

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,

sanitarie davvero deplorabili, 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”.

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

¹³ Comunicato dell'11 luglio 2013.

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 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.

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 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.

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.

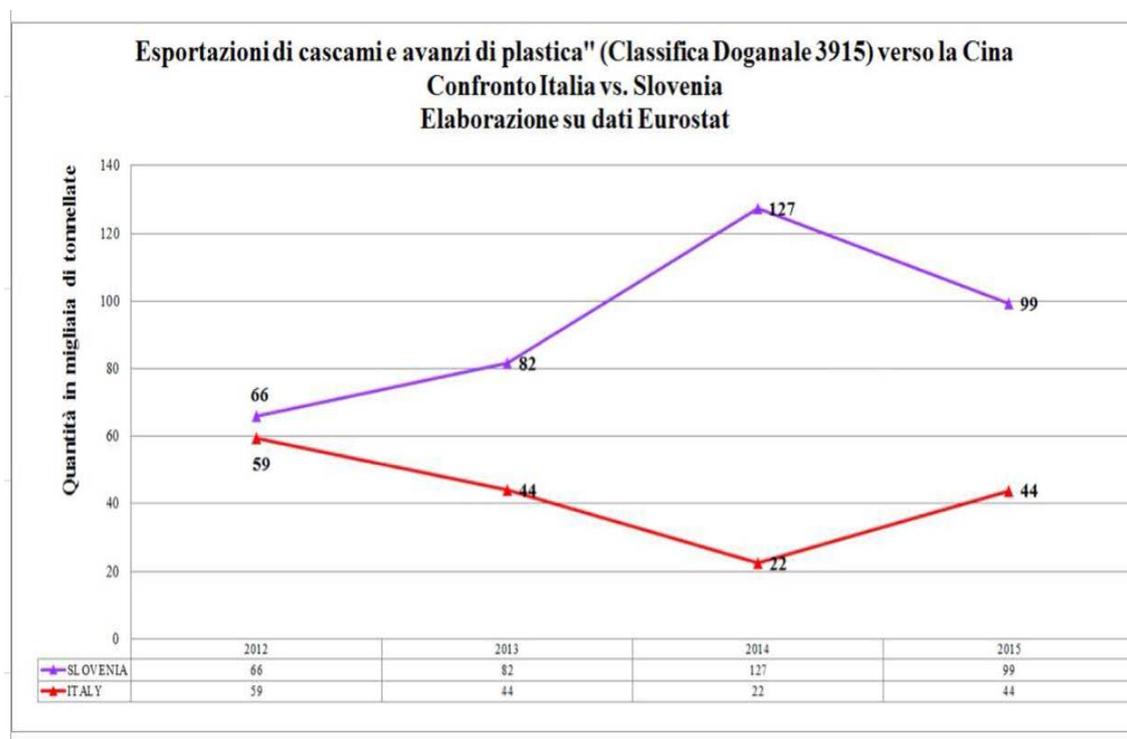
Quanto alle destinazioni, una gran parte delle spedizioni illegali di rifiuti provenienti dall'Unione europea appare destinata a paesi africani e asiatici. Ghana, Nigeria e altri paesi dell'Africa occidentale sembrano essere le destinazioni più comuni in Africa. In Asia, le spedizioni illegali di rifiuti 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.

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

¹⁶ Doc. n. 1475/2

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

¹⁷ Doc. n. 216/1-2

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.

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

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 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"

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

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

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 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

