nuovo allegato VII, dove il generatore del rifiuto è l'impianto italiano (pratese), ma in realtà il rifiuto spedito è quello originario e che doveva essere trattato e recuperato dallo stesso impianto. Considerato che trattasi di rifiuti che per composizione non possono essere classificati con il codice B3030 dell'allegato IX della Convenzione di Basilea, ovvero il cosiddetto “elenco verde” di cui all'allegato III del regolamento CE 1013/2006, nel caso di spedizione transfrontaliera finalizzata al loro recupero, il trasporto non potrebbe essere accompagnato dal documento di cui all'allegato VII del medesimo regolamento.

Di fatto la norma in questione prevede che ai rifiuti costituiti dai cosiddetti sacchetti originali debba essere applicata la modalità di spedizione prevista dall'articolo 4, ovvero notifica preventiva ed autorizzazione scritta.

Quello che è stato accertato è il fatto che il flusso di rifiuti provenienti dai Paesi dell'Unione europea o extra UE è accompagnato dal solo allegato VII del regolamento CE 1013/06, ma il recupero non viene eseguito presso gli impianti ubicati nel territorio pratese, ma da questi, attraverso la compilazione di nuovi allegati VII (anche se non

²⁶ Doc. n. 2531/1, consegnato il 29 novembre 2017

nella totalità dei casi), vengono inviati all'effettivo recupero presso impianti e/o aziende prevalentemente tunisine”.

Come osserva ARPAT “oltre che non avere la corretta tracciabilità del rifiuto, dalla sua origine fino all'effettivo luogo di recupero, prerogativa obbligatoria della normativa comunitaria e nazionale, i soggetti che ricevono i rifiuti per poi riesportarli in Tunisia senza eseguire nessuna operazione di trattamento, applicano costi di ricarico sulle fatture di acquisto. In pratica in Tunisia vengono trasferiti ingenti quantitativi di rifiuti (cosiddetti sacchetti originali) che in minima parte vengono recuperati per essere destinati a cicli di post consumo. Si perde la tracciabilità del rifiuto e non si hanno notizie sull'effettivo destino degli scarti della cernita che rappresentano un'ingente quantità di rifiuti. E' molto probabile che il loro destino siano discariche abusive in Tunisia”.

In tal modo si completa l'effetto negativo delle condotte illecite sul piano economico e ambientale.

Si è dunque in presenza di una modalità di gestione che costituisce spedizione illegale di rifiuti, sanzionata penalmente dall'articolo 259 del decreto legislativo n. 152 del 2006; peraltro, condotte sistematiche e ripetute da parte di più soggetti coinvolti nelle spedizioni, al fine di conseguire un ingiusto profitto, ben possono integrare il delitto di traffico illecito di rifiuti di cui all'articolo 260 del decreto legislativo n. 152 del 2006: in tal senso si è orientata la direzione distrettuale antimafia di Firenze.

4.1.2 Esportazione di terre contaminate derivanti da spazzamento di strade

Un precedente giurisprudenziale significativo è costituito da sentenza resa ad esito di giudizio abbreviato dal giudice dell'udienza preliminare del tribunale di Milano, in un caso relativo a plurime violazioni delle norme in tema di smaltimento dei rifiuti, contestate a sei imputati²⁷.

E' stata ritenuta sussistente l'attività organizzata per il traffico illecito dei rifiuti di cui all'articolo 260 del decreto legislativo n. 152 del 2006 per aver gli imputati, in concorso fra loro, ritirato, presso il comune di Milano e da altri comuni della regione Lombardia e della regione Piemonte, come rifiuti urbani – non pericolosi – aventi codice CER 20.03.03²⁸, complessivi 48.766.720 chilogrammi di terre di spazzamento strade, aventi alta concentrazione di idrocarburi totali superiore ai 1.000 mg/kg; che successivamente al ritiro, gestivano con la sola vagliatura presso il proprio impianto – autorizzato a diverse operazioni, e successivamente volturate a seguito di due cessioni di gestione della società – e li conferivano in più impianti - discariche sia in Italia, che all'estero (Germania), classificandoli come rifiuti speciali non pericolosi – CER 19.12.09²⁹ o 19.12.12 o 20.03.03;

²⁷ Doc. 1064/3, pp. 55ss

²⁸ CER 20.03.03: 20 riferito ai rifiuti urbani (domestici e assimilabili prodotti da attività commerciali e industriali nonché delle istituzioni) inclusi i rifiuti della raccolta differenziata; 03 riferito agli altri rifiuti urbani; 03 riferito ai Residui della pulizia stradale.

²⁹ CER 19.12.09: 19 riferito ai rifiuti prodotti da impianti di trattamento rifiuti, impianti trattamento delle acque reflue fuori sito, nonché dalla potabilizzazione dell'acqua e della sua preparazione per uso

falsificazione dei formulari per il trasporto dei rifiuti, in quanto disponevano ed effettuavano 86 trasporti di rifiuti pericolosi con formulari dichiaranti il falso o inesatti, ed esattamente 1.794.025 chilogrammi di rifiuti pericolosi con alta concentrazione di idrocarburi totali oltre la soglia di tolleranza, 1.000 mg/kg, omettendo il codice CER a specchio;

attività di gestione dei rifiuti pericolosi in assenza di autorizzazione presso il predetto impianto; nello specifico ritiravano terre di spazzamento strade, classificandole come rifiuto urbano non pericoloso CER 20.03.03, per un totale di 48.766.720 chilogrammi, nonostante fossero pericolosi, aventi concentrazione di idrocarburi notevolmente al di sopra della soglia tollerata dei 1.000 mg/kg;

gestione di rifiuti in violazione di prescrizioni dell'autorità amministrativa, in particolare depositavano eternit contenente amianto in area non autorizzata e procedevano alla messa in riserva dei rifiuti sia in ingresso che in uscita dal vaglio all'aperto in area non autorizzata.

Gli imputati rispondono dei reati di cui sopra, rispettivamente in qualità di amministratori della società proprietaria dell'impianto – in quanto nel tempo sono intervenute due cessioni di attività gestione rifiuti – in qualità di amministratori della società di intermediazione del rifiuto, e in qualità di amministratori della società di trasporto.

Nell'individuazione degli elementi necessari alla configurazione della condotta attività organizzata per il traffico illecito dei rifiuti di cui all'articolo 260 del decreto legislativo n. 152 del 2006, il tribunale sottolineava come le predette società avessero “costituito un insieme integrato, che nel complesso si occupava dell'intera filiera dei rifiuti”: l'ottenimento di un ingiusto profitto consegue tipicamente a una strutturazione di attività illecita nel ciclo dei rifiuti, in questo caso anche con terminali esteri costituiti dalle discariche tedesche.

4.1.3 Raccolta e trasferimento illecito all'estero di veicoli fuori uso

La “mobilità territoriale” finalizzata alla commissione di illeciti – e la conseguente necessità di coordinamento tra controlli portuali e controlli a terra (e nel retroterra illecito di raccolta delle materie) sono attestate da una vicenda analiticamente descritta nell'avviso di conclusione delle indagini preliminari³⁰ a carico di due soggetti italiani e uno egiziano, emesso dalla procura della Repubblica di Roma il 28 ottobre 2014:

“A) del delitto di cui agli articoli 110 del codice penale, 260 decreto legislativo n. 152 del 2006, perché, in concorso fra loro, Porzi nella qualità di titolare della ditta individuale Officine Metalmeccaniche e Agricole con sede in Cisterna di Latina (ditta autorizzata a eseguire manutenzioni e riparazioni meccaniche di autoveicoli e allo smaltimento di un quantitativo massimo di 30 chilogrammi o di 30 litri giornalieri di rifiuti pericolosi derivanti da tale attività), Serour nella qualità di titolare della ditta

industriale; 12 inerente rifiuti prodotti dal trattamento meccanico dei rifiuti, ad esempio selezione, triturazione, compattazione, riduzione in pellet non specificati altrimenti; 09 relativo ai minerali, come ad esempio la sabbia e la roccia da scavo.

³⁰ Doc. n. 630/3

individuale Omar Import Export di Serour Walid con sede in Roma (ditta non iscritta all'Albo nazionale gestori ambientali), Carrai nella qualità di legale rappresentante della casa di spedizioni Tradexport srl con sede in Livorno, al fine di conseguire un ingiusto profitto, con più operazioni e attraverso l'allestimento di mezzi e attività continuative organizzate, gestivano abusivamente ingenti quantitativi di rifiuti; in particolare, Porzi cedeva i rifiuti, consistenti in parti provenienti dalla demolizione di autoveicoli usati, contaminati dalla presenza di olio idraulico in gran quantità e non correttamente sottoposti alle prescritte attività di demolizione e trattamento per la promozione del riciclaggio, dei quali Serour e Carrai, nelle rispettive qualità, curavano il trasporto e l'esportazione.

Fatti commessi in Cisterna di Latina e La Spezia, fino al febbraio 2014.

B) della contravvenzione di cui agli articoli 110 del codice penale, 259 decreto legislativo n. 152 del 2006, perché, in concorso fra loro nelle rispettive qualità descritte sub a), effettuavano una spedizione di rifiuti costituente traffico illecito ai sensi del Regolamento 1013/2006 CE, presentando alla dogana di La Spezia per l'esportazione in Turchia, con bolletta doganale EX/A n. 32136/T del 4 dicembre 2013, di 28 colli di merce consistenti in kg. 7.500 di parti di veicoli non messi in sicurezza come previsto dal decreto legislativo n. 209 del 2003, ed in particolare motori di autocarri ancora contenenti oli e filtri (rifiuti pericolosi con codice CER 16.01.21*, non consentiti alla ditta Porzi), una cabina dell'autocarro ancora provvista di parabrezza, parti plastiche, sedileria e sospensioni (rifiuti con codice CER 16 01 06, non consentiti alla ditta Porzi), varie parti di autovetture e autocarri quali portiere, paraurti, serbatoi (codice CER 16 01 19 e 16 01 17), contenuti nel container GETU 4304571, in pessimo stato di conservazione e contaminati dal quantitativo di olio disperso nel container e dunque da classificarsi come rifiuti; in particolare, la spedizione di cui sopra avveniva in modo del tutto clandestino, in quanto i rifiuti non venivano qualificati come tali, ma come parti ed accessori di autoveicoli.

Fatti commessi in Cisterna di Latina (data di produzione e prelievo dei rifiuti) e La Spezia, in data anteriore e prossima e fino al 4 dicembre 2013, quando la merce veniva presentata alla dogana della Spezia per l'esportazione.

C) del delitto di cui agli articoli 61 n. 2, 110, 483 del codice penale, in concorso previo accordo fra loro, per commettere il reato di cui al capo che precede, attestavano falsamente nella bolletta doganale di esportazione indicata al capo b), che la merce oggetto di esportazione consisteva in 'parti di ricambio autocarri e di autoveicoli' e che 'trattasi di materiale bonificato e che non contiene parti inquinate e/o pericolose olio cambio motore differenziale liquidi refrigeranti o liquidi freni come decreto legislativo n. 209 del 2003' (dunque non rientrante tra i rifiuti di cui al regolamento CE 1013/2006 e relativi allegati), dichiarazione quest'ultima resa con distinte attestazioni a firma di Porzi e di Serour allegate alla citata bolletta.

Fatti commessi nelle stesse circostanze di cui al capo che precede".

Analoga vicenda è quella risultante dagli atti giudiziari, trasmessi a questa Commissione dal tribunale di Barcellona Pozzo di Gotto (ME), da cui risulta il rinvio a giudizio a carico di otto imputati sia per le condotte di cui all'articolo 259 che per quelle previste dall'articolo 260 del decreto legislativo n. 152 del 2006³¹.

³¹ Doc. 597/2

Da quanto emerso in sede di indagine, gli imputati, a vario titolo coinvolti in un'attività di autodemolizione, gestivano veicoli fuori uso e rifiuti costituiti dai relativi componenti, in particolare reimpiegavano motori di autoveicoli intrisi di olio e grassi minerali, e contenenti filtri, olio, cinghie, manicotti, e cavi elettrici; effettuando la spedizione dei suddetti rifiuti in Senegal senza autorizzazione, e attribuendo codici CER falsi, non qualificando i rifiuti come pericolosi. Il capo di imputazione relativo al traffico transfrontaliero veniva stralciato all'udienza preliminare, ma le condotte, relative al traffico illecito, rimanevano contestate e ricomprese nel capo relativo alla violazione dell'articolo 260, così formulato: "al fine di conseguire ingiusti profitti, con più operazioni e attraverso l'allestimento di mezzi e attività continuative organizzate, cedevano, ricevevano, trasportavano, esportavano e comunque gestivano abusivamente ingenti quantitativi di rifiuti. In particolare: 1) effettuavano attività di trattamento di veicoli fuori uso e procedevano alla pressatura, senza avere previamente effettuato la messa in sicurezza e demolizione, occultavano altresì all'interno degli abitacoli degli stessi veicoli, prima di sottoporli alle operazioni di pressatura, rottami prevalentemente ferrosi provenienti da attività di raccolta dei rifiuti, così ottenevano illeciti profitti derivanti dal risparmio delle spese di messa in sicurezza, di demolizione e di smaltimento di rifiuti ferrosi; 2) effettuavano attività di triturazione di paraurti e di legno in assenza delle necessarie autorizzazioni (anche in materia di immissioni in atmosfera); 3) effettuavano attività di pressatura di cassonetti della immondizia, in area esterna all'impianto, utilizzando una pressa mobile in assenza di autorizzazioni e senza previamente rimuovere i materiali gommosi; 4) effettuavano spedizione illecita (in Senegal) di rifiuti pericolosi, nello specifico componenti di veicoli fuori uso quali, sedili, pneumatici, motori usati e non bonificati (intrisi di olio, muniti del filtro olio, di minerale esausto, di motorino di avviamento, di cinghie, di manicotti, di tubi di alimentazione, di cavi elettrici)".

