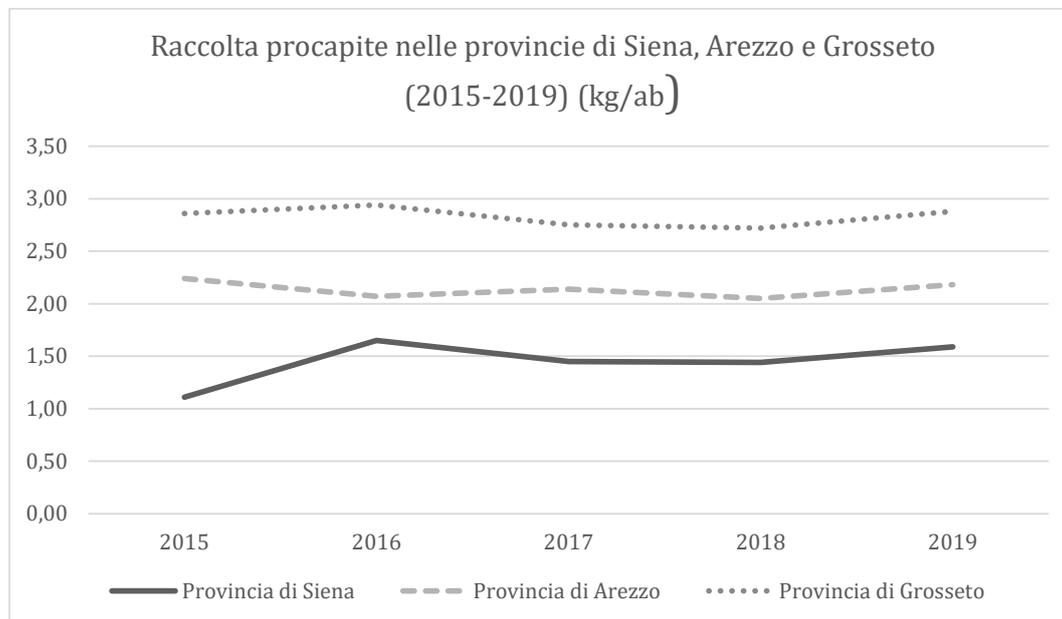


significativamente sotto la media regionale e sotto la soglia registrata nelle adiacenti provincie di Grosseto e Arezzo.



La concomitanza tra l'avvio delle attività commerciali ed imprenditoriali della società cooperativa Cetex Group 2 e il netto calo registrato nella raccolta di abiti usati nella provincia di Siena, zona di acclarato intervento da parte dell'azienda, appare di tutto rilievo. Sembra logico ritenere che i limitati livelli di raccolta pro-capite di abiti ed accessori usati, rendicontati in quell'area, possano essere conseguenza anche della illecita gestione condotta attraverso l'installazione abusiva, in quel territorio, di un considerevole numero di cassonetti.

Peraltro l'operato dei dirigenti della cooperativa diveniva oggetto di censura penale anche nel 2017 allorquando l'amministratore unico della società veniva deferito all'autorità giudiziaria, in relazione al reato di truffa, nell'ambito di una campagna di raccolta di abiti usati condotta presso istituti scolastici della provincia di Arezzo.

Nella fattispecie veniva contestato in sede di addebiti provvisori che la società cooperativa Cetex Group 2 "presentandosi come cooperativa aventi scopi umanitari (mentre invece la stessa è una società che ha per oggetto il commercio di rifiuti, in particolare abiti usati), chiedeva ai consigli d'istituto delle scuole della provincia di Arezzo, nell'ambito del Progetto scuola 3R (riduci-ricicla-riusa), di collaborare, senza gravami, alla raccolta di abiti usati. la ditta, facendo leva sull'aspetto umanitario della questione, con artifici e raggiri, ha fatto sì che gli istituti fossero portavoce di questa attività di raccolta che, invece, provocava un ingiusto profitto alla cooperativa stessa,

poiché veniva fatto risultare un quantitativo di abiti usati acquisito inferiore al quantitativo reale”. Alla luce di tale singolare circostanza e tenuto conto della logica imprenditoriale assunta dalla cooperativa la quale appare tesa a condurre una penetrante azione di raccolta di rifiuti in modalità illecita e parallela, ne consegue che i quantitativi di materiali accaparrati nel tempo dall’impresa possano essere stati riversati in tutto o in parte nel flusso del mercato illecito alimentando così quella quota-parte di rifiuti che risultano sfuggire ad ogni forma di controllo e rendicontazione, come delineato nel paragrafo riguardante i dati sui rifiuti tessili (§ 1.2.3). L’ipotesi assume particolare concretezza alla luce dell’esito degli accertamenti delegati dall’autorità giudiziaria agli investigatori i quali nel corso di un servizio di osservazione e pedinamento appurarono che attraverso un autocarro in uso all’impresa e condotto da un dipendente, veniva operata la raccolta di indumenti usati collocati all’interno di un cassonetto tra quelli abusivamente posizionati in area pubblica. Altresì, nell’occasione, veniva accertato che il trasporto dei rifiuti si esplicava senza la compilazione del previsto FIR ed il mezzo utilizzato non era ricompreso nell’autorizzazione rilasciata dall’ANGA.

