
XVIII LEGISLATURA

Doc. **XXIII**
n. 27

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

(istituita con legge 7 agosto 2018, n. 100)

(composta dai deputati: Vignaroli (Presidente), Benvenuto, Berardini, Braga, Casu, Del Monaco, Ferraioli, Licatini, Nobili, Patassini, Polverini, Potenti (Segretario), Timbro, Vianello, Zolezzi; e dai senatori: Berutti, Briziarelli (Vicepresidente), D'Arienzo, De Bonis, Doria, Ferrazzi (Vicepresidente), Florida, Gallone, Iannone, Laniece, Lomuti, Lorefice, Nugnes, Rufa, Trentacoste.

RELAZIONE FINALE SU RIFIUTI TESSILI E INDUMENTI USATI

(Relatori: on. Vignaroli, sen. Berutti, on. Del Monaco)

Approvata dalla Commissione nella seduta del 7 settembre 2022

*Comunicata alle Presidenze il 7 settembre 2022
ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 7 agosto 2018, n. 100*

PAGINA BIANCA

INDICE

Premessa	Pag.	5
1. Tessile e indumenti nell'economia circolare	»	6
1.1 Inquadramento del fenomeno e quadro normativo	»	6
1.2 Le informazioni tecniche e merceologiche di base	»	18
1.2.1 Le frazioni merceologiche	»	18
1.2.2 Processi produttivi e sviluppi tecnologici per l'economia circolare	»	19
1.2.3 Dati sui rifiuti tessili	»	22
1.3 La visione dei portatori d'interesse del settore	»	42
1.3.1 L'affidamento del servizio di raccolta	»	42
1.3.2 Raccolta e recupero	»	52
1.3.3 Gli operatori caritatevoli	»	68
1.3.4 L'attività dei produttori	»	82
2. Il ciclo illecito	»	101
2.1 I fenomeni illeciti: in generale	»	101
2.2 Le indagini « storiche »	»	108
2.3 Il traffico illecito nell'attività della DDA di Napoli	»	131
2.4 Il caso del KEU in Toscana	»	134
2.5 Raccolte parallele non autorizzate: i casi di Siena, Latina e Cremona	»	142
3. Considerazioni conclusive, evoluzione normativa	»	149

PAGINA BIANCA

Premessa

Il tema dei rifiuti tessili e degli indumenti usati era emerso nel corso dei lavori della Commissione d'inchiesta nel corso dei lavori della XVII Legislatura, nell'ambito dell'approfondimento sul traffico transfrontaliero di rifiuti¹: in quell'occasione, seppur sinteticamente, venne esplorato questo segmento portando così alla luce l'esistenza di un vasto mercato di importazione ed esportazione la cui destinazione finale appariva essere in larga parte orientata al mercato estero.

In questo contesto erano emerse le realtà di importanti centri di raccolta e lavorazione e di attività illecite presenti in questo settore, oggetto di diversi procedimenti penali con azioni investigative coordinate dalle rispettive Direzioni Distrettuali Antimafia poiché i reati ipotizzati configuravano il traffico illecito di rifiuti di cui all'articolo 452-quaterdecies c.p. (già art. 260 del decreto legislativo n. 152 del 2006).

Nella presente legislatura la Commissione decise di procedere sul tema a uno specifico approfondimento.

Il programma dell'inchiesta prevedeva, oltre alle tradizionali acquisizioni documentali e con audizioni, una serie di missioni, sopralluoghi e ispezioni in siti produttivi, che tuttavia non è stato possibile effettuare a causa del sopravvenire dell'emergenza COVID-19.

Ritiene peraltro la Commissione di poter fornire, con la presente Relazione, un quadro sintetico e utile ad affrontare i problemi ambientali e i fenomeni illeciti prodotti da filiere poco visibili ma di significativo impatto ambientale ed economico.

Alcuni dati generali e fatti di cronaca che possono ritenersi consolidati nella presente Relazione sono riportati senza acquisizione specifica di documenti bensì citando fonti aperte; utilizzate anche a conferma di vicende verificatesi all'estero.

Si è ritenuto utile riportare in appendice l'elenco completo dei documenti [liberi] acquisiti dalla Commissione, che costituiscono un patrimonio a disposizione delle Istituzioni, dei cittadini, di soggetti pubblici e privati operanti nel settore.

Pur senza una divisione rigida, considerata la rilevanza comune di molti argomenti, nella presente Relazione si affronta dapprima la fisiologia delle filiere tessile e degli indumenti, nella prospettiva specifica dell'inchiesta, per poi esaminare i fenomeni illeciti; le conclusioni sono in particolare orientate ai dati normativi e di prospettiva.

¹ La relativa Relazione era stata approvata il 14 febbraio 2018
http://documenti.camera.it/_dati/leg17/lavori/documentiparlamentari/IndiceETesti/023/042/INTERO.pdf

Si veda, in particolare, il § 4.1.1, pp. 33ss.

1. Tessile e indumenti nell'economia circolare

1.1 Inquadramento del fenomeno e quadro normativo

Secondo alcuni studi internazionali condotti negli ultimi anni il settore tessile, con i suoi 2,1 miliardi di tonnellate annuali di CO², rappresenta il 4% delle emissioni globali di gas serra². A causa del lavaggio dei vestiti, invece, vengono rilasciate ogni anno nei mari mezzo milione di tonnellate di microfibre³. Analogo discorso può essere mosso per la tintura dei tessuti che risulta essere al secondo posto fra le maggiori cause di inquinamento delle acque sul pianeta.

L'industria della moda produce circa il 20% delle acque reflue globali e circa il 10% delle emissioni globali di carbonio.

In termini di ulteriori impatti va considerato poi che, a livello globale, circa l'85% degli abiti dismessi, pari a 21 miliardi di tonnellate annue, finisce in discarica. Ad aggravare il problema è l'attuale modello di consumo dell'abbigliamento, ormai da tempo dominato dal cosiddetto *fast fashion* (il "pronto moda"): una proposta di mercato che rasenta l'"usa e getta" e che è basata su una rapidissima obsolescenza dei prodotti. Il numero di volte che un indumento viene indossato è diminuito del 36% in 15 anni. Un consumatore medio acquista il 60% di capi in più rispetto a 15 anni fa ma li conserva per un minor tempo. Oggi, nel mondo, si acquistano in media 5 kg di vestiti all'anno pro capite. In Europa e negli Stati Uniti il consumo è tre volte più elevato, arrivando a circa 16 kg a testa. Se il trend attuale rimanesse immutato il consumo di abbigliamento continuerebbe a crescere, passando da 62 milioni di tonnellate nel 2015 a 102 milioni nel 2030. Di conseguenza, a meno che non intervengano con forza dei fattori tendenziali di segno inverso, l'inquinamento e gli impatti ambientali sono destinati ad aumentare⁴.

Nel mondo dell'imprenditoria privata esiste un vivo dibattito, a livello internazionale, sulla necessità di rendere più sostenibile il settore moda, venendo anche incontro alle esigenze della cosiddetta "generazione Z", la quale si mostra particolarmente sensibile agli impatti ecologici di ciò che consuma⁵. Negli ultimi anni le imprese sono messe sotto pressione, in modo crescente, anche dai movimenti della società civile che protestano contro le implicazioni e ambientali del *fast fashion*.

L'evento emblema della logica del *fast fashion*, sempre citato da questi movimenti, è il crollo del Rana Plaza nel 2013, nel quale persero la vita

² "The State of Fashion 2021", McKinsey & Company.

³ "The Truth About Laundry - Microplastic Edition", Electrolux, 2022.

⁴ "A New Textile Economy: redesigning the fashion's future", Ellen McArthur Foundation, Circular Fibres Initiative, 2017.

⁵ "Dal recupero dei rifiuti tessili una spinta alla circolarità della moda", Il Sole 24 ORE, 29 Aprile 2021.

circa 1000 operai tessili e altri 2500 rimasero feriti⁶. Il Circular Fashion Report 2020, redatto da Lablaco, fa una disamina di casi studio di business e proposte innovative nell'ambito della moda sostenibile, ma chiarisce che a oggi, in termini quantitativi, il fenomeno è troppo piccolo per essere misurato. Al di là dell'interesse mediatico suscitato dall'argomento, non esistono quindi ancora dati oggettivi che possano far prendere atto di una tendenza economica e commerciale⁷.

Esiste comunque, a livello generale e non solo nel settore tessile e dell'abbigliamento, una forte tendenza delle imprese a tener conto degli impatti ambientali e sociali del proprio lavoro. A dimostrarlo è la crescente adesione ai principi della "CSR" (Corporate Social Responsibility): nel 2019 l'Osservatorio Socialis, a partire da un campione di 400 aziende italiane, riferisce che l'85% di esse ha dichiarato di essere impegnata sul fronte CSR (nel 2001 erano solo il 42%)⁸. Negli ultimi anni le Fondazioni McKinsey ed Ellen MacArthur, in studi e report sviluppati in collaborazione con alcune grandi corporation internazionali, hanno proposto reiteratamente la formula del *product as a service* (in italiano "servitizzazione") come possibile driver di convenienza verso un reimpostazione "circolare" dei processi produttivi e delle logiche commerciali; secondo queste tesi cedendo il prodotto a noleggio e mantenendone la proprietà, i produttori sarebbero incentivati a progettare beni di maggiore durevolezza, riparabilità e riciclabilità.