Questa è una delle ipotesi di concorso tra articoli 259 e 260 del decreto legislativo n. 152 del 2006, in quanto la spedizione dei veicoli fuori uso in Senegal costituisce parte delle condotte qualificate come traffico illecito.

In tale provvedimento è individuabile, inoltre, una delle condotte ricorrenti nei casi di traffico transfrontaliero dei rifiuti: la falsificazione dei codici CER da attribuire ai rifiuti in fase di trasporto e spedizione.

Va inoltre rilevato come nel procedimento penale qui citato emergano illeciti tipici relativi alla gestione degli autoveicoli fuori uso: in particolare in violazione dell'articolo 6, comma 2, del decreto legislativo n. 209 del 2003, perché gli imputati "nell'effettuare reiterata attività di trattamento di veicoli fuori uso, procedevano alla pressatura senza avere previamente effettuato attività di messa in sicurezza e demolizione, e occultavano altresì all'interno degli abitacoli degli stessi veicoli, prima di sottoporli alle operazioni di pressatura, rottami, prevalentemente ferrosi, provenienti da attività di raccolta dei rifiuti".

4.1.4 Raccolta e trasferimento illecito in Africa di RAEE

Un caso rilevante di contrasto al traffico transfrontaliero di rifiuti si è concretato nella cosiddetta «operazione Freon», con attività di indagine condotta dal Corpo forestale

dello Stato, ed esiti giudiziari consolidati dal passaggio in giudicato della sentenza del tribunale di Torino del 31 maggio – 30 luglio 2013, a carico di una pluralità di imputati, italiani e stranieri (provenienti da Nigeria, Costa d'Avorio, Marocco ma stabilmente insediati in Italia): undici imputati sono stati condannati per il delitto di cui all'articolo 260 del decreto legislativo n. 152 del 2006 e altri reati contravvenzionali³².

Lo schema illecito prevedeva il prelievo di RAEE presso isole ecologiche a aziende del torinese, la messa a disposizione di terreni, anche di piccole dimensioni, da parte di una pluralità di soggetti per lo stoccaggio dei rifiuti, e la spedizione degli stessi in Nigeria e Costa d'Avorio.

L'indagine aveva preso avvio con il monitoraggio di un'area in viale Falchera, alla periferia di Torino: la capacità investigativa risiede, come in casi analoghi, nel saper risalire da violazioni "minori", a una realtà illecita ampia e articolata.

In questo caso la prima identificazione dei soggetti che si muovevano nell'area è stata associata al riscontro, presso l'Agenzia delle dogane di Genova, della loro veste di esportatori di container da quel porto verso Paesi africani. In seguito gli investigatori avevano proceduto alla videosorveglianza dell'area di viale Falchera accertando un intenso movimento di RAEE, poi caricati su container; sia i mezzi utilizzati in loco che i container sono stati anche tracciati mediante sistemi GPS, rivelando la spola dalle isole ecologiche della zona, e il trasporto verso Genova.

Il sequestro nel porto di Genova di container contenenti rifiuti – televisori, elettrodomestici, parti di veicoli – falsamente dichiarati come materiali «for use» ha confermato l'esistenza del traffico illecito. Non è stato possibile, per evidenti limiti investigativi internazionali, accertare chi fossero i destinatari all'estero dei rifiuti; peraltro durante il processo, nel corso dell'esame dibattimentale, un imputato ivoriano ha confermato di avere ricevuto fondi da un destinatario in Costa d'Avorio, per occuparsi della raccolta di quei rifiuti in Italia.

In sintesi, dunque, come si legge in sentenza, "il sistema instaurato in viale Falchera, oltre a consentire un traffico di rifiuti verso l'estero, favoriva un sistema di 'smaltimento' parallelo dei RAEE da parte di produttori, rivenditori, installatori, distributori, che, per non sostenere costi di smaltimento, o anche solo di trasporto in appositi centri di raccolta, consegnavano i loro RAEE a soggetti disposti a ritirarli, i quali li avrebbero destinati all'area di viale Falchera".

Il traffico transfrontaliero di rifiuti presupponeva dunque un sistema di raccolta, stoccaggio e trasporto che aveva come centro quell'area, punto di arrivo e partenza dei RAEE reperiti nel territorio attraverso un insieme di soggetti scarsamente visibili.

Il caso è esemplare sia per la natura e strutturazione dell'attività illecita, sia per la conferma del retroterra criminale ambientale dei porti liguri, sia per la qualità positiva dell'attività di indagine, che, come detto, è stata in grado di collegare tra loro illeciti minori, in vista di una più ampia ricostruzione (il contrasto ai traffici transfrontalieri di rifiuti si deve evidentemente basare anche su una perspicace attività di controllo su strada) assistita da attività di accertamento di tipo documentale, di osservazione diretta, di natura tecnologica.

³² La sentenza è stata acquisita dalla Commissione come Doc. n. 209/2

4.1.5 Ship dismantling

La Commissione, nell'ambito dell'approfondimento relativo al traffico transfrontaliero di rifiuti, ha incontrato il fenomeno dello *ship dismantling*.

Si tratta una pratica illecita, presente sulla scena internazionale ormai da diversi anni, concernente l'acquisto di unità navali poste in stato di abbandono nei porti nazionali con l'obiettivo di rimorchiarle in paesi extracomunitari, adottando, allo scopo, la prassi di falsificazione dei porti di destinazione cui condurre le imbarcazioni, ove poi procedere al loro smantellamento in impianti economicamente convenienti e non conformi ad alcuna normativa europea di tutela ambientale. La condotta è diretta all'elusione delle normative sulle spedizioni transfrontaliere dei rifiuti con il fine ultimo del risparmio di quei costi da sostenere qualora le imbarcazioni fossero smaltite all'interno del territorio nazionale o all'estero secondo gli standard ambientali dell'Unione europea e dell'OCSE.

Le attività di polizia giudiziaria espletate da alcune capitanerie di porto hanno confermato come tali attività costituiscano una realtà economica strutturata, di difficile individuazione e contrasto.

La Capitaneria di porto di Ancona ha dato notizia alla Commissione, attraverso la trasmissione di una relazione³³ di un significativo fenomeno legato a queste pratiche ma anche di una dimostrata efficacia investigativa.

La scoperta è derivata dalla vendita all'incanto di una motonave – denominata “Fiona” n. Imo 8008814, battente bandiera di Malta e in seguito del Togo – ormeggiata presso la banchina n. 2 del porto di Ancona.

Il natante era attraccato sin dall'11 giugno 2009 presso lo scalo anconetano, in quanto posto sotto sequestro conservativo *inaudita altera parte* dalla sezione lavoro del tribunale di Ancona a seguito del mancato pagamento delle retribuzioni arretrate dei membri dell'equipaggio.

La motonave Fiona veniva sottoposta al procedimento di espropriazione forzata, regolato dal capo II del titolo V del codice della navigazione e venduta all'incanto il 20 marzo 2012. Successivamente alla vendita si svolgeva un incontro presso gli uffici della Capitaneria di porto di Ancona nel quale il nuovo proprietario, il rappresentante dell'ente tecnico, il responsabile delle operazioni di rimorchio e il responsabile di un cantiere greco notiziavano il Corpo dell'intenzione di sottoporre l'imbarcazione a procedure di *refitting*³⁴. Allo scopo, la nave in questione sarebbe stata rimorchiata da altra imbarcazione, battente bandiera italiana, presso un cantiere navale greco al Pireo.

Alla luce della dichiarata volontà di riutilizzo dell'imbarcazione, trovandosi al di fuori della normativa transfrontaliera di rifiuti, la capitaneria procedeva all'*iter* autorizzativo previsto per il viaggio: visita della nave con successivo provvedimento di detenzione; autorizzazione a procedere verso il cantiere di riparazione; notifica del provvedimento al paese di destinazione.

Il convoglio, nonostante l'autorizzazione al viaggio prevedesse quale paese di destinazione la Grecia, proseguiva la navigazione verso le coste turche, in particolare

³³ Doc. n. 98/2

³⁴ Per *refitting*, in materia navale, si intendono tutti quegli interventi finalizzati alla riqualificazione di un natante, tanto da un punto di vista estetico, quanto da un punto di vista funzionale.

presso la baia di Nemrut, area ove, secondo quanto noto alla capitaneria, insistevano delle zone di demolizione di unità navali a cielo aperto, in violazione delle normative dei paesi membri dell'Unione europea, nonché dell'OCSE.

Veniva trasmessa alla procura della Repubblica di Ancona notizia di reato per violazione degli articoli 483 (falsità ideologica) e 650 (inosservanza di provvedimenti dell'autorità) del codice penale.

Le autorità marittime anconetane, da controllo espletato con il sistema AIS – utilizzato per la tracciabilità ed il monitoraggio delle rotte navali – rilevavano la motonave Fiona come mai attraccata presso il porto del Pireo, circostanza riscontrata da una nota del Ministero dell'interno del nucleo speciale del corpo delle capitanerie di porto, da cui risultava che l'imbarcazione era stata condotta nell'area di smantellamento navi di Aliaga, in Turchia.

Sulla base di tale accertamento la capitaneria di porto procedeva ad integrazione della notizia di reato per violazione dell'articolo 259 del decreto legislativo n. 152 del 2006.

Una serie di controlli incrociati presso le autorità marittime, rivelava il coinvolgimento dei medesimi soggetti in analoga operazione con la motonave denominata "Babà T", imbarcazione che era stata acquistata circa tre mesi prima della "Fiona" e trasferita dallo stesso rimorchiatore, avendo anche in quel caso dichiarato in maniera mendace il porto di destinazione del Pireo per operazioni di *refitting*, mentre la reale destinazione era stata lo stesso porto di Aliaga in Turchia per procedere, al contrario, alla demolizione della nave.

Il riscontro del medesimo *modus operandi* induceva la Capitaneria di porto a monitorare tutti gli spostamenti del rimorchiatore, individuandolo ormeggiato in quel periodo presso il porto di Crotone, dove si trovava in attesa dell'autorizzazione al trasferimento di due *supply vessel* denominati "Diciotto" e "Diciannove", battenti bandiera del Belize, presso un cantiere turco ad Izmir per procedere a dichiarata operazione di *refitting* delle due imbarcazioni.

Giunta l'autorizzazione, il rimorchio procedeva al trasferimento proseguendo la navigazione – anche in tale circostanza – presso la Baia Nemrut ad Aliaga.

La scoperta del fenomeno seriale comportava l'ulteriore integrazione della notizia di reato per violazione dell'articolo 260 del decreto legislativo n. 152 del 2006, essendo accertate le plurime operazioni, la compartecipazione di più soggetti, l'utilizzo in maniera continuativa di mezzi ed attività, nonché il dolo specifico dell'ingiusto profitto, costituito dal ricavo ottenibile dalla differenza tra gli onerosi costi di smaltimento del territorio nazionale e i costi – decisamente esigui – dello smaltimento "a cielo aperto" in territorio turco.

Il fenomeno così come ricostruito consente di rilevare quali possono essere le condotte spia da cui dedurre tale attività illecita, nonché le tecniche elusive della normativa sul trasferimento transnazionale dei rifiuti. A monte si pone la criticità, già dedotta in premessa, concernente l'abbandono delle navi, oggetto, in molteplici casi, sia della disciplina giuslavoristica sia di quella ambientale.

Altro aspetto peculiare consiste nella mendace dichiarazione della destinazione dell'imbarcazione alle operazioni di *refitting*, favorita dal fatto che l'autorizzazione prevede un controllo solo *ex ante* sul trasferimento, non sussistendo in tema un obbligo di controllo nel paese di destinazione circa la reale operazione di ripristino del natante.

L'attività illecita sin qui descritta è complementare, per quanto riguarda i flussi rilevanti per il nostro Paese, alla problematica dell'abbandono delle navi nei porti, criticità rilevata quale prassi consolidata nei casi in cui, giunta l'imbarcazione nel porto italiano di destinazione e non essendo più nella disponibilità l'armatore straniero di gestirla ulteriormente – per problemi finanziari, carenze manutentive gravi o condizioni altamente precarie del natante - la pratica economicamente più vantaggiosa è sbarazzarsi della nave, appunto abbandonandola nel porto di destinazione.

4.1.6 Polietilene in esportazione verso Hong Kong

Un esempio positivo di funzionamento del dispositivo di prevenzione, controllo e repressione dei traffici illeciti è costituito dalla vicenda riferita alla Commissione dall'Agenzia delle dogane con nota del 12 dicembre 2017³⁵.

“In data 13 febbraio 2017 presso l'ufficio delle dogane di Genova 1/SOT Voltri è stata presentata una bolletta doganale di esportazione nella quale venivano dichiarati 15.500 chilogrammi di ‘cascami, ritagli e avanzi di materie plastiche’ (polietilene) per la destinazione ad Hong Kong.

Sulla base di specifici profili di rischio inseriti nel circuito doganale di controllo telematico dell'Agenzia dall'ufficio analisi dei rischi della direzione centrale antifrode e controlli, la dichiarazione doganale è stata selezionata per l'ispezione fisica (indicazione VM), per controllare l'eventuale presenza di rifiuti altamente inquinanti. I dati della bolletta doganale sono stati infatti ritenuti dal sistema informatico di controllo doganale, pertinenti alle ipotesi di rischio formulate preventivamente dalla direzione centrale antifrode, per parametri e criteri connessi alla possibilità che con la dichiarazione di codice merceologico inerente cascami ed avanzi, venissero in realtà presentati per l'esportazione rifiuti e/o rifiuti pericolosi. A seguito del controllo documentale e dell'ispezione fisica condotta dai funzionari doganali di Genova, è emerso che i prodotti presentati per l'esportazione non erano stati sottoposti ad alcuna preparazione per il riutilizzo o il riciclaggio, né ad alcun processo che avesse determinato una modifica della natura del bene.”