Il quadro indiziario relativo alle attività condotte dalla cooperativa si è arricchito alla luce di alcuni collegamenti rinvenuti all’epoca, dalla polizia giudiziaria, tra la società cooperativa Cetex Group 2 e la società Cetex Group s.r.l. avente sede ad Orta di Atella, in provincia di Caserta. Oltre a rilevare un’evidente similitudine tra le due ragioni sociali va segnalato che gli investigatori accertarono l’esistenza di un autocarro targato BG875FF il quale pochi giorni dopo la costituzione della società cooperativa pervenne nella disponibilità e nella proprietà di questa in quanto il mezzo venne acquistato presso il precedente proprietario ovvero la società campana Cetex Group s.r.l. Si tratta, per l’appunto, del medesimo mezzo sottoposto a controllo durante una raccolta e trasporto di rifiuti in assenza di FIR e di regolare iscrizione all’ANGA (di cui sopra si è detto).

Si può ragionevolmente ipotizzare che la cooperativa avente sede in Città della Pieve rappresenti una punta avanzata ed una propaggine operativa attraverso cui la Cetex Group s.r.l. di Orta di Atella perviene all’accaparramento di quantitativi non trascurabili di rifiuti rappresentati da abiti ed accessori usati raccolti con modalità tali da eludere qualsivoglia forma di tracciamento statistico, ambientale e fiscale. Non a caso le vicende giudiziarie che hanno investito l’azienda umbra rappresentano plasticamente un modello operativo volto a condurre un’illecita gestione di rifiuti operata mediante l’installazione abusiva e non autorizzata di cassonetti nonché attraverso raccolte effettuate in istituti scolastici utilizzando strumentalmente e a fini non leciti la leva emozionale e motivazionale dello scopo caritatevole.

Il collegamento tra le imprese e la conseguente logica ricaduta sul piano dei rapporti commerciali in una dimensione di illegittimità

appare di elevata importanza alla luce del fatto che Salvatore Cesaro e Pasquale Cesaro, soci della Cetex Group s.r.l.⁹² di Orta di Atella, nel marzo del 2013 vennero sottoposti ad indagini dalla DDA presso la Procura della Repubblica di Napoli in ordine alla violazione dell'articolo 260 del decreto legislativo n. 152 del 2006 (attività organizzate finalizzate al traffico illecito di rifiuti) in quanto "con più azioni esecutive di un medesimo disegno criminoso, al fine di conseguire un ingiusto profitto, con più operazioni e attraverso l'allestimento di mezzi ed attività continuative organizzate, ricevevano, trasportavano, cedevano e comunque gestivano abusivamente ingenti quantitativi di rifiuti speciali aventi codici CER 200110 -200111"⁹³ nonché in relazione alla violazione dell'articolo 256 del decreto legislativo n. 152 del 2006 atteso che nell'impianto di Orta di Atella venivano ricevuti rifiuti, nella fattispecie indumenti usati, con documentazione accompagnatoria falsa. Invero alcuni riferimenti alla Cetex di Orta di Atella ed ai soci Cesaro si rinviene anche all'interno degli atti dell'indagine della DDA presso la Procura della Repubblica di Roma nell'ambito del p.p. 24461/12 r.g.n.r. in relazione alla gestione ed al traffico illecito di rifiuti rappresentati da indumenti usati ed accessori di abbigliamento post-consumo aventi codice CER 200110 -200111⁹⁴.

Sotto il profilo fenomenologico si possono formulare analoghe considerazioni in merito ai fatti accaduti nel territorio del comune di Latina così come ricostruiti nell'inchiesta della Commissione⁹⁵. Premesso che le vicende appaiono essere disgiunte tra loro sia per quanto attiene la tempistica sia con riguardo agli autori che, in questo frangente sono rimasti ignoti, emerge quale elemento comune lo sviluppo di una metodica illegale e pervasiva tesa a distogliere quote significative di rifiuti dal mercato lecito traghettando tali materiali verso un mercato illecito, parallelo e maggiormente redditizio.

Nell'aprile 2016 il gestore del servizio di igiene urbana aveva segnalato all'amministrazione comunale di Latina la presenza di numerosi contenitori per la raccolta di indumenti usati, installati abusivamente in quanto privi di qualsivoglia autorizzazione. I conseguenti accertamenti condotti dalla polizia locale non consentivano l'individuazione dei proprietari di detti contenitori. Pertanto l'amministrazione locale ne disponeva la rimozione

⁹² Già Ce.Tex. s.r.l. (c.f. 07328380634)

⁹³ Doc. 50/2

⁹⁴ Doc. 50/2

⁹⁵ La Commissione ha richiesto chiarimenti e documentazione al Comune di Latina, non forniti sino al momento della presentazione della presente Relazione: gli elementi essenziali della vicenda amministrativa sono acquisiti dal sito del comune di Latina all'indirizzo:

http://trasparenza.comune.latina.it/web/trasparenza/papca-ap/-/papca/display/268272;jsessionid=CD62176FE4BA36C5366BEAD1284BEC49?p_auth=tRS8W9qb.

interessando del caso le autorità preposte e le forze di polizia del territorio. Successivi approfondimenti consentivano di individuare ben 41 cassonetti dislocati nell'intero territorio comunale. Si consideri che il comune di Latina contava nel 2017 circa 125 mila abitanti. Ne discende che mediamente era presente un cassonetto abusivo ogni 3.050 abitanti. Nell'indagine condotta nel Rapporto Italia del riciclo del 2015 - già citata nel presente paragrafo - veniva riportata una media su base nazionale di un cassonetto abusivo ogni 10.381 abitanti. Ne consegue che su Latina la pervasività del fenomeno è stata di 3 volte superiore rispetto al dato nazionale. A chiusura della vicenda, nella seconda metà del 2019 i contenitori sono stati rimossi senza che di addivenisse all'individuazione dei proprietari e degli autori dell'installazione abusiva.

