

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<sup>43</sup>.

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".

---

<sup>43</sup> 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 Lombardia<sup>44</sup>: 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 ne prevede la restituzione all'originatore svizzero.

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.

---

<sup>44</sup> Acquisito dalla Commissione come Doc. 2476/4

#### 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 (SUVA<sup>45</sup>) 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”.

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 feriale<sup>46</sup>.

---

<sup>45</sup> 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](http://www.suva.ch)).

<sup>46</sup> 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”.

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 2011<sup>47</sup>

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”.

Poiché dagli atti dell'Agenzia delle dogane acquisiti dalla Commissione<sup>48</sup> 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 contempererà le esigenze del commercio internazionale con quelle del rispetto dell'ambiente.

---

<sup>47</sup> “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.”

<sup>48</sup> Doc. n. 2549/1

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 11837/2013<sup>49</sup> 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.

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.

<sup>49</sup> Acquisita dalla Commissione come Doc. n. 2568/1.

#### 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 Liguria<sup>50</sup>.

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 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.

---

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

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 porto<sup>51</sup>. 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

---

<sup>51</sup> 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, 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.”

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, esplodenti, 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 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 criminali<sup>52</sup>.

---

<sup>52</sup> 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

Il dispositivo di prevenzione può altresì avvalersi delle iniziative della direzione nazionale antimafia e antiterrorismo che in questo ambito ha riacordato 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 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"<sup>53</sup>

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.

---

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."

<sup>53</sup> Doc. n. 19/1

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 Commissione<sup>54</sup>:

“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 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

<sup>54</sup> Doc. n. 1101/1, nota 8 febbraio 2016 del Direttore generale dell'Agenzia delle dogane

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 giudiziaria<sup>55</sup> [...] 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.

Da questo punto di vista è declinabile nella materia oggetto della presente relazione quanto rileva la procura generale presso la Corte di Cassazione<sup>56</sup>:

“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

---

<sup>55</sup> 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”

<sup>56</sup> 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

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 antimafia<sup>57</sup>.

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 analitica<sup>58</sup>;
- ricorrendo alla pratica del cosiddetto 'giro bolla' o 'triangolazione'<sup>59</sup>;
- utilizzando falsi certificati di smaltimento per simulare lo sversamento o l'abbandono illecito dei rifiuti<sup>60</sup>.

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.

---

<sup>57</sup> 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.

<sup>58</sup> "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".

<sup>59</sup> "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 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".

<sup>60</sup> "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".

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 convenzioni<sup>61</sup>, 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 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

---

<sup>61</sup> 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

accertamenti di natura tecnica o prelevamento di campioni si applicano i termini di esecuzione stabiliti dalla normativa dell'Unione europea<sup>62</sup> 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.

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

---

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

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 Cinese<sup>63</sup>:

“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 Bari<sup>64</sup> [...] la delegazione internazionale Dotcom Waste ha

---

<sup>63</sup> 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.

<sup>64</sup> 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*



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 TECUM<sup>65</sup>, 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 paesi membri del dettato del codice doganale dell'Unione (regolamento UE n. 952/2013 del 9 ottobre 2013 che istituisce il codice doganale dell'Unione)<sup>66</sup> e l'attività svolta da Eurojust in campo giudiziario.

---

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”).

<sup>65</sup> 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.

<sup>66</sup> 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”.

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. 41<sup>67</sup>.

---

<sup>67</sup> 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."