La dogana chiedeva alla ditta esportatrice ed ai suoi rappresentanti, dopo avere vincolato la spedizione in esame presso l'area portuale, la presentazione di documentazione integrativa: “i controlli esperiti facevano rilevare che il materiale presentato per l'esportazione sarebbe stato effettivamente lavorato - a destinazione - presso una società in Cina e non ad Hong Kong come dichiarato. Tra la documentazione integrativa la società esportatrice ha fornito, inoltre, una serie di dichiarazioni con le quali ha sostenuto che la merce non era da considerarsi rifiuto, bensì ‘sottoprodotto’, ma dall'esame dei documenti acquisiti dall'Ufficio doganale di Genova, è emerso che le integrazioni fornite dall'azienda esportatrice non erano sufficienti a dimostrare che la plastica fosse stata trattata regolarmente dal punto di vista ambientale.

Per quanto sopra descritto, inoltrava alla procura della Repubblica di Genova la comunicazione di notizia di reato a termini dell'articolo 347 del codice di procedura

³⁵ Nota 12 dicembre 2017 del Dirigente dell'Ufficio intelligence – Direzione centrale antifrode e controlli dell'Agenzia delle dogane, acquisita dalla Commissione come Doc. n. 2573/2.

penale, ravvisando a carico del rappresentante legale della società esportatrice: il reato di cui all'articolo 259, comma 1, del decreto legislativo n. 152 del 2006, per aver effettuato una spedizione illecita di rifiuti, poiché non scortata dal formulario ex allegato VII al regolamento CE 1013/2006 e da tutta la relativa documentazione necessaria per la spedizione transfrontaliera di rifiuti, in quanto la merce rinvenuta in sede di verifica doganale, in difetto dei requisiti di legge cumulativamente qualificanti i sottoprodotti e priva dei requisiti necessari a riconoscere la cessazione dello stato di rifiuto è da considerarsi rifiuto; il reato di cui all'articolo 256, comma 1, del decreto legislativo n. 152 del 2006, per aver effettuato una un'attività di commercio di rifiuti in difetto della prescritta iscrizione all'Albo nazionale gestori ambientali di cui all'articolo 212, comma 5, del medesimo decreto; la violazione dell'articolo 483 del codice penale, per avere dichiarato il falso in atto pubblico - dichiarazione doganale di esportazione - avendo rilasciato documentazione atta ad indicare nella dichiarazione doganale e di trasporto una merce diversa rispetto all'intero contenuto del carico, ed in particolare per aver falsamente dichiarato attraverso l'espressa indicazione del codice "Y923" che la merce in esportazione non è soggetta alle disposizioni del regolamento CE n. 1013/2006".

L'analisi della posizione soggettiva dell'esportatore e dei suoi precedenti specifici, condotta mediante la banca dati antifrode - B.D.A. dell'Agenzia delle dogane ha evidenziato, inoltre, che allo stesso soggetto erano stati contestati gli stessi reati dall'ufficio delle dogane di Genova 2/SOT Passo Nuovo per una spedizione del tutto analoga di più di 18.000 chilogrammi di "polimeri di etilene in forme primarie" presentata il 29 novembre 2016, anche essa selezionata dal circuito doganale di controllo affinché venisse eseguita una verifica fisica della merce (VM).

Una conferma della necessità di verifica incrociata di tutti i dati disponibili, in questo caso accessibili ai funzionari della dogana solo in quanto già in possesso della medesima amministrazione.

4.1.7 Ricezione organizzata e spedizione transfrontaliera illecita di rifiuti non bonificati

Il 26 settembre 2017 il giudice per le indagini preliminari del tribunale di Roma ha depositato un'ordinanza applicativa di misure cautelari³⁶ a carico di sette indagati (con contestuale sequestro di due aziende e somme di denaro) per il delitto di cui all'articolo 260 del decreto legislativo n. 152 del 2006; sono altresì contestate le contravvenzioni di cui agli articoli 256 e 259 del decreto legislativo n. 152 del 2006, una serie di delitti di falso, l'illecito impiego dei proventi del delitto.

L'articolazione dell'addebito provvisorio principale, basata sulle indagini svolte dalla capitaneria di porto di Civitavecchia³⁷ è assai chiara:

³⁶ Acquisita dalla Commissione come Doc. 2370/1-2

³⁷ Lo sviluppo delle indagini è ampiamente riportato in una nota del 21 marzo 2016 della Capitaneria di Porto trasmessa alla Commissione e acquisita come Doc. n. 1147/1-2; un caso analogo più risalente nel tempo, di spedizioni illecite dal porto di Gaeta, è documentato nei Docc. n. 1105/1 (procura della Repubblica di Cassino) e 762/1-2 (Capitaneria di porto di Gaeta).

“al fine di conseguire un ingiusto profitto consistente nel vendere come rifiuti destinati a recupero (ovvero come cosiddetto ‘pronto forno’ da destinare alle fonderie) rifiuti non bonificati, e quindi di valore economico notevolmente inferiore e comunque non avviabili a recupero (o utilizzo in fonderia), con più operazioni e attraverso l’allestimento di mezzi ed attività continuative e organizzate, ricevevano, trasportavano, cedevano, esportavano e importavano o comunque gestivano abusivamente ingenti quantitativi di rifiuti pericolosi e non, anche mediante spedizioni marittime transfrontaliere. In particolare: effettuavano, in ambito extra UE - Cina, Pakistan, Indonesia e Corea - numerose e ripetute spedizioni marittime transfrontaliere, illegali, di rifiuti tal quali, non bonificati, ovvero eterogenei (cosiddetti ‘mischioti’), per i quali, in sede di accertamenti tecnici ex articolo 360 codice di procedura penale, è stato analiticamente rilevato un livello di contaminazione di PCB, solventi ed idrocarburi ben oltre i limiti consentiti dal decreto ministeriale 5 febbraio 1998 e che escludono la possibilità di classificare detti rifiuti come recuperabili e che al contrario avrebbero dovuto essere destinati a trattamento e/o a smaltimento”; e, preventivamente, “ricevevano, accettando consapevolmente, rifiuti non bonificati contenenti altre sostanze inquinanti e pericolose quali grassi e olii (carter motoristici, radiatori di auto fuori uso, pompe sommerse e motori elettrici a bagno d’olio, compressori frigo, etc.), ovvero, come nel caso del sequestro di 31 tonnellate di pallini del tiro al volo, tipologie di rifiuti che i loro impianti ovvero le loro aziende non sono autorizzate a ricevere né tantomeno a trattare”.

L’articolazione territoriale vede le condotte illecite poste in essere nei porti di Civitavecchia e Livorno, oltre che in Castiglione in Teverina (VT), sede della TMR srl e Orvieto (TR), sede della Alluminio Frantumati Srl.

Risultano di particolare interesse, sotto un profilo sistematico, due ulteriori contestazioni: quella del delitto tentato di cui all’articolo 260 del decreto legislativo n. 152 del 2006, configurato nell’aver gli imputati, dopo aver subito alcuni sequestri di rifiuti, cercato una diversificazione delle attività illecite, sia aumentando la commercializzazione dei rifiuti mediante vettori terrestri in ambito nazionale ed europeo, sia mediante tramite la ricerca di potenziali investimenti all’estero per l’apertura di nuovi impianti e di quelle che la procura della Repubblica definisce “aziende ponte” in prossimità di porti di Germania e Polonia; quella del delitto di cui all’articolo 452-*septies* del codice penale, introdotto con la legge 22 maggio 2015, n. 68), che gli inquirenti individuano, qualificandoli come “ostacoli documentali” nella presentazione alla polizia giudiziaria procedente formulari di rifiuti diversi da quelli che avrebbero dovuto essere acquisiti come prova.

4.2 Problemi applicativi

4.2.1 Mancata applicazione di norme contravvenzionali per ritenuta “buona fede”

Un esempio della difficoltà di applicazione delle norme incriminatrici si rinviene in una recente sentenza del tribunale di Milano, acquisita dalla Commissione³⁸.

L'imputato all'epoca dei fatti era preposto di una sede secondaria di una società egiziana, in Italia; presso la sede italiana si svolgeva, tra le attività, anche quella di import di accessori usati di automobili, esportazione e commercio di tutti i tipi di macchinari ed equipaggiamenti industriali, linee di produzione, mezzi di trasporto leggeri e pesanti, autoarticolati, automobili, pezzi di ricambio nuovi e usati, con imballo secondo le regole internazionali che regolano ciò per il trasporto via mare, aerea o terra, con containers in forma di pacchi, pezzi o unità per l'importazione e l'esportazione di tutti i tipi di macchinari necessari all'industria, pezzi di ricambi; lo smontaggio di tutti i macchinari industriali, veicoli leggeri e pesanti, e il successivo montaggio per la commercializzazione ed esportazione di parti di ricambio; presso la sede italiana venivano ricevuti veicoli usati destinati all'esportazione in paesi prevalentemente extra Unione europea, in special modo in Egitto, sede principale della società, previa la prevista bonifica dei veicoli e il loro smontaggio, per essere poi collocati in container e spediti dal porto di Genova.

In sede decisoria il tribunale, pur ritenendo accertato che la situazione di fatto constatata appariva compatibile con una procedura di radiazione per esportazione di veicoli e che le attività del vasto compendio in cui si praticavano attività di autodemolizione e di gestione rifiuti speciali pericolosi e non pericolosi costituiti da veicoli fuori uso (CER 16.01.04*) e dai relativi componenti e materiali, sosteneva che l'imputato avesse agito in buona fede ritenendo, come dallo stesso riferito, di non essere tenuto a munirsi della autorizzazione ambientale, sul presupposto che la merce esportata non fosse qualificabile come rifiuto.

Altri fattori, quale la non sufficiente chiarezza del dato normativo e l'assenza di una giurisprudenza di legittimità, come di merito, sul punto, unitamente al fatto che nel periodo di attività in Italia l'imputato si è rapportato in modo trasparente con le autorità amministrative, senza che da esse venisse mai sollevato alcun dubbio sulla legittimità del suo operato, portavano il giudice a ritenere che l'imputato fosse incorso in errore scusabile ai sensi dell'articolo 5 del codice penale come interpretato dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 364 del 1988.

Il tribunale ipotizzava che l'errore scusabile, in cui riteneva incorso l'imputato, fosse dovuto alla poca chiarezza della normativa in materia di veicoli fuori uso; secondo il tribunale di Milano l'imputato “seppur imprenditore e quindi soggetto qualificato, è cittadino straniero, proveniente peraltro da Paese extra Unione europea, che ha aperto in Italia una sede secondaria della sua società costituita in Egitto” potesse valersi delle cennate interpretazione dell'articolo 5 del codice penale, con la sua conseguente assoluzione perché il fatto non costituisce reato.

³⁸ Docc. n. 1967/1-2 e 1976/1-2 (Tribunale di Milano, sezione X penale, sentenza 11 novembre – 12 dicembre 2016).

Si può cogliere in questa decisione un duplice ordine di problemi: i limiti investigativi che non hanno portato, pur in presenza di violazioni alle norme in materia ambientale inerenti un'attività impreditoriale transnazionale, a procedere ad accertamenti sull'eventuale sussistenza del delitto di cui all'articolo 260 del decreto legislativo n. 152 del 2006; e l'orientamento interpretativo espresso anche in una fattispecie tipicamente da "attività d'impresa" – lecita o illecita – applica il criterio esclusivo della responsabilità penale della "buona fede" nelle contravvenzioni (unici reati effettivamente contestati).

4.2.2 *Traffico illecito transfrontaliero di rifiuti e competenza*

Proseguendo l'analisi, di particolare rilievo risulta il momento consumativo nei reati di traffico illecito transfrontaliero dei rifiuti, allo scopo evidenziando la vicenda in cui il tribunale di Ancona, con sentenza del 16 giugno 2014, si è trovato a dover dichiarare il proprio difetto di competenza per tale aspetto³⁹.

Il caso traeva origine da un accertamento avvenuto nel porto di Ancona che aveva condotto all'esercizio dell'azione penale nei confronti di 58 soggetti imputati per avere, con più operazioni, mediante l'allestimento di mezzi ed attività continuative, ceduto, esportato, trasportato e gestito abusivamente rifiuti pericolosi. Nella specie acquistavano veicoli radiati dal PRA per demolirli e, senza bonificarli, procedevano alla vendita e alla spedizione transfrontaliera dei rifiuti, attraverso la redazione di documenti doganali falsi, allo scopo di lasciar credere che i veicoli nei container fossero "interi" o "usati", piuttosto che rifiuti speciali pericolosi. I veicoli in ultimo venivano destinati alla commercializzazione nei paesi di destinazione. Tali spedizioni venivano contestate sia nel capo di imputazione per l'articolo 260 del decreto legislativo n. 152 del 2006, sia nel capo di cui all'articolo 259 del decreto legislativo n. 152 del 2006 risultando la condotta di spedizione violativa dell'articolo 26 del regolamento CE n. 259/93; veniva inoltre contestata la condotta di cui all'articolo 476 del codice penale, consumata e accertata in Ancona.

Il tribunale dichiarava la propria incompetenza motivando nel senso che la fattispecie di reato di cui all'articolo 260 del decreto legislativo n. 152 del 2006 rinviene il proprio momento consumativo nel luogo in cui avviene la reiterazione delle condotte illecite, in quanto elemento costitutivo del reato.

Ne consegue che la fattispecie delittuosa contestata di cui all'articolo 260 può intendersi già esaurita con la predisposizione ed organizzazione di tutti i mezzi necessari al compimento delle predette operazioni, costituendo l'attività di redazione dei documenti doganali falsi condotta temporalmente successiva ed oggetto di autonoma contestazione. Peraltro, veniva espressamente contestato agli imputati di aver proceduto, all'interno delle proprie sedi legali, non solo, in linea generale, alla predisposizione dei trasporti dei rifiuti pericolosi, ma anche alla redazione della documentazione falsa.