Un terzo episodio ricaduto nella sfera di attenzione della Commissione ha riguardato i fatti illeciti investigati dall'autorità giudiziaria di Cremona grazie al contributo della Polizia di Stato di quel capoluogo⁹⁶. L'inchiesta ha preso origine nel 2018 ed è stata finalizzata, tra l'altro, al contrasto del fenomeno del c.d. caporalato. Nella circostanza è stata appurata l'esistenza di un sodalizio criminale attivo nel cremonese e dedito al reclutamento e allo sfruttamento di manodopera irregolare costituita da cittadini extracomunitari i quali venivano impiegati nella raccolta degli indumenti usati. Le indagini avevano preso avvio a seguito di un incidente stradale occorso nell'aprile del 2018 nel corso del quale trovarono la morte due persone e rimasero ferite altre sei. Dalle informazioni assunte nell'ambito dell'attività di ricostruzione della dinamica dell'incidente emerse che i trasportati nel veicolo erano tutti richiedenti asilo e venivano ospitati a Soresina (CR) presso un appartamento in gestione alla cooperativa sociale Hope. Erano stati reclutati illegalmente per raccogliere e gestire indumenti usati. In particolare la raccolta degli indumenti avveniva attraverso un intervento "porta a porta" successivo alla distribuzione di appositi volantini e parallelamente con l'installazione abusiva di cassonetti lungo la pubblica via o in aree private ad uso pubblico quali, ad esempio, i parcheggi dei supermercati. La gestione di questi rifiuti è apparsa essere completamente abusiva atteso che nessuno degli indagati è risultato essere titolare o dipendente di un'impresa iscritta all'Albo Nazionale dei Gestori Ambientali. A conclusione dell'attività d'indagine sono state indagate dieci persone ed emesse ordinanze di custodia cautelare in carcere ed altre misure cautelari personali a carico di sette persone⁹⁷.

Dalla sequela degli episodi sin qui ricostruiti e narrati emerge con nettezza il fatto che i sodalizi criminali operanti nel segmento della gestione illecita degli indumenti usati utilizzano ogni possibile

⁹⁶ Il riferimento è al procedimento penale n. 1809/2018 r.g.n.r. della Procura della Repubblica di Cremona: Doc. 89/1-2.

⁹⁷ Doc. 89/2

espedito al fine di accaparrarsi ingenti quantitativi di rifiuti e parallelamente di minimizzare i costi massimizzando i profitti con danno non solo all'ambiente ma altresì alla tutela dei lavoratori e delle fasce socialmente più deboli.

E' necessario sottolineare che la natura del fenomeno illecito che emerge dall'attività dei diversi organi di polizia ed uffici giudiziari suggerisce l'idea di avvalersi di organi di polizia giudiziaria maggiormente strutturati e professionalmente formati per lo specifico contrasto ai reati ambientali atteso che in ogni occasione, data la presenza in questo settore di forme di criminalità organizzata e di attività di interesse transnazionale, potrebbero emergere solo a valle di più accurati ed approfonditi controlli quei segnali sintomatici che svelano la presenza di sodalizi dediti strutturalmente e in maniera stabile alla commissione di illeciti ambientali.

3. Considerazioni conclusive, evoluzione normativa

La presenza di realtà illecite strutturate nel settore della raccolta e recupero degli indumenti usati e dei rifiuti tessili è un fatto conclamato, che è stato dichiarato e descritto da operatori delle filiere nonché da autorità giudiziarie e polizie giudiziarie.

L'attenzione della criminalità organizzata verso il potenziale di lucro dato dalla gestione degli indumenti usati sarebbe in crescita, anche in vista dei fondi PNRR e delle risorse che verranno allocate dai sistemi di responsabilità estesa del produttore.

Nel settore si manifestano fenomeni di intimidazione, i delitti ambientali continuano a essere all'ordine del giorno a fronte di modalità cangianti e in continua evoluzione: alla tradizionale "terra dei fuochi", costituita da roghi tossici nelle campagne campane, si stanno sostituendo l'accumulazione delle balle di indumenti in magazzini che poi vengono abbandonati e, sempre di più, la spedizione all'estero di frazioni mendacemente dichiarate come recuperabili che poi vengono illecitamente smaltite in Africa, Asia e America Latina.

A dominare il settore sono esponenti e sodali di organizzazioni criminali che trovano il loro baricentro nell'asse Prato -

Ercolano/Caserta e Tunisi, e che funzionano mediante un gran numero di “scatole cinesi” e aziende intermediarie.