Si tratta di un approccio interessante per i beni durevoli in genere, che per l'abbigliamento dovrà essere declinato in forme che tengano conto sia della tecnologia che delle politiche commerciali.

E' utile anticipare qui quanto affermato dagli auditi di Sistema Moda Italia davanti alla Commissione il 25 novembre 2021:

"L'azienda della moda e del tessile è la seconda azienda più inquinante del mondo. I nuovi e giovani consumatori della generazione Z e delle generazioni successive hanno una visione non positiva di questo mondo, almeno nel mondo occidentale, quindi occorre darsi degli orizzonti e dei contenuti diversi.

Operare per riciclare il prodotto all'interno della filiera è uno degli strumenti, anche perché oggi noi produciamo nel mondo circa da 150 a 180 miliardi di capi di abbigliamento all'anno. Su 7 miliardi di persone vuol dire che in media produciamo 20/25 capi per ogni abitante della Terra e, considerando che la metà non ne compra, ciascun abitante del mondo industriale, civilizzato e occidentale che ha potere di acquisto compra 30 o 40 capi all'anno.

Siamo entrati in una logica di iperconsumo da cui dobbiamo fare un passo indietro in parte. È evidente che questo passo indietro comporterà una diminuzione degli occupati nel settore. Tenete conto che un sesto della popolazione attiva nel mondo - quella che lavora - lavora nel mondo del tessile

⁶ Il Rana Plaza era un grande edificio ubicato a Dacca, in Bangladesh, che ospitava fabbriche che rifornivano grandi marchi internazionali come Benetton, Bonmarché, The Children's Place, Joe Fresh, Monsoon, Accessorize, Mango, Matalan, Primark, Walmart, e Zara.

⁷ "Circular Fashion Report 2020", Lablaco in partnership con Vogue Business, PwC, Anthesis, Startupbootcamp e altri enti.

⁸ "Rapporto sull'impegno sociale, economico e ambientale delle aziende in Italia", novembre 2019, Osservatorio Socialis.

e nell'abbigliamento e, quindi, ogni cento operai nel mondo ce ne sono circa 18 che lavorano all'interno delle filiere del tessile. Evidentemente diminuire i consumi, vuol dire creare in parte disoccupazione, ma questa disoccupazione si può coprire con l'attivazione di filiere alternative che, soprattutto per noi nel mondo occidentale, diventano un'ottima occasione.

Con questo inquadramento, l'ottica della legalità e della tenuta di una non confusione degli attori che chiamiamo a bordo per noi diventa un elemento fondamentale, ma gli strumenti per una selezione etica devono essere costruiti già nel percorso attuativo”

Sul piano istituzionale, sia a livello comunitario che nazionale, sono stati assunti indirizzi e provvedimenti normativi che hanno la finalità di diminuire gli impatti ambientali del tessile aumentando il livello di circolarità dei processi produttivi e delle filiere.

In seguito alla Direttiva 851/2018, facente parte del “Pacchetto per l’Economia Circolare”, la 98/2008 è stata aggiornata con importanti novità che riguardano anche i rifiuti tessili e che sono state integrate nel Dlgs 152/06 per mezzo del Dlgs 116 del 3 settembre 2020. In particolare:

- sono stati introdotti nuovi obiettivi di recupero dei rifiuti urbani che riguardano anche la frazione tessile;

- è stata resa obbligatoria la raccolta differenziata di rifiuti tessili entro il primo gennaio 2022⁹; l’obbligo vige anche per gli altri paesi europei, anche se ognuno lo implementerà con tempistiche diverse (entro il 2025);
- sono state poste le basi per nuovi regimi di Responsabilità Estesa del Produttore, indicando il Tessile tra le frazioni merceologiche prioritarie. Il 30 marzo del 2022 la Commissione Europea ha pubblicato la “Strategia dell'UE per prodotti tessili sostenibili e circolari”¹⁰ che ha, tra i suoi punti chiave:

- l’introduzione di specifiche vincolanti di progettazione ecocompatibile;
- il contrasto alla distruzione dei tessuti invenduti o resi;
- la lotta contro l’inquinamento da microplastiche;
- l’introduzione di obblighi di informazione e di un passaporto digitale dei prodotti;
- autodichiarazioni ambientali per prodotti tessili realmente sostenibili;
- responsabilità estesa del produttore e promozione del riutilizzo e del riciclaggio dei rifiuti tessili;
- co-creazione di un percorso di transizione per l'ecosistema tessile
- porre fine alla sovrapproduzione e al consumo eccessivo di capi di abbigliamento: rendere la moda rapida fuori moda;
- garantire una concorrenza leale e il rispetto delle norme in un mercato interno ben funzionante
- sostenere la ricerca, l'innovazione e gli investimenti
- sviluppo delle competenze necessarie per le transizioni ecologica e digitale

⁹ Secondo il Rapporto Rifiuti Urbani 2021 di ISPRA, la percentuale di comuni che ha intercettato, nel 2020, quote di questi rifiuti in forma differenziata è pari al 73% del totale, con valori compresi tra il 68%, sud Italia, e 80%, centro Italia.

¹⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022DC0141&from=EN>

- collegare tra loro le catene del valore dei prodotti tessili sostenibili a livello mondiale.

Per il recupero dei rifiuti tessili urbani (codici EER 200110 e 200111), l'Italia dispone di consolidate reti di operatori della raccolta (veicoli in conto terzi o conto proprio), di impianti di primo stoccaggio e pre-selezione (R12 e R13) e di impianti EOW (R3), i quali, sommati tra di loro, riescono a garantire la raccolta di circa 160.000 tonnellate annue di rifiuti urbani e il recupero, in territorio nazionale, di circa 100.000 tonnellate¹¹; le 60.000 tonnellate rimanenti vengono destinate a impianti EOW situati all'estero. In ultimo, ma non meno trascurabile, appare essere quel segmento sommerso e slegato dai circuiti legali, il quale si fonda essenzialmente su deregolate raccolte "porta a porta" o sull'installazione illecita di contenitori sia in aree pubbliche, sia in aree private ma aperte al pubblico.

La raccolta dei rifiuti tessili urbani, nella gran maggioranza dei casi, viene affidata da Comuni ed Aziende di Igiene Urbana a soggetti esterni. La prassi nazionale registra diverse modalità di affidamento del servizio, le principali delle quali possono essere raggruppate in tre macro-categorie:

1. affidamento del servizio di raccolta, trasporto e avvio a recupero;
2. affidamento separato, in due procedure distinte, da una parte del servizio di raccolta e trasporto, dall'altra della vendita di quanto raccolto agli impianti di recupero;
3. affidamento del ciclo integrato: raccolta, trasporto e trattamento finale (recupero o smaltimento).

Nel primo caso l'oggetto dell'affidamento arriva tendenzialmente alla fase di primo stoccaggio (R13 - D15), il rifiuto è nella disponibilità dell'affidatario del contratto, che provvederà poi a venderlo ai gestori degli impianti di trattamento finale (R3 - R1 - D1 - D10). Gli impianti, dunque, non partecipano direttamente alla gara ma intrattengono rapporti commerciali con gli appaltatori. Si tratta, dunque, di una forma di concessione, nella quale la stazione appaltante riceve un canone, normalmente parametrato alla quantità di rifiuto raccolto, mentre sull'operatore pende il rischio di impresa relativo alla quantità di rifiuto raccolto e al prezzo di mercato di questo.

Nel secondo caso si è invece di fronte a due diverse procedure: con la prima la stazione appaltante affida il servizio di raccolta mediante una procedura di appalto, rimanendo nella disponibilità del rifiuto, la cui vendita è oggetto di una seconda procedura attraverso un bando o asta *ad hoc*. Questa modalità è stata adottata in alcuni casi particolari in cui la stazione appaltante ha individuato una soluzione per presidiare meglio la fase della raccolta (monitorandone più da vicino l'efficacia di intercettazione e qualità), ma soprattutto per assicurarsi particolari garanzie da parte degli impianti di trattamento finale, tenuti a dimostrare il rispetto di determinati requisiti per poter partecipare alla procedura.

¹¹ Rapporto Rifiuti Urbani 2021, ISPRA.

Nel terzo caso oggetto dell'affidamento è il ciclo integrato nel suo complesso: chi partecipa alla gara deve quindi garantire (anche attraverso forme di aggregazione di imprese) la gestione del rifiuto in ogni sua fase, dalla raccolta al trattamento finale.

A differenza di altre frazioni merceologiche dei rifiuti, la cui raccolta e trattamento rappresentano un costo per la collettività, quella tessile viene avviata in canali di recupero che possono produrre per la stazione appaltante ritorni economici capaci non solo di ripagare i costi della gestione, ma talvolta anche di produrre qualche margine. Questo aspetto fa sì che per la stazione appaltante (comune o gestore della raccolta) il servizio possa essere affidato a costo zero, o addirittura dietro una qualche forma di contropartita di tipo economico o sociale (es. inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati, finanziamento di progetti di solidarietà ecc.)¹².