Per tali motivi, individuato tra i vari reati connessi quello contestato all'articolo 260 del decreto legislativo 152 del 2006 come, fattispecie più grave, veniva dichiarata

³⁹ La sentenza è stata acquisita dalla Commissione come Doc. n. 620/2

l'incompetenza per territorio del tribunale di Ancona con trasmissione dei relativi fascicoli a ciascuna delle procure territorialmente competenti⁴⁰.

Si tratta di una vicenda che rende palese come la riconduzione delle condotte penalmente rilevanti nel retroterra, diminuisce l'efficacia delle attività di contrasto e di indagine svolte da polizie giudiziarie specializzate negli ambiti portuali.

4.2.3 L'applicazione del decreto legislativo n. 231 del 2001

La Commissione ha inteso verificare la concreta applicazione del decreto legislativo n. 231 del 2001, mediante una rilevazione concernente l'attività di prevenzione e repressione dei traffici illeciti di rifiuti degli uffici doganali, con particolare riferimento alle notizie di reato trasmesse alle competenti procure della Repubblica per violazione dell'articolo 259 del decreto legislativo n. 152 del 2006, che, ai sensi dell'articolo 25-undecies, comma 2.2.e-f, del decreto legislativo n. 231 del 2001, costituisce presupposto per l'applicazione della responsabilità amministrativa da reato delle persone giuridiche.

L'Agenzia delle dogane⁴¹ ha segnalato:

“Nel merito, si evidenzia che dalla raccolta dei dati inerenti l'applicazione del decreto legislativo 231 del 2001, in ordine alla responsabilità del soggetto giuridico – impresa coinvolta nel traffico illecito di rifiuti - emerge una singolare criticità e vulnerabilità del dispositivo di prevenzione e contrasto, riguardante la scarsa deterrenza delle misure afflittive e sanzionatorie effettivamente applicate.

Sono state infatti condotte ricerche, per il tramite degli Uffici doganali territoriali, richiedendo alle procure della Repubblica destinatarie delle comunicazioni di notizia di reato, riscontri afferenti ai casi per i quali il pubblico ministero avesse iscritto il soggetto giuridico nel modello separato dal Mod. 21 r.g.n.r. previsto dal decreto legislativo 231 del 2001.

Fermi restando gli esiti di approfondimenti da condurre sulle basi dati del Ministero di giustizia e considerato che la rilevazione condotta da questa unità non è da considerarsi esaustiva, si evidenzia che per una media di 100 c.n.r. annue redatte dagli uffici doganali per condotte illecite riferibili ad imprese commerciali o industriali, gli uffici del pubblico ministero hanno proceduto all'iscrizione del soggetto giuridico nel registro separato soltanto per una parte minoritaria dei contesti, non superiore al 10 per cento del totale dei procedimenti sul totale nazionale”.

⁴⁰ Altra questione, riguardante anche il reato di cui all'articolo 259 del decreto legislativo n. 152 del 2006 è stata rilevata dalla Commissione nell'ambito dell'approfondimento territoriale sulla Liguria (su cui v. anche il successivo § 4.2.7); si legge nella Relazione (p. 125): “un problema segnalato dai magistrati inquirenti della Spezia quanto ai traffici transfrontalieri, è il criterio di competenza territoriale che induce la procura ‘portuale’ a svolgere solo gli atti urgenti – iscrizione della notizia di reato, eventuale sequestro e relativa convalida – con successiva trasmissione per competenza alla procura del circondario in cui il trasporto è iniziato. Se questo consente indagini efficaci trattandosi presumibilmente di individuare soggetti che operano in quel territorio, impedisce tuttavia alla procura ‘portuale’ di avere un quadro delle realtà criminali implicate nel traffico transfrontaliero.”

⁴¹ Doc. n. 2429/1-2, nota del 6 novembre 2017 a firma del direttore centrale Maurizio Montemagno.

Il campione è significativo, laddove si consideri il volume delle notizie di reato trasmesse all'autorità giudiziaria dall'Agenzia, risultante dalla tabella che segue

NOTIZIE DI REATO PER VIOLAZIONE DELLA NORMATIVA AMBIENTALE - ANNI 2011-2016			
ANNO	.N.R. art. 259 D. Lgs 152/2006	C.N.R. art. 260 D. Lgs 152/2006	Totale C.N.R.
2011	74	2	76
2012	86	6	92
2013	123	4	127
2014	109	3	112
2015	99	3	102
2016	90	2	92
Totale 2011-2015	581	20	601

Fonte: Banca Dati Antifrode

Come si osserva nella citata nota “la mancata iscrizione del soggetto giuridico comporta l'impossibilità di adottare misure preventive cautelari contro l'azienda in pendenza del procedimento penale, rinviando misure afflittive soltanto al termine del procedimento penale che si concluda con sentenza di condanna della persona fisica responsabile e con applicazione di sequestro di quote del capitale-patrimonio aziendale. Queste criticità potrebbero rendere vulnerabile il dispositivo di contrasto nazionale, rendendo programmabile la violazione delle prescrizioni ambientali - sulla base di valutazioni economiche, tipicamente aziendali, con il parametro ‘costo-beneficio’ - da parte di società attive nella importazione ed esportazione di rifiuti. Solo in una parte minoritaria dei casi, infatti, il giudice del procedimento accerterebbe il deficit organizzativo di impresa al termine del procedimento penale - condizione necessaria per disporre misure sanzionatorie a carico del soggetto giuridico; le pene minori previste a carico della persona fisica eventualmente condannata per il reato ambientale, completano il quadro di riferimento in ordine alla mancanza di conseguenze effettive delle condotte antigiusdiche poste in essere dalle persone fisiche e dai soggetti giuridici”.

Questione ulteriore, che pure riguarda l'effettività del contrasto agli illeciti e si collega al tema dell'accesso alle informazioni, è quello, ivi pure segnalato, della difficoltà “per gli uffici territoriali nel ricevere notizia in ordine allo stato dei processi (sentenza di primo grado, sentenza passata in giudicato, ecc) a seguito delle c.n.r. depositate”⁴².

4.2.4 Traffico transfrontaliero di materiali inerti tra Ticino e Lombardia

⁴² Si potrebbe peraltro ora ipotizzare un mirato utilizzo da parte dell'Agenzia delle dogane, a tal fine, dell'art. 335 comma 3-ter c.p.p., introdotto dalla legge 23 giugno 2017 n. 103, che prevede: “senza pregiudizio del segreto investigativo decorsi sei mesi dalla data di presentazione della denuncia ovvero della querela, la persona offesa può chiedere di essere informata dall'autorità che ha in carico il procedimento circa lo stato del medesimo”

La varietà delle situazioni riconducibili al traffico transfrontaliero di rifiuti e alle sue molteplici criticità sono attestate da vicende relative a traffici transfrontalieri italo-svizzeri che la Commissione ha approfondito durante una missione in Lombardia del dicembre 2017.

Nel Canton Ticino, Cantone svizzero confinante con Lombardia e Piemonte, esiste un problema di saturazione degli impianti di smaltimento di rifiuti inerti provenienti dall'attività edilizia, che in questi anni ha avuto un significativo incremento.

Nel 2015 nel Canton Ticino sono stati prodotti 1,5 milioni metri cubi di inerti derivanti da demolizioni e scavi, di cui non meno del 10 per cento esportato in Lombardia.

Il 12 marzo 2015 il Canton Ticino e Regione Lombardia hanno siglato l'”Intesa di coordinamento transfrontaliero per la gestione dei materiali inerti”⁴³.

Il dichiarato intento era quello di “facilitare il traffico transfrontaliero dei materiali inerti per l'edilizia (sabbia e ghiaia) dalla Lombardia verso il Ticino e del materiale di scavo non inquinato (terra e rocce) e dei rifiuti edili di origine minerale (rifiuti misti dell'attività di costruzione e demolizione) dal Ticino verso la Lombardia“: in una altrettanto dichiarata logica di promozione degli scambi commerciali, semplificazione delle procedure di sdoganamento e prevedendo la destinazione del materiale proveniente dalla Svizzera in cave dismesse.

In termini critici si può osservare che l'intesa permette al Canton Ticino di preservare il proprio territorio sotto un duplice profilo: evitare di costruire nuovi impianti per lo smaltimento degli inerti, e, in base ad accordi commerciali con le cave italiane, approvvigionarsi in Italia di materiale per l'edilizia.

Un ulteriore saldo ambientale negativo per la parte italiana è costituito dal rilevante incremento di passaggi di mezzi pesanti, con effetti di inquinamento ma anche di cedimenti strutturali delle strade e dei sottoservizi e una somma di disagi per i cittadini dei comuni di frontiera.

Altra questione rilevante è costituita dalla discordanza normativa esistente tra Svizzera e Italia circa la classificazione degli inerti edili. In Svizzera, infatti, l'eternit, il fibrocemento e gli altri materiali che contengono amianto vengono considerati a tutti gli effetti rifiuti edili e possono quindi essere smaltiti insieme agli inerti nelle discariche: gli stessi inerti che, in base all'accordo siglato nel 2015, sono più facilmente destinabili alle cave italiane.

L'amministrazione provinciale di Como, di cui la Commissione ha audito la presidente, Maria Rita Livio, accompagnata da Franco Binaghi, dirigente del settore ecologia e territorio, il 5 dicembre 2017, ha riferito della situazione delle cave situate rispettivamente nei comuni di Faloppio (Arena), Colverde (Borella) Bulgarograsso (Sinergia 1) e Cucciago (Italcave), su cui di fatto basta gravando l'impatto dell'accordo.

Come gli auditi hanno spiegato, a seguito dell'accordo “sicuramente nel volume di inerti conferiti in provincia di Como e anche in provincia di Varese, perché il grosso di questo flusso interessa sia la provincia di Como che la provincia di Varese, c'è stato un incremento evidente”.

⁴³ Il cui testo è stato acquisito dalla Commissione come Doc. n. 2476/3.

Quanto alla natura del materiale importato, i rappresentanti dell'amministrazione provinciale hanno chiarito che "la diversa classificazione fa sì che questa importazione di materiali non segua il regime delle terre e rocce da scavo, ma quello dei rifiuti [...] il materiale che arriva non può essere scaricato nella cava, perché altrimenti sarebbe uno smaltimento di rifiuti incongruo, quindi la destinazione di questi materiali è sicuramente sempre quella di un impianto di trattamento di rifiuti inerti, che li seleziona, li vaglia, e solo a valle di questo trattamento il materiale può essere addirittura commercializzato, perché non è detto che serva tutto per essere buttato in una cava per il recupero, ma a seconda delle caratteristiche questo materiale può essere come commercializzato o reimpiegato nel recupero. La maggior parte evidentemente va nel recupero".

Circa le quantità prevedibili di importazione, esse sono commisurate allo sviluppo delle attività edilizie nel Canton Ticino ma anche alla volumetria disponibile presso le cave sopra citate, sicuramente rilevante: nel corso dell'audizione si è ipotizzata una quantità annua fino a 200.000 metri cubi di materiale, con una capacità di ricezione fino a due milioni di metri cubi – in funzione di un nuovo piano cave - per Cucciago, fino a 300.000 metri cubi per Colverde, fino a 50.000 per Faloppio, fino a 450.000 per Bulgarograsso.

E' pur vero che l'accordo è integrato da un protocollo operativo per l'effettuazione di controlli a campione da parte di ARPA Lombardia⁴⁴: ma va sottolineato che, allo stato, essi si svolgono esclusivamente in Italia, e la procedura, in caso di non conformità ai parametri ambientali minimi dei rifiuti entrati in Italia e analizzati da ARPA, non prevede la restituzione all'originatore svizzero.

⁴⁴ Acquisito dalla Commissione come Doc. 2476/4

Il protocollo operativo condiviso tra regione Lombardia, ARPA Lombardia e Cantone Ticino, prevede infatti: “come stabilito dal gruppo di concertazione, istituito ai sensi della legge regionale 5 ottobre 2015 n 29, allegato 1, articolo 4, comma 2, qualora le valutazioni di ARPA Lombardia dimostrassero la non idoneità dei rifiuti analizzati in raffronto ai limiti di cui sopra, sarà onere del detentore degli stessi (il gestore dell'impianto di ricevimento) garantire il corretto recupero o in subordine lo smaltimento dei cumuli di rifiuti presenti in area di quarantena, oggetto di controllo”. Con il che i rifiuti eventualmente contaminati rimangono definitivamente su suolo italiano.

Per la parte italiana, regione Lombardia ha considerato l'accordo un male minore rispetto all'ipotizzata realizzazione di nuove discariche in Ticino, a ridosso del confine italiano. Non è tuttavia prevista alcuna forma di compensazione ambientale a favore dei cittadini lombardi, risolvendosi l'accordo in uno strumento di fluidificazione dei rapporti commerciali tra originatori svizzeri e gestori italiani di impianti, finalizzati anche a risolvere, come detto in apertura di paragrafo, una critica situazione impiantistica ticinese.

La possibilità, dichiarata nell'accordo citato, della sua estensione ad altri territori di frontiera, suggerisce una ricognizione attenta della sua compatibilità e dei suoi effetti.

4.2.5 Controlli su materiali ferrosi in ingresso dalla Svizzera

La seconda vicenda approfondita nel medesimo ambito riguarda l'importazione di materiali ferrosi dalla Svizzera.

Le importazioni di rottami e semilavorati metallici sono soggette a sorveglianza radiometrica ai sensi del decreto legislativo n. 230 del 1995.

Nell'agosto 2017 l'Agenzia delle dogane – direzione regionale per la Lombardia, ha comunicato agli operatori del settore che non era più possibile “accettare la documentazione rilasciata dagli esperti iscritti all'albo dell'autorità elvetica (SUVA⁴⁵) e che il controllo radiometrico deve essere attestato a spese dell'importatore da parte degli esperti qualificati, di secondo e terzo grado, compresi negli elenchi istituiti ai sensi dell'articolo 78 del decreto legislativo n. 230 del 1995, così come previsto dall'articolo 157, comma 2, modificato dal decreto legislativo n. 100 del 2011”.