Il sistema trova comunque solidità perché innervato di operatori della raccolta e del recupero i quali, nonostante la sistematicità dei loro illeciti e il collegamento con i soggetti criminali, dispongono di tutte le autorizzazioni di legge. Il primo anello della filiera, che consente all’intera rete di approvvigionarsi dei vestiti usati e lucrare con essi, è talora costituito da cooperative sociali Onlus. Dall’analisi delle vicende giudiziarie più importanti risulta una tendenza di tali enti solidali, o caritatevoli, a mettere a disposizione degli operatori della raccolta la loro influenza o capacità di pressione nei confronti degli enti responsabili degli affidamenti e delle convenzioni, ottenendo come contropartita somme di denaro da utilizzare per progetti benefici. Se non prevenuti, questi commerci di influenze, oltre che evolvere in reati di traffico d’influenze, turbative d’asta, ecc., rischiano di attrarre irrimediabilmente gli interessi criminali degli operatori che si trovano a valle della filiera.

Un “effetto calamita” che sembra essere diretta conseguenza dell’alterazione dei criteri di selezione dei raccoglitori dei rifiuti tessili urbani, i quali vengono prescelti non in base alle garanzie offerte ai rappresentanti della collettività (in termini di efficienza, trasparenza della filiera, ecc.) ma in funzione del loro buon rapporto con gli enti solidali e caritatevoli.

Agli altri enti solidali si deve richiedere la capacità di valutare e controllare le filiere a valle.

ANCI, per conto dei Comuni italiani e Utilitalia, in quanto associazione di categoria delle aziende di igiene urbana, hanno mostrato una costruttiva preoccupazione nei confronti di tale dinamica, proponendo la prima la costituzione di un albo di operatori qualificati a ricevere i flussi della raccolta, e la seconda redigendo e pubblicando delle “Linee guida per l’affidamento della gestione dei rifiuti tessili” che offrono un approfondito pacchetto di criteri e soluzioni concrete per tutte le stazioni appaltanti che volessero garantire la perfetta liceità delle filiere degli indumenti usati che si alimentano dalle raccolte urbane.

Tali proposte, peraltro, vanno inquadrare nella mutata prospettiva dell’attesa introduzione del regime di responsabilità estesa del produttore, in base ai quali le regole della filiera, la dinamica di mercato e i criteri di selezione degli operatori della raccolta e del recupero subiranno profonde e strutturali variazioni, ed è evidentemente in questa fase incipiente e di impostazione, che le organizzazioni criminali si giocano il loro ruolo negli scenari futuri.

Il Ministero per la transizione ecologica, alla luce dell’esistenza di attività criminali evidenti, e non marginali, dovrebbe seriamente valutare l’opportunità, per quanto riguarda questo specifico settore, di non vincolare i produttori a coinvolgere nelle *governance* dei loro

organismi collettivi gli operatori della raccolta e del recupero, e tantomeno in scenari dove essi si presentino unitariamente e in vaste reti, ossia in aggregati dove con ogni evidenza rischiano di riproporsi, e riprodursi, possibili *leadership* criminali. Analogamente, occorre contrastare la costituzione di cartelli territoriali che limitino, o inibiscano del tutto, la possibilità di scelta di fornitori e filiere da parte degli organismi collettivi dei produttori. Di questi ultimi va evidenziato che, non essendo soggetti pubblici, sono vincolati da una normativa sulla tutela della riservatezza che impedisce loro di effettuare una *due diligence* dei fornitori che includa il trattamento dei dati giudiziari di coloro che rivestono ruoli chiave nelle imprese, e non possono nemmeno richiedere alle prefetture il rilascio della documentazione antimafia. Questa minore capacità di controllo, unita al loro ruolo di organizzatori e finanziatori delle filiere, potrebbe essere considerata da soggetti criminali uno spiraglio per riuscire a lavorare laddove, in virtù dell'attenzione sempre maggiore delle stazioni appaltanti pubbliche, trovare margini d'azione è sempre più difficile. E' quindi urgente un intervento normativo che, nel quadro dei regimi di responsabilità estesa del produttore, consenta ai produttori di disporre dei medesimi strumenti di controllo e selezione di cui dispone una stazione appaltante pubblica. In particolare, a chi ha la responsabilità di organizzare e finanziare le filiere, andrebbe attribuito:

- il diritto/dovere di ricostruire il concatenamento delle filiere anche oltre l'impiantistica R3;
- il diritto/dovere di collaborare con l'Agenzia delle Dogane per organizzare controlli a campione sugli *stock* di abiti usati, materie secondarie e rifiuti tessili spediti all'estero, per verificare la coerenza merceologica in relazione alle destinazioni dichiarate;
- il diritto/dovere di monitorare i casellari giudiziari di fornitori e subfornitori della filiera e le documentazioni antimafia rilasciate dalle prefetture.

E' auspicabile inoltre un intervento organico dei controlli antimafia (di cui ai decreti legislativi n. 159 del 2011 e alla legge n. 190 del 2012) alle imprese coinvolte nella gestione a qualsiasi titolo dei rifiuti (anche con riferimento agli abiti usati qualificabili come tali) al fine di giungere ad una verifica preventiva delle aziende di filiera che vogliano contrattare con la P.A.