L'attività di selezione e recupero è il vero cuore pulsante del settore. Si tratta di un processo lavorativo basato essenzialmente sul valore aggiunto dato dalla capacità di capire istintivamente il potenziale valore di un pezzo per assegnarlo rapidamente alla destinazione più opportuna.

L'*output* degli impianti è suddiviso in tre direttrici principali:

- a) riutilizzo/ seconda mano;
- b) riciclo;
- c) smaltimento e recupero energetico

Sulle quote percentuali rappresentate da questi macro-canali, la letteratura tecnica è discordante. "L'Italia del Riciclo 2020"¹³, in linea con i dati dichiarati negli anni precedenti, stima un 68% di riutilizzo, un 29% di riciclo e un 3% di smaltimento. Il Rapporto Nazionale sul Riutilizzo 2021¹⁴, riportando elaborazioni di Occhio del Riciclone e Contarina, riferisce un 60% di riutilizzo, un 30% di riciclo e un 10% di smaltimento, e argomentando che la tendenza al deterioramento delle qualità continuerà nei prossimi anni, prevede in prospettiva per gli anni '20, un 50% di riutilizzo, un 25% di riciclo e un 25% di smaltimento. Gran parte dell'*output* di riutilizzo e riciclo viene avviato a canali esteri.

In Italia i principali poli di lavorazione sono Napoli e Prato mentre le destinazioni dell'*export* l'Est europeo, il Nord Africa e l'Africa Subsahariana.

L'esportazione di abiti usati è soggetta a consistenti restrizioni e a un vero e proprio divieto in molti dei Paesi emergenti (ad esempio Cina, India, Sudafrica, Brasile) imposto per tutelare le industrie tessili e dell'abbigliamento locali.

L'India, che costituisce su scala mondiale il principale mercato di rilavorazione di stracci e abiti usati, impone ad esempio la "mutilazione" degli abiti usati per bloccarne la vendita sul mercato come abiti di seconda mano.

¹² "Linee guida per l'affidamento del servizio di gestione degli indumenti usati (Cod. EER. 20.01.10 - 20.01.11)", Utilitalia, 2021.

¹³ "L'Italia del Riciclo 2020", Fondazione per lo Sviluppo Sostenibile - FISE Unicircular.

¹⁴ "Rapporto Nazionale sul Riutilizzo 2021", Occhio del Riciclone, Rete ONU e Labelab.

Per l'Italia i principali mercati degli abiti usati destinati al riutilizzo sono la Tunisia e l'Est europeo - che assorbono da soli oltre un terzo delle esportazioni - e flussi significativi sono avviati anche ad altri mercati africani (Ghana, Niger). Gli stracci e gli abiti non destinati al riutilizzo sono esportati verso una pluralità di Stati, con un'incidenza più rilevante di India, Pakistan e Cina¹⁵.

Accanto al ciclo dei rifiuti, e a volte in maniera integrata a esso, nel territorio nazionale esistono robusti canali della seconda mano.

Questi ultimi raggiungono il consumatore finale mediante la formula della vendita "conto terzi" (circa 3.000 punti vendita diffusi in tutto il paese, che offrono servizi di esposizione e intermediazione tra privati¹⁶) oppure grazie alla vendita ambulante (gli operatori ambulanti specializzati in vestiti usati oscillano tra le 4000 e le 6000 unità e si approvvigionano, in gran parte, dall'*output* degli impianti o dalle raccolte caritatevoli, come quelle organizzate dalle Caritas Diocesane¹⁷); in misura minore, il consumatore finale viene raggiunto mediante negozi specializzati in vestiti usati. Il funzionamento delle filiere dei rifiuti tessili e dei vestiti usati è illustrato in forma semplificata nella figura 1, alla fine del presente paragrafo.

Queste filiere hanno una storia complessa, che affonda le proprie origini nel "mercato degli stracci" avviatosi dopo la seconda guerra mondiale con le importazioni di abiti usati americani in particolare nell'area di Resina, nome dell'attuale città di Ercolano sino al 1969¹⁸. Già verso la fine del secondo conflitto mondiale, si svilupparono numerose iniziative promosse da cittadini originari di Resina ma trapiantati da tempo negli U.S.A. i quali attraverso l'Arcidiocesi cattolica di New York, s'impegnarono in una campagna per la raccolta di vestiario per l'Italia. Arrivarono così in Italia le prime grosse balle di indumenti inviati sia da privati che da organizzazioni cattoliche. Quelle prime grosse balle di indumenti costituirono una fonte di lucro per molti individui intraprendenti, che gettarono le basi per il "mercato degli stracci" destinato a fare di Resina il centro del commercio al minuto dell'usato. Col passare degli anni, il mercato dei panni usati andò via via consolidandosi e affermandosi. E' stato calcolato che i tre quarti della popolazione attiva fossero occupati allora nel commercio dei panni vecchi e nelle attività collaterali. Nei decenni a seguire, con l'avvento dello sviluppo economico e con il conseguente avvio dei sistemi di raccolta differenziata, il mercato degli abiti usati ha registrato un forte incremento ed uno sviluppo su base territoriale. Come si è detto, la forte riduzione dei prezzi di produzione e al dettaglio, uniti ad una minore qualità dei prodotti, ha determinato l'espansione di quel settore denominato "pronto moda". La convergenza di tali circostanze ha

¹⁵ "L'Italia del Riciclo 2020", Fondazione per lo Sviluppo Sostenibile - FISE Unicircular.

¹⁶ "Rapporto Nazionale sul Riutilizzo 2021", Occhio del Riciclone, Rete ONU e Labelab.

¹⁷ "Indumenti usati: una panoramica globale per agire eticamente". Occhio del Riciclone 2013.

¹⁸ Il mercato dei panni usati, come cominciò... Blog in Resina. Anno 2014.

indotto un conseguente incremento dei quantitativi di abiti e accessori che i possessori dismettono seppur ancora in buone condizioni, tali da poterne determinare il riutilizzo. Il sistema di raccolta è fondato principalmente sull'azione delle aziende e e dalla competenza dei lavoratori addetti a questo compito. La capacità di saper riconoscere, suddividere e, classificare l'enorme mole eterogenea di indumenti usati rappresenta uno dei punti di forza delle aziende del settore addette al recupero. In un quadro di liceità i margini di guadagno di un'impresa si fondano principalmente sulle capacità delle risorse umane aziendali nel ricercare e selezionare al meglio le diverse categorie di abiti ed accessori raccolti oltre che su una buona logistica e su un forte tessuto commerciale.

In Italia è la Campania la prima regione in assoluto per quantità di abiti usati ed accessori movimentati nel recupero, nell'importazione, nell'esportazione e nella distribuzione.

La stessa regione è anche punto di riferimento per molti commercianti ambulanti provenienti da tutta l'Italia.

Oltre ai classici canali di smistamento e commercio di quanto è stato recuperato, da qualche anno alcune delle più grandi realtà del settore hanno avviato proprie attività di vendita dell'usato attraverso la creazione di negozi dedicati. Nonostante l'azione della raccolta e del recupero degli abiti e accessori usati sia in via di principio connotata da uno spiccato virtuosismo, va rappresentato che questo settore è segnato da presenze criminali (come si vedrà più ampiamente nel § 2).

Come si è visto, storicamente l'attività di raccolta e vendita dell'usato ha avuto origine in Campania. Ed è stata proprio la criminalità organizzata campana ad appropriarsi di alcuni ambiti di questo settore. Questa ingerenza illecita dei sodalizi criminali nelle attività economiche legate alla trattazione degli abiti usati ha successivamente varcato i confini della Campania nel momento in cui alcuni esponenti di quelle compagini organizzate sono stati inviati in altre regioni italiane a seguito dell'applicazione di misure quali l'obbligo di dimora. In questi territori ha preso vita e si è sviluppato conseguentemente il fenomeno della nascita di vere e proprie "succursali" dei clan a cui gli esponenti allontanati erano originariamente legati. E' il caso, ad esempio, della Toscana ed in particolare della provincia di Prato dove negli anni '90 vennero trasferiti obbligatoriamente alcuni esponenti della Camorra. In poco tempo il territorio del pratese è stato interessato dalla presenza di aziende incontrovertibilmente legate a famiglie camorriste ed impegnate nella gestione, anche illecita, degli abiti usati. Si è, in conseguenza, creato un corridoio diretto tra la Campania e la Toscana. Negli ultimi anni, inoltre, lo scenario appare aver subito una modificazione assumendo una nuova impronta territoriale. Difatti l'epicentro campano, almeno in termini quantitativi, sembra essersi spostato dalla provincia di Napoli a quella di Caserta.

Tra le norme che regolano la filiera dei rifiuti tessili urbani e dei vestiti usati si segnalano:

- le attività di recupero prescritte dal punto 8.9 dell'allegato 1 del D.M. 5 febbraio 1998 per i codici ER 200110 e 200111:

a) messa in riserva [R13] per la destinazione in cicli di consumo mediante selezione e igienizzazione ove quest'ultima si renda necessaria per l'ottenimento delle seguenti specifiche¹⁹ [R3]: — carica aerobica mesofila < 106/g — streptococchi fecali < 102/g — salmonelle assenti su 20 g b) messa in riserva [R13] per la produzione di materie prime secondarie per l'industria tessile mediate selezione, igienizzazione [R3].

b) messa in riserva [R13] per la produzione di materie prime secondarie per l'industria tessile mediate selezione, igienizzazione [R3].