In precedenza, nella prassi operativa, la merce veniva scortata da certificazione rilasciata da esperti qualificati svizzeri iscritti nel relativo albo SUVA, che la controllavano all'origine in territorio elvetico: ora può essere certificata, in ingresso in Italia, “unicamente da esperto qualificato di secondo e terzo grado, compreso negli elenchi istituiti ai sensi dell'articolo 78 del decreto legislativo n. 230 del 1995, così come previsto dall'articolo 157, comma 2, modificato dal decreto legislativo n. 100 del 2011”.

⁴⁵ Si tratta di una “azienda di diritto pubblico indipendente” partecipata da compagnie di assicurazioni contro gli infortuni; è dotata di un proprio servizio tecnico ispettivo; a livello federale, indica standard tecnici in alcuni campi; gestisce albi di esperti in materia di protezione infortunistica e ambientale (www.suva.ch).

Secondo la direttrice dell’Agenzia delle Dogane di Como, audita dalla Commissione il 5 dicembre 2017, quest’ultima forma di certificazione era prevista normativamente sin dal 2011, e solo in forza di prassi venivano accettate le certificazioni degli esperti svizzeri all’origine.

Sicuramente si tratta di numeri molto elevati: come è stato riferito dall’audita, vi sono stati 3163 ingressi controllati nel solo valico stradale di Ponte Chiasso nel periodo 19 settembre 2017 – 2 dicembre 2017, pari a circa cinquanta per ogni giornata feriali⁴⁶.

La Commissione ha audito nella medesima seduta i rappresentanti della Confederazione nazionale artigianato di Como, Alberto Bergna e Luigi Simeone, i quali hanno lamentato il repentino cambio di orientamento dell’amministrazione doganale, a fronte di una modalità di controllo dei materiali all’origine praticato per oltre un ventennio; i rappresentanti di CNA hanno auspicato la possibilità di eseguire controlli effettivi in territorio svizzero e non negli spazi doganali italiani; sollecitando l’emanazione del decreto attuativo previsto in materia dall’articolo 157, comma 3, del decreto legislativo n. 230 del 1995, come modificato dal decreto legislativo n. 100 del 2011⁴⁷

Peraltro il paradosso circa gli effetti dei controlli ora eseguiti da esperti italiani negli spazi doganali italiani era stato evidenziato dalla stessa direttrice della dogana su domanda della Commissione: “non mi risultano respinti, non mi risulta alcuna anomalia o respingimento, anche perché nel momento in cui entrano sul territorio italiano un nostro respingimento o ufficiale è un po’ difficile, dovrebbe essere attivata la prefettura come da decreto, se c’erano dei documenti precedentemente tipo il SUVA, quello svizzero, che non davano la conformità, a quel punto non poteva proprio entrare in territorio italiano e veniva fermato prima”.

⁴⁶ Quanto alla possibilità di installare dei portali per rendere più efficaci e celeri i controlli radiometrici, la direttrice della dogana di Como ha declinato la propria competenza diretta, dichiarando testualmente: “una volta esperite tutte le procedure, daremo lo spazio agli operatori per installare un loro portale, se vogliono. Come Agenzia non possiamo installare un nostro portale, anche perché c’era un vecchio portale attualmente non in uso presso gli spazi doganali di Ponte Chiasso che era del MISE, del Ministero dello sviluppo economico, ma gli esperti qualificati ci hanno fatto notare che è obsoleto, quindi andrebbe cambiato, noi non possiamo cambiarlo, dovremmo attivarci presso il MISE, la legge dice che è loro competenza, quindi è l’esperto qualificato che se lo deve installare, se lo facessero come consorzio per noi sarebbe più comodo, nel senso che gli spazi doganali sono quelli, non possiamo attivare «n» portali, potremmo dare la disponibilità di uno spazio per un portale”.

⁴⁷ “Con decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con i Ministri delle politiche europee, della salute, dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare, del lavoro e delle politiche sociali, dell’interno, dell’economia e delle finanze, delle infrastrutture e dei trasporti, sentita l’Agenzia delle dogane e sentito l’Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), da emanarsi all’esito delle notifiche alla Commissione europea ai sensi della direttiva 98/34/CE e all’Organizzazione mondiale del commercio ai sensi dell’Accordo sugli ostacoli tecnici al commercio in vigore dal 1° gennaio 1995, sono stabilite le modalità di applicazione, nonché i contenuti delle attestazioni della sorveglianza radiometrica ed elencati i prodotti semilavorati metallici oggetto della sorveglianza.”

Poiché dagli atti dell’Agenzia delle dogane acquisiti dalla Commissione⁴⁸ si è appreso che, in materia “è in fase di emanazione lo schema di decreto interministeriale di attuazione dell’articolo 157, comma 3, del decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 230 e successive modifiche, che è attualmente all’esame degli uffici legislativi delle amministrazioni competenti per l’approvazione finale.

Per il superamento della problematica, successivamente all’entrata in vigore del decreto in parola che prevede, tra l’altro, il mutuo riconoscimento delle attestazioni dei controlli radiometrici, dovrà definirsi un apposito accordo bilaterale tra l’Italia e Svizzera. A tal proposito, per velocizzare l’attuazione operativa del previsto decreto interministeriale, l’amministrazione centrale ha già avviato gli opportuni contatti con il MISE per l’istituzione di un gruppo di lavoro relativo alla definizione delle procedure di mutuo riconoscimento con la controparte svizzera”, la presidenza della Commissione ha investito della questione il governo, in specie il ministro dello sviluppo economico, a cui è stata inviata una lettera il 21 dicembre 2017, segnalando le criticità emerse e sollecitando la pronta definizione di un accordo con le autorità elvetiche nonché l’emanazione di una regolamentazione – da lungo tempo attesa - che contemperi le esigenze del commercio internazionale con quelle del rispetto dell’ambiente.

Si tratta di una vicenda che pone in evidenza la necessità, in un settore come quello dei traffici transfrontalieri, assai variegato e complesso, di attenta comparazione tra interessi economici e tutela dell’ambiente, anche mediante adeguate relazioni internazionali.

4.2.6 Tracciabilità dei rifiuti in esportazione e interposizione

Nell’esaminare la vicenda di un decreto di sequestro preventivo emesso dal giudice per le indagini preliminari del tribunale di Ravenna, la Corte di cassazione, sezione III penale, con la sentenza 11837/2013⁴⁹ ha affermato decisivi principi in materia di esportazione di rifiuti.

Il caso è relativo a un’esportazione di cascami metallici di varia natura nella Repubblica popolare cinese, destinati alla società Xu Long Metal Products Trading quale destinataria e recuperatrice dei rifiuti).

Il tribunale di Ravenna, dal cui porto era prevista la spedizione, aveva escluso che la società Wah Fung Trading Company, intermediario commerciale, fosse in possesso dei requisiti previsti dalla legge cinese in materia di importazione in quel paese dei rifiuti provenienti da Stati esteri, in quanto semplice impresa esercente attività commerciale e non di fornitura dei rifiuti solidi importati come materia prima, pur essendo la stessa munita della licenza AQSIQ; escludeva, del pari che la società VIBI Elettrorecuperi Srl (la società italiana che aveva provveduto alla spedizione dei rifiuti) fosse in possesso della speciale licenza AQSIQ o di altra licenza, necessaria invece per la regolarità della spedizione. Versandosi in tema di spedizione transfrontaliera di rifiuti ne derivava l’illiceità ai sensi dell’articolo 259 del decreto legislativo n. 152 del 2006.

⁴⁸ Doc. n. 2549/1

⁴⁹ Acquisita dalla Commissione come Doc. n. 2568/1.

La Cassazione condivide l'affermazione del tribunale, secondo cui l'originatore dei rifiuti, nel caso di specie la società italiana originatrice ed esportatrice rifiuti, resta tale ed è, quindi, l'unico responsabile della spedizione nonché proprietario dei rifiuti fino a quando essi giungano a destinazione.

La Cassazione fa derivare la soluzione restrittiva e di maggior tutela dal "contenuto degli articoli 35, 36 e 37 [...] del regolamento CE n. 1013/2006, cui deve farsi riferimento anche nella vigenza delle integrazioni successive, nonché dai principi generali contenuti nel successivo articolo 49, disposizione che fa obbligo a tutti i privati coinvolti nelle spedizioni di operare nel rispetto dei principi di trasparenza e tracciabilità e nei rispetto della salubrità delle operazioni, e fa carico all'istituzione europea e al singoli Paesi membri di adoperarsi per garantire la regolarità delle fasi e dei contenuti delle spedizioni e di assicurarsi del rispetto di detti principi, anche avendo riguardo alle caratteristiche dell'impianto estero di destinazione che curerà il recupero, fino a vietare i trasporti ove le garanzie necessarie non siano assicurate."

La posizione della giurisprudenza di legittimità è utile a ribadire la centralità, in materia di traffico internazionale, della tracciabilità del rifiuto e verifica del suo trattamento; e dei limiti all'interposizione di soggetti diversi dall'originatore del rifiuto, in particolare dei *broker* come soggetti a rischio.

4.2.7 La specificità delle grandi aree portuali della Liguria

La Commissione aveva trovato conferma della rilevanza del tema dei fenomeni illeciti nel traffico transfrontaliero di rifiuti e della tipicità di alcuni problemi, nell'ambito dell'approfondimento territoriale sulla Liguria⁵⁰.

I porti della regione Liguria rappresentano un punto di smistamento transfrontaliero dei rifiuti, anche quando la regia di tali traffici illeciti si trova in altre parti del territorio nazionale.

Come aveva affermato nell'audizione del 21 gennaio 2015 l'allora procuratore della Repubblica di Genova, Michele Di Lecce, «emerge [...] il compimento di attività illecite quali la esportazione verso Paesi asiatici o africani di rifiuti di ogni tipo (specie materie plastiche, apparecchiature elettroniche e batterie per auto) dei porti esistenti nell'area ligure, e di quello di Genova in particolare. Tali esportazioni, variamente mascherate con l'utilizzo di documentazione falsa, spesso avvengono dopo molteplici e quasi sempre formali passaggi dei rifiuti da una società all'altra, facendo ricorso anche a microimprese o ad imprese riferibili a soggetti di fatto fittizi, e con l'indicazione di destinatari a volte addirittura inesistenti »

La posizione della Liguria, che ha alle spalle la regione padano-alpina, le grandi città e le realtà produttive del Nord, la presenza di due dei porti più grandi d'Italia – Genova e La Spezia – e di un terzo porto commerciale, Savona-Vado, ne fa un territorio particolarmente sensibile ai traffici internazionali di natura illecita, che in materia di rifiuti, come si è visto, assumono modalità specifiche.

Il porto di Genova è il maggiore porto industriale e commerciale italiano e uno fra i più attivi di tutta Europa; occupa circa cinquecento ettari di superficie a terra e altrettanti

⁵⁰ Che ha dato luogo all'approvazione della relativa Relazione, il 29 ottobre 2015.

sullo specchio acqueo; le opere marittime su cui si basa si estendono per quarantasette chilometri di lunghezza, di cui trenta chilometri per i soli pontili operativi. Il porto della Spezia, grazie a una posizione strategica, è divenuto uno dei più importanti del Mediterraneo ed è il secondo porto container in Italia per l'accesso diretto ai mercati di produzione e consumo del Nord Italia; si sviluppa all'interno dell'omonimo golfo, con circa 5 chilometri di banchine, oltre mezzo milione di metri quadrati di aree operative disponibili, uno sviluppo viario di circa 3,5 chilometri e un tracciato ferroviario di 17 chilometri.

I container dichiarati come contenenti rifiuti sono nell'ordine di poche decine l'anno: ma a questa identificazione formale non corrisponde la reale entità del traffico di rifiuti, sul quale sono intervenuti accertamenti e indagini da parte delle autorità che forniscono la prima attività di contrasto a questo tipo di illeciti in ambito portuale, la Capitaneria di porto e l'Agenzia delle dogane.

Nella realtà ligure la collaborazione tra queste autorità e le polizie giudiziarie a competenza generale, nonché le procure della Repubblica è effettiva ed efficace e si basa in primo luogo, per i *first responders* in area portuale e doganale sullo scambio di dati.

I rifiuti rinvenuti a seguito dei controlli operati dall'ufficio delle dogane di Genova, erano destinati in massima parte a Paesi dell'Africa quali Nigeria, Ghana, Senegal, Benin, Egitto, Camerun, Burkina Faso, Tunisia, Togo o all'Oriente e in particolare a Repubblica popolare cinese e India.

Sono stati sottoposti a fermo nel 2014 oltre 420.000 chilogrammi di cascami di plastica, oltre 270.000 di cascami di gomma ed oltre 220.000 chilogrammi di altri rifiuti quali: parti di auto/moto/camion, batterie e compressori per autoveicoli, bombole a gas, RAEE, pneumatici fuori uso, indumenti, per un totale di oltre 900.000 chilogrammi. Si tratta per la maggior parte di rifiuti non pericolosi non trattati o irregolarmente trattati dal punto di vista ambientale.

Va detto che, tranne in casi particolari (quali i rifiuti solidi urbani), non esiste una voce doganale specifica per i rifiuti che consenta una individuazione delle spedizioni. Di conseguenza, l'attività si è incentrata sui cascami e avanzi, nonché sulle masserizie personali (la merce come da ultimo dichiarata conteneva spesso rottami di autoveicoli, batterie e compressori per autoveicoli, bombole a gas, RAEE, ecc.).

L'ufficio delle dogane di Genova – come gli altri della regione – in materia di contrasto al traffico di rifiuti collabora costantemente con l'ARPAL nonché con il Comando carabinieri per la tutela dell'ambiente, la Guardia di finanza, la Capitaneria di porto⁵¹.