Non va dimenticato che l'articolo 177, secondo comma, del decreto legislativo n. 152 del 2006 specificato che "la gestione dei rifiuti costituisce attività di pubblico interesse".

In sede di conversione del decreto-legge n. 23 del 2020, è stato introdotto l'articolo 4-bis che ha inserito nella lista delle attività maggiormente esposte a rischio di infiltrazione mafiosa, previste dall'articolo 1, comma 53, della legge 6 novembre 2012, n. 190, i servizi

ambientali, le attività di risanamento e di bonifica e altri servizi connessi alla gestione dei rifiuti.

Al riguardo risulta positiva la modifica a questa norma, intervenuta con la legge n. 40 del 2020⁹⁸, attraverso la quale si integra l'articolo 1 comma 53 della citata legge n. 190 del 2012. Alla luce dell'intervenuto aggiornamento, ad oggi sono assoggettate ad iscrizione presso le *white list* delle prefetture tutte le aziende che intendono contrattare con la P.A. e che svolgano "servizi ambientali, comprese le attività di raccolta, di trasporto nazionale e transfrontaliero, anche per conto di terzi, di trattamento e di smaltimento dei rifiuti, nonché le attività di risanamento e di bonifica e gli altri servizi connessi alla gestione dei rifiuti".

Ovviamente questo rappresenta un primo passo verso quell'opera di rimozione delle presenze criminali. Infatti la filiera della gestione degli abiti usati, intesi come rifiuti, vede la presenza di numerosi soggetti che possono interpersi tra la primaria raccolta e l'ultima commercializzazione della MPS. Stante l'intervenuta modifica della norma del 2012 si va ad analizzare la posizione antimafia di quell'impresa che in prima battuta si occuperebbe di gestire gli abiti usati nell'ambito di un rapporto diretto con la pubblica amministrazione. Rimane inteso che le aziende a seguire, lungo la filiera, non verrebbero sottoposte a controlli se non, forse, nel caso in cui l'impresa che contratta con l'ente locale per la gestione dei rifiuti intrattiene rapporti commerciali con altre aziende di settore in una cornice di avvalimento.

Un ulteriore contributo al ripristino ed al mantenimento della legalità nel settore, potrebbe derivare da una sensibilizzazione, attraverso l'ANCI, delle amministrazioni comunali al fine di avviare controlli destinati ad evitare una raccolta indiscriminata di abiti usati ed accessori (qualificabili come rifiuti) fuori dai canali del servizio di igiene urbana autorizzato.

Gli stessi comuni potrebbero rafforzare il processo di controllo preventivo con l'adozione di specifici protocolli di legalità a monte della predisposizione dei capitolati di gara, affinché sia prevista, già in origine, l'indicazione della filiera con il chiaro intento di annullare qualsiasi tentativo d'infiltrazione criminale.

Sul punto va rilevato che i protocolli citati non trovano alcuna copertura normativa che ne imponga l'utilizzo e la sottoscrizione anche se l'art. 1, comma 17, l. 6 novembre 2012, n. 190, recante disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione prevede che "le stazioni appaltanti possono prevedere negli avvisi, bandi di gara o lettere di invito che il mancato rispetto delle clausole contenute nei protocolli di legalità o nei patti di integrità costituisce causa di esclusione dalla gara".

⁹⁸ Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23.

Gli abiti usati e gli accessori di cui il detentore si disfa, rappresentano giuridicamente dei rifiuti urbani. Da questo concetto di carattere generale e dalle quantità di materiale complessivamente raccolte dobbiamo detrarre quella quota-parte di oggetti che, secondo i principi di cui alla legge n. 166 del 2016 (su cui si tornerà) vengono sottratti alla disciplina dei rifiuti in quanto destinati direttamente a soggetti bisognevoli. Ne discende che tutto ciò che non rappresenti una raccolta caritatevole, ovvero che non trovi destinazione diretta nei soggetti indigenti, debba rientrare nel circuito della raccolta differenziata comunale e non essere, invece, destinato a soggetti intermediari o a recuperatori che ricevono tali rifiuti da chi in origine aveva avviato la raccolta per sedicenti motivi di beneficenza. In buona sostanza, per evitare che grandi quantità di abiti usati sfuggano alla contabilità dei rifiuti urbani prodotti, l'azione di raccolta ed avvio al recupero deve soggiacere al controllo dell'ente locale responsabile. L'articolo 198 del decreto legislativo n. 152 del 2006 stabilisce i compiti dei comuni per la gestione dei rifiuti urbani e della raccolta differenziata. L'amministrazione comunale si avvale, quale strumento di disciplina, del regolamento comunale attraverso il quale individua:

- a. le modalità del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani;
- b. le modalità del conferimento, della raccolta differenziata e del trasporto dei rifiuti urbani ed assimilati al fine di garantire una distinta gestione delle diverse frazioni di rifiuti e promuovere il recupero degli stessi;
- c. le modalità di esecuzione della pesata dei rifiuti urbani prima di inviarli al recupero e allo smaltimento.