- i commi 1, 2 e 3 dell'articolo 14, legge 19 agosto 2016, n. 166 (Distribuzione di articoli e accessori di abbigliamento usati a fini di solidarietà sociale), che chiariscono la separazione tra rifiuti tessili e donazioni:

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.

- l'articolo 7-sexies della Legge 27 febbraio 2009 n. 13, finora rimasto inapplicato, che prevede accordi di programma e altre azioni perché i mercati dell'usato siano valorizzati a fini ecologici.

I rifiuti tessili speciali afferiscono principalmente ai codici EER 040221 e 040222 (inclusi nell'ampia gamma dei codici EER "04 - rifiuti della lavorazione di pelli e pellicce, e dell'industria tessile"), ma per completezza è importante menzionare anche i rifiuti di imballaggi in materia tessile classificati con il codice EER 150109 (ad esempio i sacchi di juta usati in agricoltura). Nel corso del ciclo di lavorazione tessile, inevitabilmente, una parte di materiale viene scartata per vari motivi. Le fibre corte (soprattutto nel ciclo pettinato) tendono a fuoriuscire dalle strutture tessili e si depositano sui pavimenti o sono catturate dagli impianti di aspirazione e filtraggio (peluria); gli spezzoni di fili rotti o tagliati volontariamente sono scartati (fila) così come gli avanzi di *tops* e stoppini (*laps*). Porzioni di tessuto residuano dalle successive lavorazioni

¹⁹ L'igienizzazione, obbligatoria fino al 2016, è diventata eventuale in seguito al comma 3 dell'articolo 14, Legge 19 agosto 2016, n. 166 (Distribuzione di articoli e accessori di abbigliamento usati a fini di solidarietà sociale):

Al fine di contribuire alla sostenibilità economica delle attività di recupero degli indumenti e degli accessori di abbigliamento di cui al comma 1, 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».

quali tessitura, finissaggio e confezione. I materiali così derivati costituiscono una perdita non irrilevante che, in alcune lavorazioni, raggiunge diversi punti percentuali. Nella filatura, per esempio, si possono avere perdite dall'1% fino anche oltre il 6% in relazione alla tipologia di materiale lavorato.

Riassumendo, nel ciclo di lavorazione tessile vengono prodotte tre tipologie di scarti, corrispondenti alle distinte fasi di lavorazione:

- a) cascami (da filature nel ciclo pettinato e nel ciclo cardato; dalla produzione di fibre sintetiche e artificiali; da tessitura e finissaggio);
- b) fila (generalmente da filatura, roccatura, orditura, tessitura, da ciclo pettinato, cardato o da produzioni sintetiche e artificiali);
- c) ritagli (di tessitura, di finissaggio [testate di rifinizione], di confezione o scarti di pezze. Sono porzioni di pezza o tessuto di limitate lunghezze utilizzabili per produrre lana meccanica e che potranno venire preliminarmente cernite).

Tali perdite, definite come "calo di produzione", si manifestano in forma di scarti che, dipendendo dai casi, possono essere direttamente riutilizzati in cicli produttivi (ciclo cardato per esempio) ed allora possiamo parlare di sottoprodotti, oppure, quando il materiale è mischiato o sporco, devono essere gestiti come rifiuti.

Nel recupero dei sottoprodotti, come in quello dei rifiuti, è fondamentale il ruolo del cosiddetto "commerciante di materie prime" in quanto è colui che realizza e coordina tutta la prima fase della filiera ovvero quella che porta ad avere un materiale pronto per essere lavorato nella filatura. Il commerciante si occupa della lavorazione di cascami tessili, valorizzando i sottoprodotti provenienti da altre lavorazioni e realizzando materie prime tessili da destinare a diversi utilizzi: maglieria, scarpe, tappezzeria e qualsiasi altro utilizzo sia possibile fare con il materiale rigenerato. Egli acquista partite di sottoprodotti, le seleziona opportunamente e gestisce le lavorazioni necessarie (anche tramite lavorazioni terziste) a creare lotti con caratteristiche adatte all'uso che i propri clienti intendono farne. Una volta lavorati dai commercianti, gli scarti tessili divengono materie secondarie che, dipendendo da tipologia e opportunità di mercato, vengono utilizzate da una crescente gamma di industrie. All'utilizzo tradizionale delle fibre secondarie di lana e cotone, che sempre più spesso in fase di produzione vengono intrecciate con fibre nuove, si affiancano, soprattutto per le fibre sintetiche, utilizzi esterni al settore tessile ed abbigliamento come ad esempio nel settore *automotive*, nella produzione di pannelli assorbenti, nell'imbottitura di materassi, come compound della plastica rigenerata o per opere di ingegneria civile (prodotti "geotessili" usati per drenare, separare, filtrare, proteggere)²⁰. Tra le Regioni in cui è concentrato il più alto numero di impianti che trattano rifiuti speciali e sottoprodotti tessili, spiccano quelle che ospitano i distretti industriali storici del tessile-

²⁰ La descrizione del processo produttivo è tratta dalle "Linee guida per l'applicazione del regime di sottoprodotto nell'industria tessile", Confindustria Toscana Nord, Dicembre 2017.

abbigliamento (Lombardia 27%; Veneto 13%; Toscana 13%; Piemonte 11%; Campania 9%)²¹.

Tra le norme che regolano la filiera dei rifiuti tessili speciali si segnalano:

- il decreto legislativo 3 dicembre 2010, n. 205 "Disposizioni di attuazione della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive" modifica il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 introducendo un nuovo articolo 184-bis che ora recita:

1. è un sottoprodotto e non un rifiuto ai sensi dell'articolo 183, comma 1, lettera a), qualsiasi sostanza od oggetto che soddisfa tutte le seguenti condizioni:

a) la sostanza o l'oggetto è originato da un processo di produzione, di cui costituisce parte integrante, e il cui scopo primario non è la produzione di tale sostanza od oggetto;

b) è certo che la sostanza o l'oggetto sarà utilizzato, nel corso dello stesso o di un successivo processo di produzione o di utilizzazione, da parte del produttore o di terzi;

c) la sostanza o l'oggetto può essere utilizzato direttamente senza alcun ulteriore trattamento diverso dalla normale pratica industriale;

d) l'ulteriore utilizzo è legale, ossia la sostanza o l'oggetto soddisfa, per l'utilizzo specifico, tutti i requisiti pertinenti riguardanti i prodotti e la protezione della salute e dell'ambiente e non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o la salute umana.

2. Sulla base delle condizioni previste al comma 1, possono essere adottate misure per stabilire criteri qualitativi o quantitativi da soddisfare affinché specifiche tipologie di sostanze o oggetti siano considerati sottoprodotti e non rifiuti. All'adozione di tali criteri si provvede con uno o più decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, in conformità a quanto previsto dalla disciplina comunitaria.

- il decreto del Ministero dell'ambiente 13 ottobre 2016, n. 264, contenente "criteri indicativi per agevolare la dimostrazione della sussistenza dei requisiti per la qualifica dei residui di produzione come sottoprodotti e non come rifiuti" (in vigore dal 2 marzo 2017); il provvedimento, si prefigge le finalità di favorire e agevolare l'utilizzo dei sottoprodotti (a determinate condizioni) e assicurare uniformità nell'interpretazione e nell'applicazione della definizione di rifiuto. Le modalità proposte dal DM, per dimostrare il soddisfacimento delle condizioni, non sono comunque da considerarsi esclusive. Si prevede infatti (art. 3 comma 2) la possibilità di utilizzare metodi differenti²².

- a livello di indirizzo, il Piano europeo d'Azione sull'Economia Circolare, approvato dal Consiglio Europeo nel febbraio del 2021, include alcuni punti di grande importanza per riutilizzo e preparazione