⁵¹ Per la descrizione delle più rilevanti attività di contrasto agli illeciti qui esaminati si rinvia alla citata Relazione, in particolare al § 5.2; si riporta, di seguito una parte relativa all'attività della Guardia di Finanza, rilevante per la tipicità delle condotte illecite accertate:

“Il Nucleo di polizia tributaria della Guardia di finanza di Genova – GICO, unitamente al II Gruppo Guardia di finanza di Genova, in collaborazione con l'Agenzia delle dogane, nel corso di indagini delegate dalla procura della Repubblica di Genova ha individuato, nel periodo intercorrente tra il dicembre 2012 e il novembre 2013, 16 esportazioni irregolari, con conseguente sequestro di significativi quantitativi di rifiuti classificati come speciali. Le operazioni illecite presentavano aspetti comuni e in particolare: i prodotti ritenuti illeciti e, successivamente, sottoposti a sequestro – di cui non esisteva traccia nei documenti doganali – oltre ad essere di analoga natura, sono stati quasi sempre rinvenuti,

Va sottolineato come l'efficacia dell'attività di contrasto in questo settore discenda anche da queste forme di collaborazione, venutesi spontaneamente a creare in un contesto specifico quale quello portuale, le quali producono una prima risposta di qualità, in termini di materiale intervento sul traffico illecito ma anche di efficacia nella redazione degli atti di indagine, a partire dalla notizia di reato.

Una situazione particolare è stata resa nota dal procuratore della Repubblica di Genova: “il sequestro preventivo sistematico dei container e delle merci in essi contenute, operato di iniziativa dalle stesse autorità doganali, comportava quasi sempre ingenti costi per la gestione (trasporto, custodia, ed eventuale caratterizzazione e smaltimento) di tali merci; costi che, anticipati dall'erario, restavano sovente a carico dello stesso per la difficoltà o impossibilità di recuperarli dagli autori dei reati, quasi sempre irreperibili o residenti all'estero”. Al fine di contenere le spese di custodia giudiziale e gli effetti logistici negativi a seguito di sequestro di crescenti quantitativi di rifiuti, è stato concordato tra procura della Repubblica di Genova e Agenzia delle dogane un disciplinare di servizio in materia di esportazione illecita di tale merce, divenuto linea guida per le polizie giudiziarie il 22 novembre 2013. È stato concordato di non procedere al sequestro dei rifiuti, né ai sensi dell'articolo 321 codice di procedura penale (quale sequestro preventivo), né ai sensi dell'articolo 354 codice di procedura penale (quale sequestro probatorio), comunicando al dichiarante doganale della merce la non conformità alla normativa di settore, la definitiva non svincolabilità della stessa e l'invito a provvedere alla ripresa, al recupero ovvero allo smaltimento dei rifiuti ai sensi dell'articolo 24 del regolamento CE 1013/2006. Ne risultano responsabilizzati il terminalista/depositario della merce, nonché il vettore (agenzia di navigazione) nel caso di mancato ritiro dei rifiuti da parte dello speditore. Questa prassi formalizzata comporta in ogni caso l'effettuazione di completi rilievi fotografici a fini probatori penali, nonché l'eventuale effettuazione di valutazioni da parte di organi tecnici, restando esclusi da tali modalità operative tutti quei casi in cui i rifiuti si rivelino, all'atto dell'accertamento, particolarmente pericolosi (radioattivi, esplosivi, ecc.) ovvero la loro natura richieda l'intervento di organi specializzati, quali i vigili del fuoco, l'ENEA, ecc., procedendosi in tali casi a sequestro preventivo. Analogo disciplinare è stato concordato anche alla Spezia. Si tratta di una forma pratica di conciliazione di contrastanti esigenze, a fronte della tipicità della situazione portuale di quel tipo di traffico illecito, che evidentemente deve essere sottoposta ad attenta verifica nei suoi effetti sulla forme del procedimento penale.

Altra questione rilevante, a suo tempo evidenziata dal procuratore della Repubblica di Genova, è quella della gestione delle risorse e della ripartizione delle competenze nelle

all'interno dei container, artatamente celati dietro merce di copertura costituita da masserizie, abbigliamento, elettrodomestici usati e altro; tutti i container sono stati caricati – prima di essere condotti nel porto di Genova – in zone periferiche od in aree industriali e artigianali ubicate in province del nord Italia, quali Reggio Emilia, Modena, Udine, Bergamo, Bologna, Brescia e Treviso; i mittenti sono risultati, nella quasi totalità dei casi, cittadini di Paesi africani, residenti in Italia, i quali spedivano i container nei loro paesi di origine e in particolare in Nigeria, Togo, Burkina Faso, Costa d'Avorio e Ghana; per ciascuna delle 16 spedizioni illecite individuate, gli adempimenti di natura doganale sono stati commissionati dalla medesima società esercente l'attività di agente marittimo e di intermediario dei trasporti su ruote e rotaie.”

aree portuali, che le cennate forme di collaborazione tra diversi soggetti cercano di compensare: “per quanto concerne il problema della collaborazione tra autorità doganali e di polizia, si accennava alla richiesta rivolta alle varie autorità di un tavolo di confronto per ottimizzare questi interventi non solo tra l’autorità doganale e la Guardia di finanza, che già collaborano continuativamente, ma anche con altre forze presenti nell’area portuale. La realtà portuale è una delle più complesse in assoluto non solo per quello che accade, ma anche per come è regolamentata, per il guazzabuglio di competenze di vari organi che si sono stratificate nel tempo, alle quali mai nessuno ha messo mano, che continuano a determinare una serie di aggiustamenti di fatto, in presenza di norme che non attribuiscono chiaramente un potere a qualcuno, ma che trovano poi momenti che dovrebbero essere di collaborazione e coordinamento, ma che alla fine non hanno potere reale”.

5. Criticità di sistema: coordinamento, prevenzione, controlli

Le acquisizioni della Commissione consentono di tracciare una linea di possibile sviluppo e miglioramento del dispositivo di prevenzione e repressione dei traffici illeciti di rifiuti attuato a livello nazionale, che appare, comunque, meritevole di positive considerazioni.

E’ in primo luogo opportuno aumentare le sinergie di *intelligence* e analisi dei rischi tra le forze di polizia, l’Agenzia delle dogane, le capitanerie di porto, il Sistema nazionale di protezione ambientale, per affinare gli ambiti di intervento razionalizzando le risorse e le strategie dei soggetti istituzionalmente coinvolti nel settore.

Per quanto in particolare riguarda il sistema nazionale di protezione ambientale l’argomento si lega all’attuazione della legge 28 giugno 2016, n. 132, sotto diversi profili: la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni tecniche ambientali (articoli 9 e 10); la previsione di un sistema informativo nazionale ambientale, quale naturale complemento e supporto dei compiti istituzionali del sistema nazionale (articolo 11); l’organizzazione di una rete nazionale di laboratori accreditati per le analisi ambientali (articolo 12).

L’elaborazione di programmi di controllo concordati in grado di strutturare attività preventive adeguate alle varie realtà esistenti sul territorio nazionale, può restituire specifico valore al momento del controllo e non solo allo sviluppo delle investigazioni dopo la scoperta degli illeciti per il conseguente accertamento delle responsabilità penali.

Dal punto di vista istituzionale una base di azione può ritenersi costituita dall’iniziativa del ministero dell’ambiente tradotta nel decreto del 22 dicembre 2016 (pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 7 del 10 gennaio 2017) "Adozione del piano nazionale delle ispezioni di stabilimenti, imprese, intermediari e commercianti in conformità dell’articolo 34 della direttiva 2008/98/CE, nonché delle spedizioni di rifiuti e del relativo recupero o smaltimento".

Si tratta di atto dovuto in base al regolamento (UE) n. 660/2014 che prevede l’adozione da parte degli Stati membri di uno strumento di pianificazione dei controlli e degli accertamenti, denominato “piano di ispezione”, mediante il quale gli Stati membri sono

tenuti a prevedere ispezioni di stabilimenti, imprese, intermediari e commercianti in conformità dell'articolo 34 della direttiva 2008/98/CE, nonché ispezioni delle spedizioni di rifiuti e del relativo recupero o smaltimento. Il piano si deve basare su una valutazione dei rischi inerente a flussi specifici di rifiuti, ovvero a provenienze di spedizioni illegali, che tenga conto dei dati riguardanti indagini di polizie e autorità doganali, nonché analisi delle attività criminali⁵².

Il dispositivo di prevenzione può altresì avvalersi delle iniziative della direzione nazionale antimafia e antiterrorismo che in questo ambito ha ricordato nel corso del tempo le azioni condotte dal Corpo forestale dello Stato (ora confluito nell'Arma dei carabinieri), dal Comando per la tutela dell'ambiente dei carabinieri e dall'Agenzia delle dogane, con specifici protocolli di intesa.

Le collaborazioni istituzionali dell'Agenzia delle dogane costituiscono a loro volta una forma di azione positiva in atto da alcuni anni: così ne veniva descritto lo stato nel novembre 2014: "l'Agenzia, in considerazione delle disposizioni contenute del codice doganale dell'unione (regolamento 2913-92, articolo 2), del regolamento CE 1013-2006, nella Convenzione di Basilea sul controllo dei movimenti oltre frontiera di rifiuti (Basilea, 22 marzo 1989), del decreto legislativo n. 152 del 2006 e dell'articolo 51, comma 3 bis, del codice di procedura penale, ha stabilito - nel settore della tutela ambientale e della prevenzione e repressione dei traffici illeciti di rifiuti - rapporti di collaborazione con:

- La procura nazionale antimafia - (DNA) polo criminalità ambientale, con una Convenzione sottoscritta nel 2009;
- Il Corpo forestale dello Stato, a mezzo di un protocollo d'intesa sottoscritto nel 2013 presso la direzione nazionale antimafia;
- il Comando carabinieri tutela ambiente, con un protocollo d'intesa sottoscritto nel 2006; - le ARPA competenti per territorio degli uffici doganali portuali maggiormente

⁵² Ha fatto riferimento alla questione il Comando della Capitaneria di Porto di Napoli (nota 11 ottobre 2017, acquisita dalla Commissione come Doc. 2313/1-2) : "Sempre con riferimento alla materia del traffico transfrontaliero di rifiuti, merita di essere segnalato che, a seguito dell'adozione del Piano Nazionale delle ispezioni sulle spedizioni transfrontaliere di rifiuti, con Decreto del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del territorio e del mare del 2.12.2016, questo Comando, preso atto dell'inclusione del corpo delle Capitanerie di porto tra gli "Organismi di Controllo" individuati dal Piano medesimo, ha intrapreso gli opportuni contatti con la Direzione Interregionale della Campania e della Calabria dell'Agenzia delle Entrate [*rectius*: delle dogane], al fine di programmare una serie di attività congiunte di ispezione sulle spedizioni transfrontaliere in questione. Per effetto di tali contatti, è stata già avviata, a far data dal 27 febbraio scorso, una collaborazione occasionale, di volta in volta concordata con la Direzione interregionale; quest'attività è essenzialmente basata sull'analisi dei flussi merceologici operata da quest'ultima. È doveroso evidenziare, al proposito, che la collaborazione si presenta strategicamente irrinunciabile per questo Comando, ove si consideri che l'attività di controllo sulle spedizioni transfrontaliere di rifiuti presuppone l'expertise propria della suddetta Agenzia, al fine di analizzare i flussi di merce che transitano presso la Dogana e di individuare, di conseguenza, i carichi maggiormente rilevanti sotto il profilo del rischio di illegalità della spedizione. Al riguardo, oltre alla programmazione delle singole attività, sarebbe auspicabile [...] la formalizzazione di strumenti di collaborazione stabili e duraturi, quale potrebbe essere un apposito protocollo d'intesa finalizzato alla collaborazione tecnico-operativa per la condotta delle ispezioni previste dal citato Piano Nazionale."

interessati dai flussi del settore; - Legambiente, con la quale associazione collabora per la redazione annuale del Rapporto ecomafia; - il consorzio obbligatorio Polieco - per i rifiuti di polietilene; - il consorzio Ecopneus per i prodotti derivati dai pneumatici esausti”⁵³

Appare significativa la dichiarazione resa alla Commissione nell’audizione dell’11 luglio 2016 dal comandante del Comando per la tutela dell’ambiente dei carabinieri, generale Sergio Pascali:

“è necessario che le forze presenti sul territorio in questo momento, il Corpo forestale dello Stato, il comando dell’Arma per la tutela dell’ambiente, siano sempre sostenute dall’attività dell’Agenzia delle dogane, che in campo nazionale deve fungere da sensore. Come Comando generale dell’Arma, noi abbiamo approntato con l’Agenzia delle dogane [un protocollo] indispensabile [...] perché attraverso l’Agenzia delle dogane, attraverso la centrale operativa che c’è presso l’Agenzia delle dogane, possiamo monitorare tutti i vettori. Naturalmente, mi riferisco a vettori che esercitano l’attività nell’ambito del trasferimento e del traffico internazionale dei rifiuti”

Più di recente l’Agenzia delle dogane ha riferito alla Commissione⁵⁴:

“Nel mese di gennaio 2015 l’Agenzia ha rinnovato la convenzione di collaborazione con la direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, finalizzata a migliorare il dispositivo di prevenzione e contrasto dei traffici illeciti, tra cui quelli relativi al settore dei rifiuti. L’intesa prosegue ed amplia la collaborazione istituzionale che, dal 2009, ha finora consentito di strutturare sinergie ed attività che la DNA e l’amministrazione doganale dello Stato attuano, nell’ambito delle rispettive competenze, per la prevenzione e per la repressione degli interessi della criminalità organizzata nel commercio internazionale. L’impegno assunto con la DNA definisce e qualifica ulteriormente le analisi dei flussi a rischio finora condotte dalla struttura antifrode dell’Agenzia e costituisce un percorso di rilevanza strategica per le future attività”. In termini più ampi si era espresso in audizione davanti alla Commissione, il 4 novembre 2014, l’allora procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, Franco Roberti: “la direzione nazionale antimafia si è andata attrezzando nel tempo e oggi dispone, nella propria struttura organizzativa, di uno specifico polo di interesse – noi li chiamiamo così – criminalità ambientale [...] Esso comprende un ambito di operatività che parte, naturalmente, dal traffico dei rifiuti, ma si estende immediatamente alle infiltrazioni nel settore agroalimentare, alle energie alternative, spesso strettamente connesse [...] al traffico di rifiuti, alle utilizzazioni boschive e, infine, alle contraffazioni nel settore agroalimentare. Come vedete, si tratta di attività criminose che pertengono agli sviluppi evolutivi delle moderne organizzazioni criminali, che sono sempre più transnazionali e sempre più attente a investire e a riciclare i capitali illeciti e, quindi, a operare illecitamente nell’economia legale in questi settori in fase di sviluppo. Dunque, noi abbiamo costituito il polo di interesse criminalità ambientale e abbiamo, ovviamente e doverosamente, dedicato un *focus* particolare alla materia del traffico illegale di rifiuti. Infatti, il collega Roberto Pennisi ha costituito [...] una struttura che si articola su un gruppo di lavoro denominato Gruppo rifiuti, il quale ha il compito di fare la raccolta e l’elaborazione delle iscrizioni nei vari registri generali di tutte le procure italiane di

⁵³ Doc. n. 19/1

⁵⁴ Doc. n. 1101/1, nota 8 febbraio 2016 del Direttore generale dell’Agenzia delle dogane

quelli che noi chiamiamo i ‘reati spia’. Che cosa sono i reati spia ? Sono i reati sintomatici di agire mafioso. Non sono proprio mafiosi, ma sintomatici di una possibile presenza di criminalità organizzata di tipo mafioso ed eventualmente anche non mafioso [...] Orbene, se noi troviamo, e le troviamo, le iscrizioni presso i registri generali delle procure di questi due reati [articolo 256 e articolo 259 del decreto legislativo n. 152 del 2006] e ritroviamo le stesse iscrizioni in più procure, magari in capo agli stessi nominativi – si tratta di quelle che noi chiamiamo ‘ricorrenze’ – questa pluralità di iscrizioni in più uffici giudiziari per reati spia magari in capo agli stessi soggetti rappresenta un sintomo dell’esistenza di una struttura organizzativa che si muove sul territorio nazionale e che va smaltendo illegalmente i rifiuti in più punti del territorio nazionale [...] A questo punto, che cosa facciamo di questi dati che abbiamo? Li sviluppiamo in termini di impulso investigativo [...] Noi non facciamo indagini dirette, salvo casi eccezionali previsti dall’ordinamento, quali il caso dell’avocazione, ma svolgiamo attività di coordinamento delle indagini che si svolgono fra le 26 procure distrettuali e diamo impulso investigativo a queste indagini anche con specifici atti. Comuniciamo, cioè, ai procuratori distrettuali che abbiamo raccolto alcuni dati che devono essere sviluppati in chiave investigativa di loro competenza, perché ci potrebbe essere un reato, nel caso nostro, di traffico illegale organizzato di rifiuti [...] Successivamente, se ha investito più procure distrettuali dello stesso fenomeno, perché magari si tratta di un’attività che si sviluppa in senso transdistrettuale e che, quindi, coinvolge la competenza di più procure distrettuali, la procura nazionale svolge anche attività di coordinamento investigativo tra le procure che sono state investite della competenza per quel fenomeno criminale. Tutto questo lo facciamo grazie anche al supporto degli organismi di polizia giudiziaria e, in particolare, del Corpo forestale dello Stato e dell’Agenzia delle dogane, organismi con i quali noi abbiamo stipulato un protocollo d’intesa che ci consente di raccogliere informazioni tramite questi organi di polizia giudiziaria⁵⁵ [...] la direzione nazionale antimafia svolge le proprie attività e rivolge le proprie attenzioni anche sul settore internazionale. Noi siamo convinti, perché ne abbiamo gli elementi, indiziari e sintomatici, che oggi le attività di traffico illegale di rifiuti non riguardino solo il territorio nazionale, ma abbiano anche una proiezione transdoganale e transnazionale. Buona parte dei rifiuti che vengono smaltiti illegalmente viene destinata all’Asia, in particolare alla Cina, ad alcuni Paesi dell’Est europeo e ad alcuni Paesi africani.”

Evidentemente un’adeguata risposta giudiziaria ai fatti penalmente rilevanti si colloca come elemento essenziale di prevenzione e riduzione del fenomeno dei traffici illeciti transfrontalieri.

⁵⁵ L’affermazione trova riscontro in quanto affermato dal direttore generale dell’Agenzia delle dogane nell’audizione del 4 novembre 2014: “Dal 2009 sono state prodotte alla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo 65 relazioni e informative delle quali 42 riguardanti attività di analisi, prevenzione e repressione dei traffici illeciti di rifiuti, sia direttamente connessi al disposto di cui all’articolo 260 del decreto legislativo 152 del 2006 sia relativamente alle violazioni ambientali previste e punite dall’articolo 259 del decreto legislativo 152 del 2006, per la ricerca di filiere aziendali e fattispecie complesse che giustificano gli illeciti nella forma delittuosa più grave e strutturata”

Da questo punto di vista è declinabile nella materia oggetto della presente relazione quanto rileva la procura generale presso la Corte di Cassazione⁵⁶:

“Già nell’intervento del procuratore generale della Cassazione relativo all’amministrazione della giustizia dell’anno 2013, si osservava come le relazioni dei Procuratori generali presso le Corti di appello avessero evidenziato quali ‘reati spia’ di infiltrazioni della criminalità organizzata, pur con significative varianti tra le diverse aree territoriali del Paese, i reati in materia di gestione e traffico illegale di rifiuti, di cui agli articoli 256 e 259 del decreto legislativo n. 152 del 2006 (testo unico ambientale).

Si pone, quindi, la questione del rapporto tra le contravvenzioni ambientali in tema di circolazione dei rifiuti, suscettibili, a certe condizioni, di costituire “reati spia” di infiltrazioni della criminalità organizzata, ed il delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti di cui al successivo articolo 260, per il quale il riconoscimento deve presumersi sotteso alla scelta del legislatore, ex articolo 51, comma 3 bis, del codice di procedura penale, di attribuirne la competenza alla direzione distrettuale antimafia⁵⁷.

Per tutti gli illeciti in tema di circolazione dei rifiuti, si pone l’esigenza di puntuali protocolli investigativi, comprensivi di linee guida per gli organi di controllo, anche relative agli accertamenti sui laboratori di analisi, nonché di procedure di coordinamento investigativo tra gli uffici giudiziari che tengano conto del carattere sovente ‘transdistrettuale’ di gran parte delle attività illecite, sottolineato anche nell’intervento del procuratore generale della Cassazione relativo all’amministrazione della giustizia dell’anno 2015, nonché delle modalità tendenzialmente omogenee con cui esse si manifestano.

Ed infatti, un elemento ricorrente negli illeciti in materia di circolazione dei rifiuti è rappresentato dalla finalità di simulare l’abusivo smaltimento sotto l’apparente liceità di un’operazione diversa, scopo che di regola viene perseguito:

- classificando falsamente i rifiuti mediante la realizzazione di falsi nella certificazione analitica⁵⁸;
- ricorrendo alla pratica del cosiddetto ‘giro bolla’ o ‘triangolazione’⁵⁹;

⁵⁶ Riunione in tema di applicazione dell’art. 6 d.lgs. 20 febbraio 2006, n. 106 Roma 14/15 aprile 2016 - reati ambientali, nota acquisita dalla Commissione come Doc. n. 1694/2

⁵⁷ Nella nota qui citata si osserva peraltro che sull’attribuzione alle Procure distrettuali della competenza per il delitto di cui all’art. 260 del decreto legislativo 152 del 2006 è in corso una riflessione, trattandosi di reato solo eventualmente connesso ad attività della criminalità organizzata; perplessità su questa attribuzione alla competenza distrettuale sono emerse nel corso di diverse audizioni di procuratori della Repubblica, svolte dalla Commissione nell’ambito di più inchieste, territoriali o tematiche.

⁵⁸ “Con la “declassificazione” la natura dei rifiuti viene modificata tramite la falsificazione della documentazione di accompagnamento (certificati di analisi, formulari), all’origine presso i produttori o lungo il tragitto presso centri intermedi di stoccaggio. In tal modo i rifiuti vengono compresi sotto codici che presuppongono costi di gestione notevolmente inferiori rispetto a quelli dovuti”.

⁵⁹ “Operazione in forza della quale i rifiuti sono cartolarmente fatti transitare da uno stoccaggio all’altro (di regola di più regioni), con il fine della declassificazione della tipologia, per aggirare, in particolare, le normative imperative di carattere generale e regionale, e/o per ovviare alle prescrizioni autorizzative dell’impianto a cui il rifiuto è destinato (che, ad esempio, è autorizzato per lo smaltimento di specifiche categorie di rifiuti ovvero che è abilitato al solo recupero). Si tratta, in sostanza, di trasformare

- utilizzando falsi certificati di smaltimento per simulare lo sversamento o l'abbandono illecito dei rifiuti⁶⁰.

In via di prima esemplificazione, la verifica di tali illeciti può compiersi in primo luogo accertando la falsità dei certificati di analisi o partendo dalla disponibilità dei rifiuti (es. in seguito a sequestro del mezzo che li trasporta), ovvero compiendo una verifica *ex post* della documentazione concernente attività già compiute e che si presume falsa sulla base di elementi indiziari (ad esempio dopo il sequestro del mezzo e l'analisi dei rifiuti trasportati, si accerta la falsità della documentazione di accompagnamento e si passa alla verifica a ritroso delle operazioni compiute nel passato).”

La visione complessiva dei fenomeni e l'impatto strategico che il controllo del commercio internazionale delle materie prime secondarie, dei cascami e degli avanzi e dei rifiuti industriali, pericolosi e non pericolosi, riverbera sull'impianto produttivo del paese, consente ulteriori considerazioni, legate alla prospettive future ed alle criticità da risolvere.

Nel corso degli ultimi anni, si è potuto rilevare come la complessità delle definizioni e dei codici identificativi attribuiti ai materiali abbiano reso più difficile lo svolgimento delle attività di controllo ed assai dispendiosi gli accertamenti tecnici e di laboratorio indispensabili per verificare la corretta attribuzione dei prodotti e dei relativi trattamenti, sia all'importazione che all'esportazione. Potrebbe quindi risultare assai produttivo, nello stesso contesto, la definizione di procedure standard di intervento, che consentano all'Agenzia delle dogane, per rimanere nella trattazione dei traffici di rifiuti transfrontalieri (ma il contesto è ovviamente estensibile a tutti i controlli ambientali operati anche dalle forze di polizia sul territorio dello Stato), sulla base di convenzioni⁶¹, di ricorrere alle analisi di laboratorio del sistema nazionale di protezione ambientale, che, come si è detto, deve organizzare ai sensi dell'articolo 12 della legge 132 del 2016 una rete di laboratori accreditati, con riduzione dei costi e razionalizzazione delle prestazioni tariffarie, dato il rilevante interesse pubblico individuato nelle attività di controllo del settore, a tutela dell'ambiente e, direttamente o indirettamente, della salute della comunità nazionale, beni costituzionalmente protetti.

Oggi i controlli e le analisi in materia di rifiuti sono lunghi e difficoltosi; nel momento in cui le Dogane fanno intervenire i tecnici dell'ARPA si deve considerare le norme che

documentalmente la disciplina giuridica del rifiuto in modo da renderla compatibile con la destinazione finale prescelta. In sostanza, il rifiuto che entra, con scheda del produttore, con un determinato codice, è subito assunto in carico dal centro di stoccaggio con trascrizione nell'apposito registro di carico e scarico dei rifiuti. Successivamente, con nuova scheda dello stesso centro, il medesimo rifiuto, senza subire alcun trattamento e, in alcuni casi senza miscelazione con altri rifiuti, è inviato per lo smaltimento/recupero finale”.

⁶⁰ “Non di rado tali operazioni si accompagnano ad emissione di fatture per operazioni inesistenti (es. consulenze non meglio precisate) finalizzate a riportare i costi dell'operazione al livello (evidentemente più basso) effettivamente sostenuto rispetto a quelli apparenti di uno smaltimento lecito”.

⁶¹ Una Protocollo d'Intesa particolare, con soggetto di altra natura, è quella concordato tra il Consorzio POLIECO e l'Ufficio Antifrode Centrale Nazionale dell'Agenzia delle dogane per espletare attività di consulenza tecnica sulle esportazioni di rifiuti in plastica; sul punto, e sulle attività in materia di esportazione di rifiuti il consorzio ha riferito alla Commissione nell'ambito di audizioni e con la nota acquisita come Doc. n. 380/2

prevedono termini brevi per la conclusione dei controlli doganali: i termini previsti dall'articolo 5 del decreto legge n. 145 del 2013 (legge n. 9 del 2014) ritenuti impraticabili in caso di accertamenti complessi e condizionanti il sistema di controllo sono stati più di recente raccordati con la normativa comunitaria dal decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 169, che, all'articolo 20, comma 3 ("sportello unico doganale e dei controlli"), prevede: "le amministrazioni che a qualsiasi titolo effettuano controlli sulle merci presentate in dogana concludono i rispettivi procedimenti di competenza entro il termine di un'ora per il controllo documentale e di cinque ore per il controllo fisico delle merci. I suddetti termini decorrono dal momento in cui le amministrazioni dispongono di tutti gli elementi informativi e sono soddisfatte le condizioni previste dalla normativa vigente per l'effettuazione dei controlli. Quando i controlli richiedono accertamenti di natura tecnica o prelevamento di campioni si applicano i termini di esecuzione stabiliti dalla normativa dell'Unione europea⁶² o dai protocolli di settore."