Ne discende che la raccolta differenziata dovrebbe essere affidata unicamente a soggetti (singoli o raggruppati in ATI) che assumano l'incarico direttamente dalle amministrazioni comunali previa indizione di apposita gara. I soggetti che assumono l'incarico possono avvalersi, solo in casi particolari, di ulteriori aziende purché queste abbiano i previsti requisiti tecnici/economici/morali comunicando preventivamente l'avvalimento alla stazione appaltante.

Atteso che gli abiti usati dismessi e raccolti rappresentano dei rifiuti urbani, ogni forma di commercializzazione ulteriore dopo la raccolta deve essere assoggettata a controllo fino alla destinazione finale del prodotto.

Pur rispettando i precetti dell'articolo 181, comma 5, del decreto legislativo n. 152 del 2006⁹⁹, analogamente a quanto accade con RSU indifferenziati o con le singole frazioni derivanti dalla raccolta

⁹⁹ Per le frazioni di rifiuti urbani oggetto di raccolta differenziata destinati al riciclaggio ed al recupero è sempre ammessa la libera circolazione sul territorio nazionale tramite enti o imprese iscritti nelle apposite categorie dell'Albo nazionale gestori ambientali ai sensi dell'articolo 212, comma 5, al fine di favorire il più possibile il loro recupero privilegiando il principio di prossimità agli impianti di recupero.

differenziata, l'impresa o il soggetto che assume l'incarico dall'amministrazione comunale dovrebbe avere le caratteristiche tecnico/economiche per procedere in proprio alla corretta gestione dei rifiuti. In questo modo si avrebbe la possibilità di monitorare l'intera filiera evitando così che nel corso dei molteplici passaggi da un'impresa all'altra possano inserirsi comportamenti illeciti.

E' chiaro che questo assetto organizzativo richiederebbe un ripensamento ed una rimodulazione delle attuali planimetrie generali d'impresa.

Si potrebbe ripensare l'architettura organizzativa orientandosi verso un modello gestionale e di trattamento in cui un unico soggetto o più soggetti riuniti in ATI o RTI, assuma l'incarico dall'amministrazione comunale, previa indizione di apposita gara, lasciando alla capofila l'onere e la responsabilità sulla gestione complessiva delle operazioni di gestione. In questa ipotesi, proprio la capofila fungerebbe da garante evitando così l'insorgenza di comportamenti illeciti che ad oggi invece tendono a profilarsi stante l'esistenza di un quadro fortemente frammentato tra diversi operatori che rende difficoltoso operare una preventiva attività di controllo.

Esiste una consistente quantità di abiti usati che vengono raccolti da soggetti non incaricati dalle amministrazioni comunali. Si tratta di grandi quantità di rifiuti che sfuggono al calcolo della raccolta differenziata e talora finiscono per alimentare traffici illeciti. Oltre al mancato recupero o trattamento o comunque igienizzazione dei rifiuti, non è difficile ipotizzare che tali quantità di indumenti usati e di accessori possano essere avviati all'estero o possano essere commercializzati in Italia quali MPS allorquando non abbiano invece subito alcun tipo di processo di recupero.

Pertanto appare plausibile l'utilità di ricondurre la raccolta degli abiti usati dismessi sotto il controllo degli enti pubblici locali lasciando ai soggetti incaricati delle raccolte caritatevoli l'unico compito di collettare presso di loro solo gli oggetti destinati agli indigenti e quindi, secondo il dettato della legge n. 166 del 2016, non costituenti rifiuti. Di conseguenza sarebbe necessario valutare attentamente e disciplinare le raccolte porta a porta condotte da parte di soggetti non autorizzati dalle amministrazioni comunali nell'ambito del sistema di raccolta differenziata, se del caso delimitandone l'effettiva legalità.

Altra azione d'interesse, ai fini dell'esatta contabilizzazione dei rifiuti raccolti dai soggetti incaricati dalle amministrazioni comunali, sarebbe quella di prevedere per il sistema della raccolta differenziata di abiti usati e accessori l'utilizzo di contenitori dotati di sistema di pesatura. Ciò dovrebbe allacciarsi alla possibilità di bandire da parte dei comuni delle gare il cui corrispettivo erogato dai raccoglitori ai comuni fosse misurato precisamente in base ai quantitativi effettivamente raccolti con un sistema analogo a quello della raccolta dei RU tradizionali. Difatti ad oggi le gare bandite dai comuni sono

generalmente tarate su quantitativi da raccogliersi in via presuntiva per tutta la durata dell'affidamento. Sarebbe invece utile prevedere un sistema di contabilizzazione in base al quale si conosca l'esatto quantitativo raccolto e per periodi di tempo prestabiliti venga stabilito un processo di adeguamento del corrispettivo che il raccoglitore incaricato vada a versare al soggetto pubblico concedente in base ai quantitativi effettivamente raccolti. Un sistema che possa tenere conto anche delle oscillazioni del valore di mercato a cui sono sottoposti gli indumenti e gli accessori dismessi. Ciò consentirebbe da un lato di tutelare il raccoglitore sotto il profilo del rischio d'impresa e dall'altro lato consentirebbe al soggetto concedente la possibilità di vedersi riconoscere e garantire dei giusti corrispettivi correlati all'esatto quantitativo raccolto¹⁰⁰.