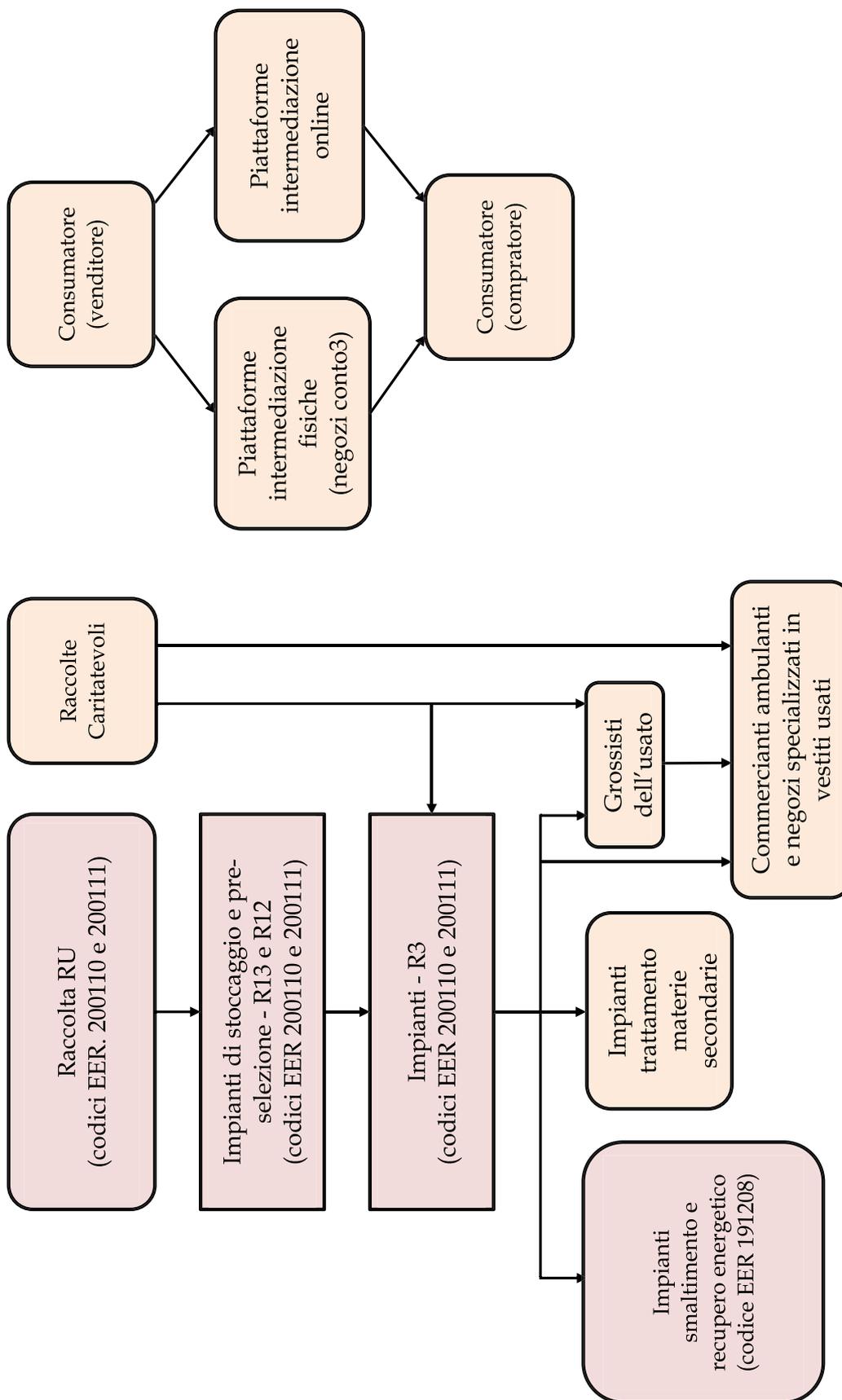
²¹ Dati ricavati dai MUD 2017 forniti da ISPRA alla Commissione.

²² La descrizione del processo produttivo e del quadro normativo si rifà alle "Linee guida per l'applicazione del regime di sottoprodotto nell'industria tessile", Confindustria Toscana Nord, Dicembre 2017.

per il riutilizzo: “35. accoglie con favore l'intenzione della Commissione di introdurre una normativa che vieti la distruzione di beni duraturi invenduti, a meno che non costituiscano una minaccia per la sicurezza o la salute; sottolinea che il riciclaggio, il riutilizzo e la redistribuzione di generi non alimentari dovrebbero essere la norma ed essere imposti dalla legge”²³.

²³ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0040_IT.html.

Figura 1. Filiera del rifiuto urbano tessile e del riutilizzo dei vestiti usati



1.2 Le informazioni tecniche e merceologiche di base

1.2.1 Le frazioni merceologiche

I rifiuti tessili sono classificati in sei principali codici EER²⁴:

CODICE	CAPITOLO	SOTTOCAPITOLO
200110	rifiuti urbani (rifiuti domestici e assimilabili prodotti da attività commerciali e industriali nonché dalle istituzioni) inclusi i rifiuti della raccolta differenziata	abbigliamento
200111	rifiuti urbani (rifiuti domestici e assimilabili prodotti da attività commerciali e industriali nonché dalle istituzioni) inclusi i rifiuti della raccolta differenziata	prodotti tessili
040221	rifiuti dell'industria tessile	rifiuti da fibre tessili grezze
040222	rifiuti dell'industria tessile	rifiuti da fibre tessili lavorate
150109	imballaggi (compresi i rifiuti urbani di imballaggio oggetto di raccolta differenziata)	imballaggi in materia tessile
191208	rifiuti prodotti dal trattamento meccanico dei rifiuti (ad esempio selezione, triturazione, compattazione, riduzione in <i>pellet</i>) non specificati altrimenti	prodotti tessili

Ai rifiuti urbani, nella fase di selezione End of Waste (codici 200110 e 200111), viene normalmente applicato un doppio sistema di classificazione tecnico-commerciale. Se i rifiuti trattati sono idonei per l'avvio ai canali della seconda mano, vengono classificati in base alla loro funzione d'uso in quanto beni. I rifiuti 200110 sono suddivisi ad esempio in camice, magliette e top da donna, biancheria intima, camice da notte, calze da donna, pantaloni, giubbotti, vestiti, giacche e completi, guanti, abbigliamento sportivo, costumi da bagno, sciarpe, scialli e cravatte; nelle classificazioni dei rifiuti tessili urbani vengono solitamente inclusi anche accessori di abbigliamento in pelle o in altri materiali, come borse e borsette, zaini, valigie e marocchineria, e tutti i tipi di calzatura.

²⁴ Le modalità di classificazione dei rifiuti obbediscono alle disposizioni della decisione n. 2014/955/Ue e del Reg. (Ue) n. 1357/2014 e delle *Linee guida sulla classificazione dei rifiuti* di cui alla delibera del Consiglio del Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente del 18 maggio 2021, n.105, approvate con Decreto Direttoriale del Ministero della Transizione Ecologica n. 47 del 9 agosto 2021.

Analogamente, i prodotti tessili (200111) sono classificati in lenzuola e articoli da letto, tappeti e moquette, tende e tendine, tovaglie e biancheria da tavola, biancheria da bagno, coperte a maglia, stracci, pezze strofinacci.

Se i rifiuti trattati non sono idonei per l'avvio ai canali della seconda mano, perché i materiali post-consumo sono eccessivamente deteriorati o non adatti al mercato, sono classificati come scarti per lo smaltimento (codice 191208) oppure come materie secondarie tessili. In quest'ultimo caso, e dipendendo dalle esigenze del canale di destinazione, vengono operate classificazioni che sono inerenti alle fibre e ai tessuti: lana, cotone e altre fibre naturali, fibre sintetiche, fibre miste, ecc.²⁵.

I rifiuti speciali prodotti dall'industria tessile (040221 e 040222), al pari dei sottoprodotti derivanti dalla medesima fonte, non vengono trattati con il fine del riutilizzo e pertanto sono classificati solo in base a fibra, tessuto e processo di produzione²⁶.

1.2.2 Processi produttivi e sviluppi tecnologici per l'economia circolare

In merito ai processi produttivi del tessile è importante segnalare l'esistenza, nell'Unione Europea, di due consolidate tendenze di evoluzione legislativa:

- I. la tendenza alla restrizione dell'uso di specifiche sostanze chimiche nei processi di produzione e nei prodotti, che punta alla protezione della salute umana e alla prevenzione dell'inquinamento generato dai processi produttivi. In questo ambito la base di riferimento è il Regolamento europeo REACH (EC 1907/2006), che include un elenco costantemente aggiornato di sostanze chimiche la cui presenza è proibita su tutti i beni immessi al consumo, sia quelli prodotti all'interno dell'Unione che quelli importati dai paesi extracomunitari. L'evoluzione di REACH ha trovato un forte impulso dalle campagne dei movimenti ecologisti e dei consumatori, e in particolare dalla campagna "Detox" guidata da Greenpeace. In risposta allo stimolo derivante dalle iniziative normative e della società civile, un gruppo di grandi *brands* e reti *retail* ha lanciato il programma "Zero Discharge of Hazardous Chemicals", finalizzato al graduale

²⁵ "Indumenti usati: una panoramica globale per agire eticamente". Occhio del Riciclone 2013.

²⁶ Il listino prezzi della Piazza di Prato, predisposto mensilmente dalla Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura di Pistoia-Prato, offre un elenco di oltre sessanta merceologie di sottoprodotti suddivisi tra ritagli, fila e cascami.

azzeramento del rilascio nell'ambiente di sostanze pericolose derivate dai processi di produzione.

- II. la tendenza a stimolare la progettazione di prodotti idonei al recupero e alla riparazione. La direttiva europea 851/2018 modifica la direttiva europea 98/2008 stabilendo, tra le altre cose, che “gli Stati membri adottano misure volte a evitare la produzione di rifiuti. Tali misure quanto meno: a) promuovono e sostengono modelli di produzione e consumo sostenibili; b) incoraggiano la progettazione, la fabbricazione e l'uso di prodotti efficienti sotto il profilo delle risorse, durevoli (anche in termini di durata di vita e di assenza di obsolescenza programmata), riparabili, riutilizzabili e aggiornabili” e che “i regimi di responsabilità estesa del produttore (...) dovrebbero inoltre contribuire a internalizzare i costi del fine vita includendoli nel prezzo del prodotto e incentivare i produttori, al momento della progettazione dei loro prodotti, a tenere conto in maggior misura della riciclabilità, della riutilizzabilità, della riparabilità e della presenza di sostanze pericolose in fase di progettazione”.

