
XVII LEGISLATURA

Doc. **XXIII**

N. **42**

**COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA
SULLE ATTIVITÀ ILLECITE CONNESSE AL
CICLO DEI RIFIUTI E SU ILLECITI AMBIENTALI
AD ESSE CORRELATI**

(istituita con legge 7 gennaio 2014, n. 1)

(composta dai deputati: *Braga, Presidente; Bianchi Dorina, Bianchi Stella, Carrescia, Castiello, Cominelli, D'Agostino, De Mita, Narduolo, Palma, Polverini, Taglialatela, Vignaroli, Vicepresidente, Zaratti, Segretario, Zolezzi;* e dai senatori: *Arrigoni, Augello, Vicepresidente, Cervellini, Iurlaro, Martelli, Morgoni, Nugnes, Orellana, Orrù, Pagnoncelli, Pepe, Puppato, Scalia, Segretario, Sollo*)

**RELAZIONE SU ASPETTI CRITICI E FENOMENI ILLECITI
NEL TRAFFICO TRANSFRONTALIERO DI RIFIUTI**

(Relatori: **on. Chiara Braga, sen. Bartolomeo Pepe, sen. Francesco Scalia**)

Approvata dalla Commissione nella seduta del 14 febbraio 2018

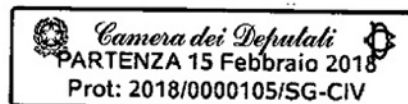
*Comunicata alle Presidenze il 14 febbraio 2018 ai sensi dell'articolo 1,
comma 2, della legge 7 gennaio 2014, n. 1*



Camera dei Deputati - Senato della Repubblica

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA
SULLE ATTIVITÀ ILLECITE CONNESSE AL CICLO DEI RIFIUTI
E SU ILLECITI AMBIENTALI AD ESSE CORRELATI

LA PRESIDENTE



Gentile Presidente,

Le trasmetto, ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 7 gennaio 2014, n. 1, la relazione su aspetti critici e fenomeni illeciti nel traffico transfrontaliero di rifiuti, approvata dalla Commissione nella seduta del 14 febbraio 2018 (Doc. XXIII, n. 42).

La ringrazio e Le invio i più cordiali saluti.

Chiara Braga

Laura BOLDRINI
Presidente della
Camera dei deputati
S E D E



Camera dei Deputati - Senato della Repubblica

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA
SULLE ATTIVITÀ ILLECITE CONNESSE AL CICLO DEI RIFIUTI
E SU ILLECITI AMBIENTALI AD ESSE CORRELATI

LA PRESIDENTE



Gentile Presidente,

Le trasmetto, ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 7 gennaio 2014, n. 1, la relazione su aspetti critici e fenomeni illeciti nel traffico transfrontaliero di rifiuti, approvata dalla Commissione nella seduta del 14 febbraio 2018 (Doc. XXIII, n. 42).

La ringrazio e Le invio i più cordiali saluti.

Chiara Braga

Sen. Pietro GRASSO
Presidente del
Senato della Repubblica
S E D E

PAGINA BIANCA

INDICE

1. L'inchiesta e le attività della Commissione	Pag.	7
2. Il traffico transfrontaliero di rifiuti: inquadramento giuridico ed economico	»	8
2.1. Il contesto normativo	»	8
2.2. Traffici internazionali di rifiuti, delocalizzazione produttiva, distorsione dei flussi	»	14
3. Le attività di contrasto al traffico illecito	»	27
4. Fenomeni illeciti e problemi applicativi	»	32
4.1. Alcune tipologie di illecito	»	33
4.1.1. Importazione ed esportazione di rifiuti spe- ciali costituiti da abbigliamento derivanti dai circuiti di raccolta differenziata	»	33
4.1.2. Esportazione di terre contaminate derivanti da spazzamento di strade	»	35
4.1.3. Raccolta e trasferimento illecito all'estero di veicoli fuori uso	»	36
4.1.4. Raccolta e trasferimento illecito in Africa di RAEE	»	38
4.1.5. Ship dismantling	»	40
4.1.6. Polietilene in esportazione verso Hong Kong .	»	42
4.1.7. Ricezione organizzata e spedizione transfron- taliera illecita di rifiuti non bonificati	»	43
4.2. Problemi applicativi	»	45
4.2.1. Mancata applicazione di norme contravven- zionali per ritenuta « buona fede »	»	45
4.2.2. Traffico illecito transfrontaliero di rifiuti e competenza	»	46
4.2.3. L'applicazione del decreto legislativo 231/ 2001	»	47
4.2.4. Traffico transfrontaliero di materiali inerti tra Ticino e Lombardia	»	48
4.2.5. Controlli su materiali ferrosi in ingresso dalla Svizzera	»	51

4.2.6. Tracciabilità dei rifiuti in esportazione e interposizione	»	53
4.2.7. La specificità delle grandi aree portuali della Liguria	»	54
5. Criticità di sistema: coordinamento, prevenzione, controlli	»	57

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'analoga 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)

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.

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 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

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

normativa al fine di declassare il rifiuto, ovvero di simulare la sua trasformazione da rifiuto a materia prima secondaria.

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

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

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 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.

intese con altri organismi generando sinergie operative che hanno migliorato il dispositivo di controllo nazionale¹⁰.

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.

¹⁰ Di cui si parlerà nel § 5.

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