L'entrata in vigore della legge n. 166 del 19 agosto 2016 ha inciso sulle dinamiche gestionali e di trattamento post raccolta degli abiti usati. Lo scopo della legge è la riduzione degli sprechi di tutti i prodotti riutilizzabili, ad ulteriore fine di solidarietà sociale.

Con riguardo agli abiti usati la legge sancisce che a determinate condizioni tali beni, una volta dismessi dal possessore, non rientrano

¹⁰⁰ Allo stato non vi sono specifiche normative riguardanti le caratteristiche costruttive e funzionali dei cassonetti e contenitori destinati alla raccolta degli indumenti e degli accessori usati. Solitamente i modelli presenti sul territorio appaiono essere comunque standardizzati in un'unica modalità costruttiva con lievi differenze solo nella foggia esteriore. In taluni casi le indicazioni tecniche vengono riportate unicamente nei disciplinari di gara redatti e pubblicati prima dell'assegnazione del servizio di raccolta dei rifiuti o comunque di fornitura dei suddetti contenitori. La particolare natura dei rifiuti, rappresentata dagli indumenti e dagli accessori usati, unita alla singolare trattazione sotto il profilo dei rapporti economici e commerciali da parte delle stazioni appaltanti e degli operatori disposti lungo la filiera costituisce un elemento che si pone come base per la commissione di illeciti non solo ambientali. Difatti gli abiti usati, anche se qualificati giuridicamente come rifiuti, mantengono intrinsecamente un discreto valore di mercato a differenza di altre tipologie di rifiuti urbani che, di contro, rappresentano spesso un disvalore ed un problema ai fini della loro gestione. Si è visto nel § 1.2.3 che i quantitativi mancanti alla rendicontazione sono stimati in circa 80.000 tonnellate nel 2019. Nella presente Relazione si è evidenziata l'esistenza di un fenomeno diffuso di installazione non autorizzata di cassonetti destinati alla raccolta di indumenti usati. Questa pratica sottrae, ovviamente, non poche quantità alla registrazione ed ai flussi del mercato lecito. Anche il mercato legale, però, potrebbe non essere esente dalla presenza di comportamenti scorretti atteso che ad oggi non esiste alcun metodo che certifichi incontrovertibilmente i quantitativi raccolti dagli operatori incaricati dalle stazioni appaltanti. Di norma, infatti, i dati della raccolta vengono comunicati periodicamente dai raccoglitori agli enti locali ai soli fini della rendicontazione annuale necessaria a comporre le statistiche sui livelli di RD. Questo sistema offre una sponda a quegli operatori scorretti o poco attenti che volessero lucrare illecitamente dichiarando una raccolta inferiore rispetto a quella effettivamente realizzata. Tale carenza potrebbe essere colmata attraverso l'introduzione di un'apposita e specifica norma tecnica finalizzata all'obbligo di utilizzo, da parte delle amministrazioni locali o dei soggetti da queste incaricati, di contenitori per la raccolta dotati di localizzatore GPS, di codice identificativo univoco e di una bilancia integrata con pesatura e trasmissione dei dati in tempo reale.

nel campo giuridico dei rifiuti ma rimangano beni di pronto riutilizzo. Se da un lato ne va apprezzato lo spirito solidaristico e propositivo dall'altro va segnalato il fatto che la legge n. 166 del 2016 ha creato problemi applicativi nella parte relativa alla modifica del punto 8.9 del D.M. 5 febbraio 1998 per quanto attiene l'igienizzazione degli abiti usati prima del loro ricollocamento nella filiera del riuso.

L'articolo 14, terzo comma, della legge n. 166 del 2016 stabilisce che:

“Al fine di contribuire alla sostenibilità economica delle attività di recupero degli favorendo il raggiungimento degli obiettivi di cui alla presente legge ed evitando al contempo impatti negativi sulla salute, al punto 8.9.3, lettera a), del suballegato 1 dell'allegato 1 al decreto del Ministro dell'ambiente 5 febbraio 1998, pubblicato nel supplemento ordinario n. 72 alla Gazzetta Ufficiale n. 88 del 16 aprile 1998, le parole: «mediante selezione e igienizzazione per l'ottenimento delle seguenti specifiche» sono sostituite dalle seguenti: «mediante selezione e igienizzazione, ove quest'ultima si renda necessaria per l'ottenimento delle seguenti specifiche»”.

In tal modo l'igienizzazione diviene un'operazione eventuale ovvero essa deve essere fatta solo quando si renda necessaria per l'ottenimento delle specifiche tecniche indicate nel medesimo decreto. Appare evidente come sia difficile, se non impossibile, stabilire a vista se un capo d'abbigliamento proveniente dalla raccolta differenziata o da un'azione organizzata di tipo caritatevole possa rispettare i suddetti parametri tanto da evitarne l'igienizzazione.

La disciplina del recupero, improntata su un criterio di precauzione attraverso il raggiungimento di determinati *standard*, viene ad essere indebolita rendendo di fatto facoltativo ed ampiamente discrezionale il ricorso alla pratica dell'igienizzazione.