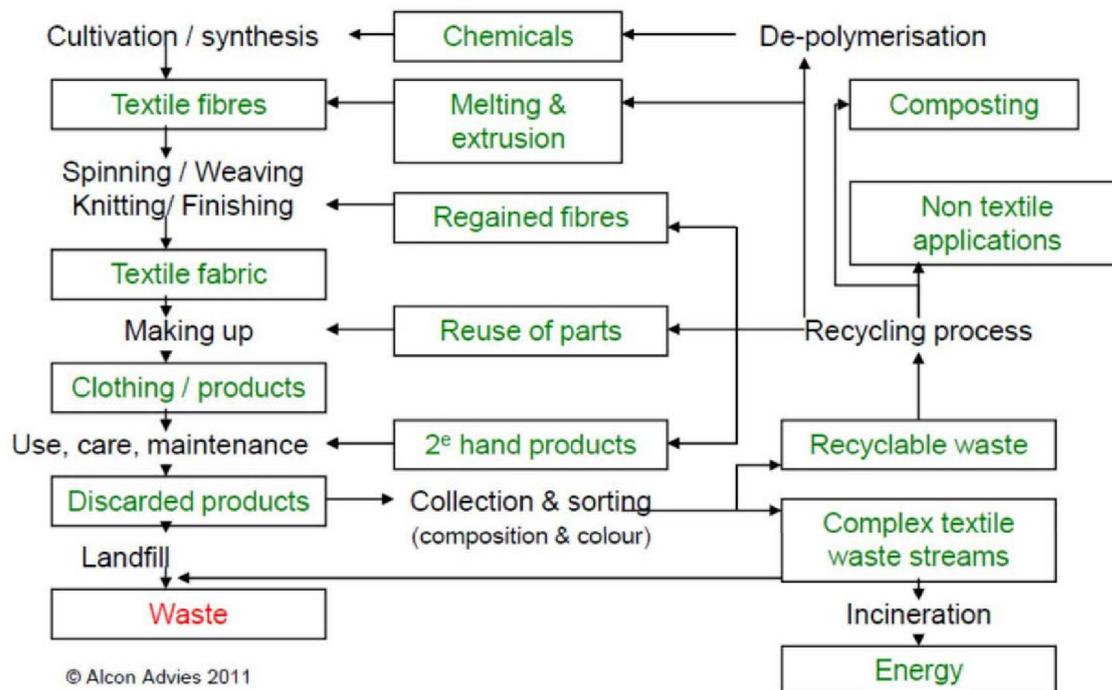
In recepimento della direttiva europea, il d.lgs 116/2020 ha modificato l'articolo 180 della 152/06, vincolando “il Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio ad adottare un Programma Nazionale di Prevenzione Rifiuti che, tra le altre cose, comprende misure che: (...) b) incoraggiano la progettazione, la fabbricazione e l'uso di prodotti efficienti sotto il profilo delle risorse, durevoli, anche in termini di durata di vita e di assenza di obsolescenza programmata, scomponibili, riparabili, riutilizzabili e aggiornabili nonché l'utilizzo di materiali ottenuti dai rifiuti nella loro produzione”.

Su questi argomenti il 20 marzo del 2019 la Commissione ha audito il Centro tessile cotoniero e abbigliamento (Centrocot S.p.A.)²⁷, centro servizi per la filiera tessile e abbigliamento le cui attività principali sono il test e la certificazione dei prodotti e la ricerca e l'innovazione. Centrocot è membro dell'associazione OEKO-TEX, che è un marchio privato, ma di fatto è uno *standard* internazionale, annoverando più di centocinquantamila certificazioni emesse in tutto il mondo di assenza di sostanze nocive nei materiali tessili.

L'attività principale di Centrocot è effettuare analisi e ricerche sui tessuti messi in commercio per conto dei produttori.

Nel corso della audizione è stato presentato il seguente schema sintetico delle tecnologie per il riciclo:

²⁷ Roberto Vannucci, responsabile del reparto ricerca e innovazione del Centrocot.



Sintetizzando Centrocot ha illustrato alla Commissione i grandi limiti (attuali) del mercato del riciclo: “un tessuto realizzato con materiale riciclato costa di più e ha una qualità inferiore”.

Il 2 dicembre 2021 la Commissione ha audito una delegazione di Confindustria Toscana Nord.

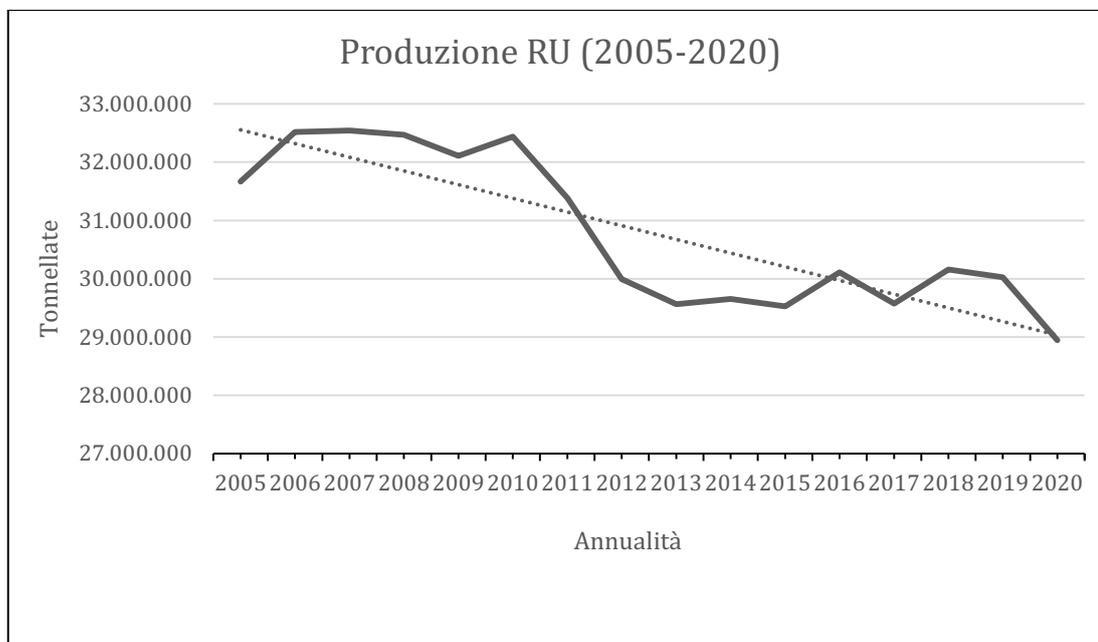
In risposta a una considerazione della Commissione sull’opportunità di non utilizzare fibre miscelate o di compiere ricerche per riuscire a recuperarle in quote maggiori, gli auditi hanno detto:

“Forse servono entrambe [le soluzioni] Per alcuni capi, per esempio, almeno al momento attuale... Per esempio, l'uso dell'elastomero, che rende poi difficile magari il riciclo della fibra, è però doveroso. Mi viene in mente un costume da bagno non elasticizzato. Non so quanto potrebbe essere utilizzabile. E così anche per altri ci sono esigenze per tessuti tecnici eccetera [...] Se ci fosse una raccolta e si potesse fare un po' una cernita, sicuramente Prato riesce bene a rinobilitare e a rivendere la parte della lana in quei magnifici prodotti che poi l'alta moda sceglie per i propri capi. La selezione serve anche a questo, poi magari ci si potrà specializzare anche su altri usi, per esempio la simbiosi industriale, il settore dell'edilizia, o con l'arredamento e quant'altro. Anche qui abbiamo già qualcuno che utilizza, per pannelli fonoassorbenti, per riempimento di materassi, tutta una serie di scarti. Ci sono già delle iniziative”.

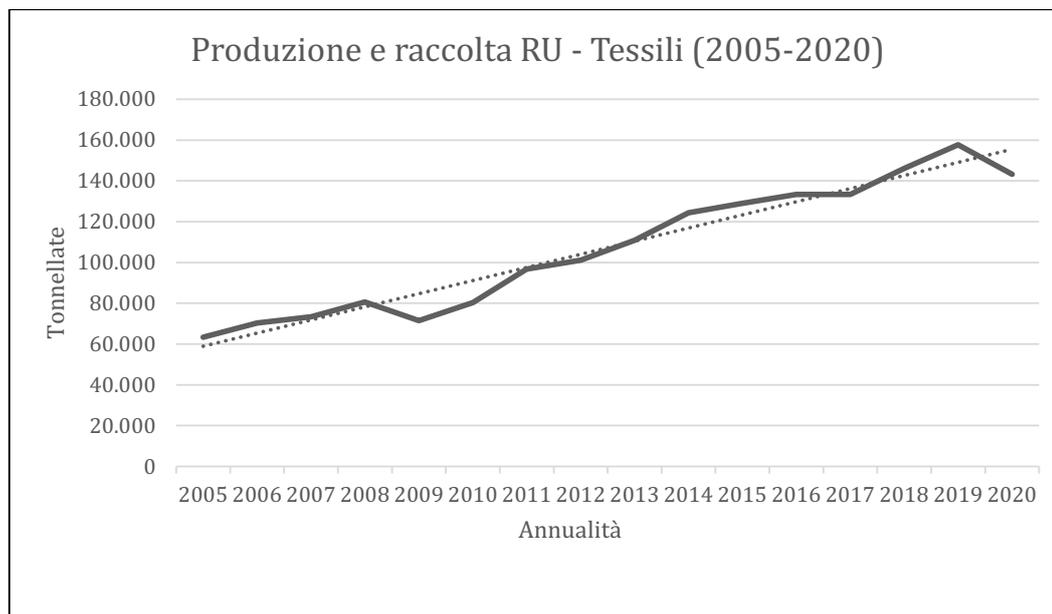
1.2.3 Dati sui rifiuti tessili

Quadro generale

In termini generali, nella produzione di rifiuti urbani in Italia, dopo l'aumento riscontrato tra il 2015 e il 2016 si è prodotta una successiva contrazione; raffrontando, invece, il dato 2017 con quello 2013 si riscontra, nel quinquennio, una sostanziale stabilità della produzione (+0,08%). Dopo il brusco calo del biennio 2011/2012 - concomitante con la contrazione dei valori del prodotto interno lordo e dei consumi delle famiglie - la produzione si mantiene su valori quasi sempre inferiori a 30 milioni di tonnellate (Fonte ISPRA)