La gestione e la custodia delle merci sottoposte a sequestro dall'Agenzia delle dogane presso le aree portuali, ferroviarie e aeroportuali, si rivelano particolarmente onerose e diventano un fattore critico, poiché rischiano di incidere sulle dinamiche logistiche portuali nazionali ed internazionali, in relazione alla competizione esistente tra paesi e tra autorità portuali, per l'attrazione dei flussi di commercio di maggiore rilevanza e profittabilità economica. Centinaia di *container* contenenti rifiuti irregolarmente trattati dal punto di vista ambientale, associati a spedizioni dichiarate per l'importazione o l'esportazione, restano stoccati negli spazi doganali, in precarie condizioni di custodia, a disposizione delle competenti autorità giudiziarie per le ragioni probatorie dei relativi procedimenti penali. Potrebbe risultare produttivo semplificare le procedure per la distruzione delle spedizioni, o per la loro vendita e regolare trattamento, mantenendo adeguate campionature per le esigenze cautelari o probatorie dei procedimenti penali, riducendo nel contempo costi di giustizia o di custodia e restituendo le aree di stoccaggio e gli stessi contenitori, alla libera attività imprenditoriale connessa non già alla custodia giudiziale dei corpi di reato, bensì alle attività di servizio logistico commerciale connesse al commercio internazionale.

Attualmente, come detto, lo strumento di contrasto avanzato è costituito dall'attività di *intelligence* dell'Agenzia delle dogane, integrata dalla collaborazione sul campo con la Guardia di finanza e la Capitaneria di porto.

La considerazione semplice è che non è possibile ricercare rifiuti in ogni container sulla base di un controllo totale. Diventa decisivo poter raffinare la selezione preventiva dei controlli. Il che avviene mediante tecniche di analisi di rischio sviluppate e attuate in sede centrale.

Con lo «sdoganamento a mare», in particolare, l'Agenzia delle dogane processa le informazioni con largo anticipo rispetto all'ingresso in porto; e per quanto riguarda l'aspetto – più sensibile nel traffico transfrontaliero – dell'esportazione illecita, il reperimento anticipato e in confronto tra informazioni sui soggetti, il tipo di dichiarazione, le destinazioni, consente di scegliere e cadenzare meglio l'attività di controllo.

⁶² Il riferimento è agli articoli 46 - 48 del Regolamento (UE) n. 952/2013 (Codice doganale dell'Unione)

L'analisi di rischio è tanto più rapida e precisa (con una conseguente più elevata percentuale di controlli eseguiti e che portano a risultati positivi) quanto più aumentano le informazioni immesse e che vengono processate.

L'illecita importazione o esportazione di rifiuti avviene infatti sfruttando le asimmetrie informative, per le quali le organizzazioni, spesso transnazionali attive nei traffici conoscono ogni notizia utile alla realizzazione degli scopi illeciti, mentre le singole istituzioni deputate al controllo delle autorizzazioni, dello stoccaggio o della produzione, del controllo su strada e della corretta dichiarazione al momento della importazione o della esportazione, dispongono solo delle notizie interne al loro ambito operativo.

L'attenzione va dunque spostata sull'intera «filiera impropria» di gestione dei rifiuti, di cui l'area portuale o il valico di confine è il terminale nel territorio nazionale.

In ragione delle criticità rilevate, si pone la questione dell'accesso da parte degli operanti dell'Agenzia delle dogane e delle capitanerie di porto alle informazioni contenute nell'archivio (SDI) del Ministero dell'interno disciplinato dalla legge n. 121 del 1981. Considerato infatti l'elevato numero di notizie di reato trasmesse ogni anno quale organo di polizia giudiziaria a competenza settoriale, ai sensi dell'articolo 57 del codice di procedura penale, l'impossibilità di inserire i dati relativi alle operazioni condotte negli spazi doganali determina una diminuzione nelle capacità di analisi delle forze di polizia e delle autorità giudiziarie. La correlata impossibilità di consultazione degli stessi archivi rende assai difficoltosa l'analisi dei rischi necessaria per la selezione delle spedizioni da sottoporre a controllo al momento dell'entrata o uscita dal territorio dello Stato, se non altro per i criteri ed i parametri di rischio connessi alla posizione soggettiva dell'importatore/esportatore.

La rinuncia all'integrazione della comunicazione tra forze di polizia tradizionali e le due autorità che svolgono l'attività di contrasto all'illegalità transfrontaliera in ambito portuale, priva dunque sia le prime che le seconde di dati conoscitivi fondamentali: si pensi alla possibilità di analisi di rischio conseguente all'individuazione tra gli importatori o esportatori di soggetti gravati da precedenti di polizia; o all'incisività di un controllo territoriale, da parte delle forze di polizia, di soggetti segnalati in ambito portuale come importatori o esportatori irregolari.

Potrebbe contribuire a superare questa evidente criticità l'attuazione (ed eventuale estensione alle attività d'istituto dell'Agenzia delle dogane) dell'articolo 8-bis della legge 24 luglio 2008, n. 125 (« Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, recante misure urgenti in materia di sicurezza pubblica »), che all'articolo 8-bis prevede la possibilità di accesso degli ufficiali e agenti di polizia giudiziaria appartenenti al Corpo delle capitanerie di porto al Centro elaborazione dati del Ministero dell'interno: i cui decreti attuativi, di competenza del Ministro dell'interno di concerto con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, non risultano emanati.

Un elemento decisivo per la prevenzione del traffico illecito internazionale di rifiuti è la risalita dei livelli di attenzione e collaborazione da quello nazionale a quelli internazionali.

Si è già sottolineata la necessità di omogeneizzazione delle discipline e della natura e misura dei controlli su scala europea comunitaria.

Nei rapporti extracomunitari sono rilevanti la collaborazione investigativa e giudiziaria e l'avvicinamento delle discipline di tutela ambientale.

Sotto quest'ultimo profilo risulta di particolare interesse la recente segnalazione alla Commissione da parte dell'Agenzia delle dogane circa la collaborazione istituzionale dell'Agenzia con le competenti strutture della Repubblica Popolare Cinese⁶³:

“Con comunicazione del 25 ottobre 2017 [...] l'Addetto doganale dell'Agenzia, operante presso l'Ambasciata d'Italia in Pechino, ha comunicato, tra l'altro, che in occasione dell'incontro tenutosi in Cina nell'ambito del progetto finanziato Nazioni Unite “Dotcom Waste” per il quale l'Italia è rappresentata dalla direzione distrettuale antimafia della procura della Repubblica di Bari⁶⁴ [...] la delegazione internazionale Dotcom Waste ha evidenziato le problematiche inerenti: la scarsa reattività di AQSIQ (dipartimento di protezione ambientale cinese) in ordine alle verifiche sulla corretta applicazione della normativa ambientale da parte delle società cinesi in territorio cinese e le criticità emerse relativamente all'attendibilità delle certificazioni emesse da CCIC (ente cinese operante anche in alcuni Stati membri UE - non in Italia - che rilascia la certificazione di pre-imbarco per alcuni rifiuti destinati in Cina, come nel caso dei cascami e rifiuti di polietilene); le distorsioni di flusso di rifiuti a rischio di illecito da un Paese membro all'altro, all'interno del territorio della Unione europea, tendenti ad eludere il controllo presso i valichi doganali dei Paesi più reattivi in termini di tutela ambientale, per l'impatto criminogeno che le differenze di sensibilità dei vari dispositivi di controllo nazionali, in Europa ed in Cina, hanno sulle scelte degli operatori.

Con la stessa comunicazione, l'addetto doganale italiano in Cina ha segnalato che, secondo fonti del Ministero di protezione ambientale, oltre seicento aziende del settore sono state chiuse, in Cina, per avere importato rifiuti non adeguatamente trattati e che, anche in ragione delle segnalazioni inoltrate alle autorità cinesi da questa direzione centrale antifrode e controlli nell'ambito della cooperazione internazionale, la Repubblica Popolare Cinese sta valutando la possibilità di inserire con norma interna il divieto all'importazione di materiali plastici che non siano di provenienza industriale”.

In un contesto nel quale i progetti di cooperazione internazionale – oltre ai già citati IMPEL e Dotcom Waste si deve ricordare TECUM⁶⁵, nel quale per l'Italia è impegnata l'Arma dei carabinieri – assumono particolare rilevanza, si deve sottolineare l'impatto che può produrre l'attuazione in tutti i paese membri del dettato del codice doganale

⁶³ Nota 12 dicembre 2017 del Dirigente dell'Ufficio intelligence – Direzione centrale antifrode e controlli dell'Agenzia delle dogane, acquisita dalla Commissione come Doc. n. 2573/2.

⁶⁴ Il 12 luglio 2017 la Commissione ha audito il pubblico ministero di Bari delegato al progetto di collaborazione internazionale, Renato Nitti (“la procura di Bari, concorrendo per una *call for proposal* della Commissione europea della DG Home, è diventata *partner* di un progetto di cui sono *partner* anche organismi delle Nazioni unite nonché il consorzio che raggruppa i porti dell'Africa e alcuni organismi di attuazione della Convenzione di Basilea, specificamente in materia di implementazione di protocolli investigativi per il contrasto dei traffici di rifiuti e delle spedizioni transfrontaliere illecite. Per questa ragione, affrontiamo il tema sotto il profilo sia investigativo sia istituzionale in senso più ampio. Questo ci ha portato a un confronto anche con colleghi, rappresentanti delle forze di polizia, e organismi di controllo non costituenti forze di polizia, di altri Stati membri dell'Unione europea, così come di altri Stati con i quali abbiamo maggiori rapporti”).

⁶⁵ Acronimo di “*Tackling environmental crimes through standardized approach methodologies*”: ne ha riferito alla Commissione il colonnello Giuseppe Battaglia, capo ufficio cooperazione internazionale del comando generale dell'Arma dei Carabinieri, nel corso dell'audizione dell'11 luglio 2016.

dell'Unione (regolamento UE n. 952/2013 del 9 ottobre 2013 che istituisce il codice doganale dell'Unione)⁶⁶ e l'attività svolta da Eurojust in campo giudiziario.

Nel corso della visita che una delegazione della Commissione ha svolto presso Eurojust all'Aja, il 30 settembre 2016, incontrando il consigliere Filippo Spiezia, rappresentante italiano in Eurojust, è stato illustrato il programma lanciato nel 2013 per il contrasto dei traffici illeciti di rifiuti, che, con un'adeguata collaborazione delle istituzioni, può servire a identificare le migliori pratiche e a standardizzare le attività; anche il rappresentante italiano in Eurojust ha rimarcato le distanze tra i diversi dispositivi legislativi nazionali sia nella specifica materia che in generale in campo sostanziale e processuale penale. Altra questione è il limitato numero di casi di criminalità ambientale anche transnazionale segnalati a Eurojust, con la conseguente necessità di rilanciare il rapporto di collaborazione tra autorità giudiziarie nazionali ed Eurojust anche in base alla legge 14 marzo 2005, n. 41⁶⁷.

⁶⁶ Si segnalano l'articolo 46 ("Gestione del rischio e controlli doganali") e l'articolo 47 ("Cooperazione tra autorità"), il cui comma 2 prevede: "Nel quadro dei controlli di cui alla presente sezione, le autorità doganali e altre autorità competenti possono, se è necessario al fine di minimizzare i rischi e di lottare contro le frodi, scambiarsi tra loro e con la Commissione i dati ottenuti nel contesto dell'entrata, dell'uscita, del transito, della circolazione, del deposito e dell'uso finale di merci, compreso il traffico postale, in circolazione fra il territorio doganale dell'Unione e paesi o territori non facenti parte del territorio doganale dell'Unione, nel contesto della presenza e della circolazione nel territorio doganale dell'Unione di merci non unionali e di merci in regime di uso finale, e i risultati dei controlli effettuati. Le autorità doganali e la Commissione possono inoltre scambiarsi tra loro tali dati allo scopo di assicurare un'applicazione uniforme della normativa doganale".

⁶⁷ Rileva in particolare, per la materia qui in esame, l'articolo 7 della legge ("Richiesta di informazioni, accesso alle banche dati e ai sistemi informativi nazionali, obbligo di informativa"), che prevede: "1. Ai fini del conseguimento degli obiettivi di cui all'articolo 3 della decisione [2002/187/GAI del Consiglio dell'Unione europea del 28 febbraio 2002, che istituisce Eurojust], il membro nazionale può: a) richiedere e scambiare con l'autorità giudiziaria competente, anche in deroga al divieto stabilito dall'articolo 329 del codice di procedura penale, informazioni scritte in ordine a procedimenti penali e al contenuto di atti degli stessi; b) accedere alle informazioni contenute nel casellario giudiziale, nel casellario dei carichi pendenti, nell'anagrafe delle sanzioni amministrative dipendenti da reato e nell'anagrafe dei carichi pendenti degli illeciti amministrativi dipendenti da reato, ai sensi degli articoli 21 e 30 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di casellario giudiziale, di anagrafe delle sanzioni amministrative dipendenti da reato e dei relativi carichi pendenti, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 14 novembre 2002, n. 313, nei registri delle notizie di reato e negli altri registri istituiti presso gli uffici giudiziari e in ogni altro pubblico registro; c) richiedere all'autorità che ha la competenza centrale per la sezione nazionale del Sistema di informazione Schengen di comunicargli dati inseriti nel Sistema.

2. [...].

3. Ai fini del conseguimento degli obiettivi di cui all'articolo 3 della decisione, il procuratore della Repubblica, quando procede ad indagini per talune delle forme di criminalità o dei reati di competenza dell'Eurojust di cui all'articolo 4, paragrafo 1, della decisione, che coinvolgono almeno due Stati membri dell'Unione europea, o un Paese terzo, se con tale Paese è stato concluso un accordo che instaura una cooperazione ai sensi dell'articolo 27, paragrafo 3, della decisione, o la Comunità, ne dà notizia al membro nazionale dell'Eurojust."