L'aspetto non è di secondaria importanza se osserviamo che molte indagini hanno dimostrato come le attività illecite poste in essere dalle organizzazioni criminali erano incentrate proprio nella creazione di un ingiusto profitto derivante dal mancato recupero ovvero dall'assenza di igienizzazione degli indumenti raccolti e qualificati come rifiuti. Se già prima del 2016 si verificavano episodi illeciti in presenza di un obbligo normativo teso ad imporre l'esecuzione di tale trattamento, il venir meno dell'obbligatorietà potrebbe generare e legittimare comportamenti corrispondenti a una nota pratica scorretta.

Un secondo e altrettanto importante aspetto è quello legato alle sorti degli oggetti residuali a valle delle raccolte caritatevoli.

I primi due commi del citato articolo 14 della norma stabiliscono che:
“1. Si considerano cessioni a titolo gratuito di articoli e di accessori di abbigliamento usati quelle in cui i medesimi articoli ed accessori siano stati conferiti dai privati direttamente presso le sedi operative dei soggetti donatori.

2. I beni che non sono destinati a donazione in conformità a quanto previsto al comma 1 o che non sono ritenuti idonei ad un successivo utilizzo sono gestiti in conformità alla normativa sui rifiuti di cui al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152”.

Dalla lettura del secondo comma si evince chiaramente come la quota di oggetti residuale alle raccolte caritatevoli ovvero quella non destinata a donazione rientri chiaramente nell’ambito della normativa sui rifiuti e come tali gli oggetti vadano gestiti. E proprio su quest’ultima partita che sovente si insediano attività illecite di coloro che si prestano a raccogliere quella quota-parte di rifiuti che fuoriesce dal circuito della raccolta differenziata comunale e che pertanto maggiormente ed agevolmente si presta ad essere dirottata in un circuito clandestino.

Sul punto, si ritiene che occorra un chiarimento delle condizioni necessarie per operare una corretta qualificazione del bene ai fini della distinzione tra “rifiuti” ovvero oggetto destinato a “donazione”. Difatti proprio in assenza di chiarezza e in presenza di aree grigie può annidarsi l’opportunità per soggetti criminali al fine di penetrare il settore che in sé sarebbe in grado di diminuire la quantità di materiale da inviare a smaltimento, sia in discarica sia in impianti di incenerimento.

In un’ottica di modifica normativa tendente a questo risultato, potrebbe essere specificato che gli articoli e gli accessori di abbigliamento usati oltre ad essere conferiti direttamente presso le sedi operative dei soggetti donatori debbano essere destinati direttamente ai soggetti bisognevoli senza alcuna intermediazione se non quella necessaria alla distribuzione dei beni ai medesimi soggetti svantaggiati. Questa precisazione segnerebbe un solco netto tra ciò che verrebbe destinato alla filiera dei “rifiuti” e ciò che verrebbe indirizzato a quella della “donazione”. Da ciò discenderebbe che solo gli oggetti destinati ad un pronto riutilizzo presso i bisognevoli sarebbero sottratti alla qualificazione di rifiuto mentre i rimanenti dovrebbero terminare le loro sorte nel circuito della raccolta differenziata e non, come accade ora, in mano a intermediari della cui talora si può dubitare. In sostanza gli enti caritatevoli dovrebbero raccogliere unicamente per donare e non per commerciare; laddove tutto l’ammontare di abiti usati e accessori raccolti come rifiuti dovrebbe transitare unicamente nel circuito lecito della raccolta differenziata e gestito da soggetti che abbiano assunto l’incarico all’interno del contratto di servizi affidato loro dagli enti locali incaricati.

Quanto alla gestione dei rifiuti tessili si è evidenziato come la specificità del settore e delle realtà produttive necessiti di un adeguato livello di controlli, di una regolamentazione *End of Waste* adeguata sotto il profilo tecnico e sotto il profilo giuridico, di un coordinamento

delle attività investigative che tenga conto delle dinamiche nazionali complessive e di quelle transazionali dei fenomeni illeciti.

Anche in questo settore, come in altri oggetto di inchieste della Commissione, lo scambio e la condivisione di dati risultano essenziali: casi esaminati nella presente Relazione mostrano come iniziative di controllo in sede locale possano intrecciarsi con attività di *intelligence* doganale, con indagini su reati minori che in seguito rivelano delitti ambientali di significativo spessore oggettivo, per qualificazione giuridica, e soggettivo, per natura di soggetti o organizzazioni coinvolti.

A monte, tuttavia, dei fenomeni illeciti, si colloca la rilevanza economica, sociale, ambientale, della produzione tessile e della gestione degli indumenti usati, che necessita di una maggiore consapevolezza da parte dei decisori politici e del Legislatore.

Nella cornice di un orientamento effettivo e non solo proclamato all'economia circolare, ritiene dunque, in sintesi, la Commissione, che sia necessario agire sui seguenti elementi essenziali:

architettura organizzativa delle imprese attive nella filiera del tessile e degli indumenti, dalla produzione alla gestione finale dei rifiuti;

sostegno alla crescita delle competenze e capacità tecnologiche dalla produzione alla gestione finale dei rifiuti;

significativo ripensamento normativo, che tenga conto della specificità di questo settore in doverosa coerenza con la normativa sovranazionale ma con una adeguata normativa secondaria e attuativa, in particolare in materia di *End of Waste* e di responsabilità estesa del produttore.

PAGINA BIANCA



180230197170