(Andamento della produzione nazionale dei rifiuti urbani, anni 2005-2020)



(Andamento della produzione nazionale dei rifiuti tessili, anni 2005-2020)

Un generale e sintetico cenno occorre rivolgere all'analisi dello scenario palesatosi nel periodo legato all'insorgenza del Covid -19 in tema di produzione di rifiuti sia urbani sia speciali.

L'arco di tempo trascorso tra l'inizio del 2020 ed il 2022, durante il quale la società è rimasta immersa ad ampio spettro nella cosiddetta "gestione pandemica", ha fatto registrare un impatto inusuale. Durante le diverse fasi legate alle chiusure ed al fermo di numerose attività produttive ed al parziale blocco della mobilità è stato registrato un decremento dei rifiuti generati. Secondo i dati forniti da ISPRA alla Commissione nell'ambito di altra inchiesta svolta nella presente Legislatura²⁸

"nel bimestre marzo-aprile 2020 si stima che, le disposizioni di *lockdown* a seguito dell'emergenza Covid-19 abbiano determinato, per effetto della contrazione dei consumi, una riduzione della produzione dei rifiuti urbani approssimativamente intorno al 10 per cento. In termini quantitativi questo si tradurrebbe in una riduzione dei circa 500.000 tonnellate nel bimestre... [...] riguardo alla produzione dei rifiuti, è stata registrata - su un campione significativo che non ha riguardato tutto il paese, tra il 21 febbraio e il 25 aprile 2020, in fase emergenziale, una diminuzione dei rifiuti pari al 13,9 per cento, una diminuzione della raccolta differenziata del 12,5 per cento e una diminuzione della raccolta di rifiuti indifferenziati del 13,2 per cento,

²⁸ XVIII Legislatura - Doc. XXIII n. 4 - Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati. "Emergenza epidemiologica Covid-19 e ciclo dei rifiuti", approvata l'8 luglio 2020 http://documenti.camera.it/_dati/leg18/lavori/documentiparlamentari/IndiceETesti/023/004/INTERO.pdf

in considerazione della riduzione dei rifiuti provenienti dagli esercizi commerciali e di quelli provenienti dal settore del turismo; viceversa, si è registrato un aumento di rifiuti provenienti dai luoghi domestici; secondo i dati ISPRA, sulla base dei 3,8 milioni di tonnellate trattate dai 437 inceneritori presenti in Italia nel 2017 la riduzione registrata nei due mesi di *lockdown* - si arriva più o meno a 4,8 milioni di capacità residua. Pertanto, secondo il ministro dell'ambiente, considerando la riduzione di produzione dei rifiuti, la situazione impiantistica non è in crisi".

Gli indumenti usati ed i rifiuti tessili

Gli abiti usati e i tessili dismessi vengono annoverati, sulla base della legislazione vigente, nella categoria dei rifiuti urbani. Il codice CER a loro assegnato è 200110 e 200111. La gestione di questi rifiuti inizia principalmente attraverso il sistema della raccolta differenziata mediante i soggetti autorizzati e convenzionati con le singole amministrazioni comunali o grazie alle raccolte mirate ed organizzate da enti od organizzazioni caritatevoli. Esiste però, come si è detto, anche un cospicuo traffico sommerso.

Nell'esplorazione del mercato lecito, secondo i dati ufficiali forniti da ISPRA, sono stati registrati i seguenti quantitativi:

Anno	Dato nazionale (ton)	Dato per macroarea	(ton)
2017	133.381	Nord	74.001
		Centro	22.542
		Sud	36.838
2018	146.170	Nord	75.345
		Centro	29.560
		Sud	41.264
2019	157.703	Nord	80.086
		Centro	35.418
		Sud	42.199
2020	143.261	Nord	73.582
		Centro	32.085
		Sud	37.594

(Tab. 1)

Si può agevolmente notare la flessione intervenuta nel 2020, rispetto ai precedenti anni, in ragione delle motivazioni legate alla dichiarata "emergenza Covid-19" meglio delineata nella specifica inchiesta della Commissione²⁹.

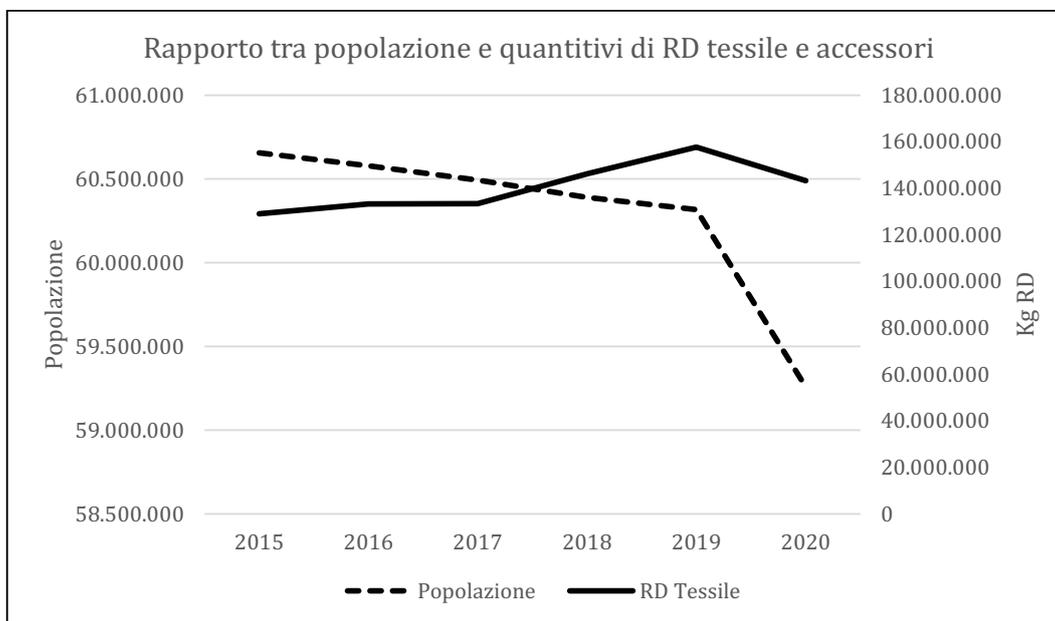
La raccolta pro-capite ha registrato i seguenti valori:

²⁹ V. nota precedente

Anno	Dato per macroarea	(kg/ab)	Dato nazionale (kg/ab)
2017	Nord	2,67	2,20
	Centro	1,87	
	Sud	1,78	
2018	Nord	2,73	2,42
	Centro	2,49	
	Sud	2,03	
2019	Nord	2,90	2,61
	Centro	2,99	
	Sud	2,09	
2020	Nord	2,68	2,42
	Centro	2,73	
	Sud	1,87	

(Tab. 2) (Fonte dati ISPRA - Catasto rifiuti, ISTAT)

Nel corso di un'analisi complessiva emerge che l'incremento tendenziale della raccolta *pro capite* su base nazionale (ad esclusione dell'anno 2020 in ragione dell'emergenza sanitaria) deriva non solo dall'aumento dei quantitativi della RD di indumenti ed accessori usati ma, nel contempo, dalla diminuzione costante ed inesorabile della popolazione presente in Italia.



Nel panorama complessivo non si esclude il fatto che i dati possano essere sensibilmente sottostimati atteso che alcuni soggetti tenuti alla registrazione potrebbero non aver comunicato le rispettive informazioni ponendole a disposizione di ISPRA per la composizione dei *report* annuali e tenuto anche conto della significativa presenza di un non trascurabile mercato sommerso.

Difatti in tema di gestione di abiti usati e accessori si deve necessariamente tenere conto anche di una consistente aliquota che verosimilmente sfugge a ogni tipologia di censimento considerato che la raccolta avviene non solo attraverso i canali ufficiali legati alla gestione comunale ma anche mediante specifiche iniziative promosse dagli enti caritatevoli e di assistenza o addirittura attraverso sistemi di raccolta basati sull'installazione abusiva di cassonetti in aree pubbliche, aperte al pubblico o private.