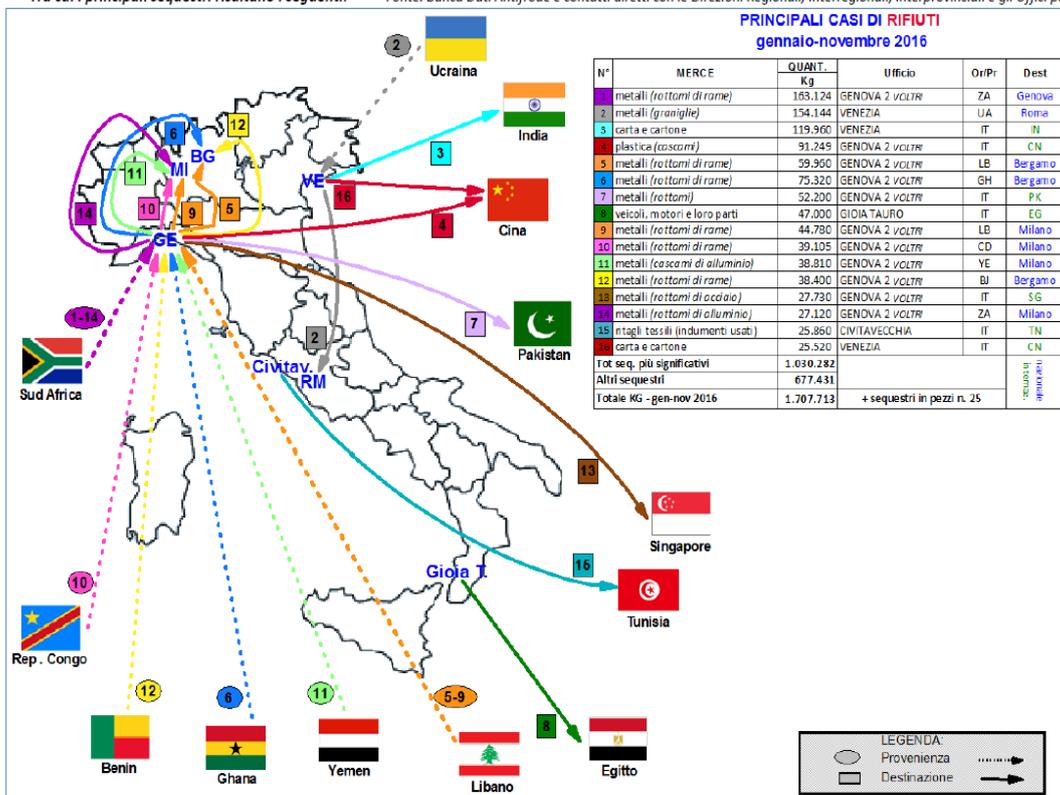
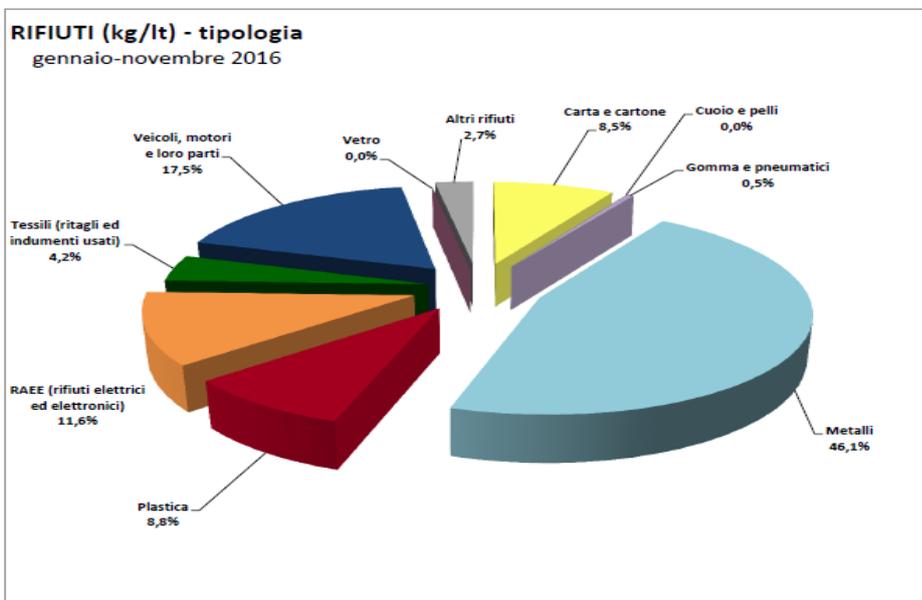


Tabella 25: RIFIUTI - Tipologia rifiuti

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.