In particolare quest'ultima raccolta parallela sfugge a ogni forma di rendicontazione andando ad alimentare il settore del mercato illecito. Altro aspetto che potrebbe alterare la reale portata quantitativa della raccolta di abiti e accessori è quello legato alla non corretta rendicontazione dei flussi, sia per dolo sia per colpa, atteso che nel conferimento del servizio da parte dei comuni ai soggetti incaricati possono essere usate formule di misurazione non aderenti ai reali quantitativi raccolti ed ancor più la rendicontazione viene demandata ai soggetti raccoglitori confidando così in un corretto comportamento di questi ultimi. Un caso esemplificativo è quello riscontrato, attraverso la consultazione di fonti aperte, presso il comune di Motta Visconti (area metropolitana di Milano) allorché nel 2014 l'amministrazione comunale approvò e sottoscrisse una convenzione con alcune cooperative per il posizionamento di contenitori e la correlata raccolta di indumenti usati ed accessori. All'interno dell'atto di approvazione veniva stabilito che gli incaricati della raccolta avrebbero dovuto fornire al comune i dati sul quantitativo di materiale raccolto calcolato sulla base del volume di un contenitore. E' di chiara evidenza il fatto che tale metodologia di calcolo, laddove eseguita anche con attenzione e precisione, conduce inevitabilmente al concretizzarsi di inesattezze quantitative legate ad un naturale disallineamento del rapporto tra peso e volume per una tipologia di rifiuti, quali sono gli indumenti usati e gli accessori, alquanto eterogenea.

Ovviamente risulta difficile quantificare nel complesso questo flusso sotterraneo che allo stato sfugge completamente ad ogni forma di censimento e si presta in via strumentale alla commissione di illeciti in campo ambientale. Non è infatti da escludere il ricorso a formule di smaltimento illecito degli scarti di lavorazione da parte di aziende che si impegnano nelle lavorazioni di questi flussi clandestini.

A titolo esemplificativo e solamente per rendere un parametro di riferimento si rileva che secondo i dati forniti per il 2012 sulla base di un accordo ANCI-CONAU³⁰ in Italia la raccolta differenziata della frazione tessile ha un potenziale di resa compreso tra 3 e 5 kg annui

³⁰ Marzo 2012. Protocollo d'intesa sulla RD della frazione tessile. Febbraio 2013. Linee guida per l'affidamento del servizio di raccolta differenziata della frazione tessile

- abbigliamento [CER 20 01 10] e prodotti tessili [CER 20 01 11]

per abitante. Ipotizzando l'applicabilità di un valore medio di 4 kg/abitante/anno dovremmo trovarci in presenza di un quantitativo potenziale di circa 240.000 tonnellate a fronte dei quantitativi sin qui registrati e come sopra rendicontati³¹.

Si osserva che nel 2019, anno di maggiore resa in termini complessivi, la raccolta si è attestata a circa 158.000 tonnellate.

Se ne deduce che, sulla scorta dei dati prospettici forniti da ANCI-CONAU, mancherebbero all'appello circa 82.000 tonnellate/anno che confluirebbero così nel mercato illecito.

Sotto il profilo della produzione derivante dalla raccolta differenziata di rifiuti tessili possiamo riassumere, per il 2020 (ultimo anno disponibile per i dati ISPRA), il seguente quadro regionale.

Regione	Quantità RD tessili urbani e/o assimilati (t)
Lombardia	24.959
Campania	14.236
Veneto	14.093
Emilia Romagna	13.862
Lazio	13.149
Piemonte	11.878
Toscana	11.026
Puglia	9.262
Marche	4.725
Sicilia	4.111
TAA	3.845
Sardegna	3.441
Liguria	3.214
Umbria	3.186
Abruzzo	3.162
Basilicata	2.000
FVG	1.421
Calabria	1.051
Molise	330

³¹ Cfr. anche Doc. 0134_009 - Indumenti usati: come rispettare il mandato del cittadino? descrizione di una filiera che va messa in trasparenza. Occhio del Riciclone - Humana People to People Italia

Valle d'Aosta	309
---------------	-----

(Tab. 3)

I primi 10 comuni più virtuosi, per la RD dei tessili (anno 2020), sono:

Comune	Quantità (t)	Area geografica	Quantità (t)
Roma	6.117	Nord	10.424
Milano	3.913	Centro	8.152
Napoli	2.176	Sud	2.176
Torino	1.725		
Bologna	1.583		
Genova	1.228		
Venezia	1.072		
Firenze	1.065		
Prato	970		
Parma	903		

(Tab. 4)

Possiamo osservare come delle città elencate 6 appartengano all'area del Nord, 3 al Centro Italia e 1 al Sud, a riprova che la primaria fonte di produzione e di raccolta degli abiti usati si attesta al Nord.

L'analisi dei flussi di rifiuti tessili, con particolare riferimento agli abiti usati gestiti in Italia (CER 200110 e 200111), ha consentito di rilevare l'esistenza di un apprezzabile flusso proveniente dall'estero almeno fino al 2019. Nel 2020, stante l'emergenza Covid-19 i flussi provenienti dall'estero si sono praticamente azzerati. Pertanto per il 2019 si è registrato l'ultimo consistente ingresso in Italia per un ammontare quantitativo di circa 56.400 tonnellate, mentre per il 2020 la quota è scesa ad appena 66 tonnellate provenienti dalla sola Svizzera. Nell'anno 2019 la provenienza è stata registrata da: Austria, Bulgaria, Repubblica Ceca, Croazia, Francia, Germania, India, Irlanda, Lituania, Malesia, Paesi Bassi, Pakistan, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Romania, San Marino, Slovenia, Svizzera, Tunisia, Ungheria.

La tabella sottostante riassume la tendenza pocanzi illustrata:

Nazione di origine	Quantitativo (ton)
Germania	30.981
Svizzera	14.466
Austria	6.189

Paesi Bassi	1.116
Slovenia	699
Repubblica Ceca	655
Malta	579
Ungheria	480
Tunisia	267
Croazia	247
India	230
Pakistan	116
Francia	18
Irlanda	15
Lituania	64
Malesia	6
Polonia	99
Portogallo	46
Regno Unito	17
Romania	73
San Marino	111
Bulgaria	2
Totale	56.476

(Tab. 5)

I maggiori importatori si trovano nelle provincie di Caserta, Napoli, Prato e Salerno.

Ragione sociale	Provincia	Quantitativo (t)	Paesi di provenienza
F.lli Esposito Import Export s.r.l.	Caserta	7.843	Svizzera, Paesi Bassi, Germania, Regno Unito
F.lli Sebeto Trasporti s.r.l.	Napoli	8.429	Germania, Austria
Gemar e figli s.r.l.	Prato	1.273	Germania

Trasporti Brillante G. e figli s.r.l.	Salerno	2.961	Germania, Austria
---------------------------------------	---------	-------	-------------------

(Tab. 6)

Dei casi sopra elencati va tenuto conto che le società F.lli Sebeto Trasporti s.r.l. e Trasporti Brillante G. e figli s.r.l. effettuano unicamente trasporto per importazione di rifiuti dall'estero ma non esplicano alcuna attività di trattamento: il quantitativo importato viene successivamente stornato e trasferito ad operatori del settore addetti al recupero sul territorio nazionale. In particolare la gran parte del volume gestito dalla F.lli Sebeto Trasporti s.r.l. è terminata negli stabilimenti della F.lli Esposito Import-Export s.r.l. (8.035 tonnellate su 12.707 complessivamente trasportate sia da territorio nazionale sia da estero). Parallelamente la società Trasporti Brillante G. e figli s.r.l. ha interagito commercialmente con una platea diversificata di imprese del settore.

Di contro, i maggiori esportatori risultano collocarsi e concentrarsi maggiormente nelle province del nord Italia.

Ragione sociale	Provincia	Quantitativo (ton)	Paesi di destinazione
HUMANA PEOPLE TO PEOPLE ITALIA Soc.Coop. A R.L.	Milano	8.443 ⁽³²⁾	Slovacchia, Bulgaria, Lituania, Paesi Bassi, Ungheria
RECOTES S.R.L.	Torino	6.705	Tunisia, Turchia
STC SERVIZIO TRASPORTI COMBINATI S.P.A. ⁽³³⁾	Genova	6.378	Tunisia
TESMAPRI S.P.A.	Udine	6.331	Tunisia, Pakistan, Ungheria
VINTAGE S.R.L.	Foggia	3.518	Tunisia
FRAMELTEX Di TORREBRUNO Luigi	Prato	2.364	Tunisia
PANDOLFI S.R.L.	Milano	2.090	Tunisia
SA.BI.RO S.N.C.	Prato	1.935	Tunisia
B.Z. Di BECUCCI Gabriele & C. S.A.S.	Prato	1.739	Tunisia
PRE.MA Di BRUNETTI Mauro & C. S.N.C.	Prato	1.659	Tunisia

³² Il quantitativo complessivo proviene da differenti sedi dislocate sul territorio nazionale

³³ S.T.C. s.p.a. è un operatore nel settore del trasporto intermodale per la spedizione di merci in import ed export tra l'Europa ed il nord Africa

TRANSDANIEL S.R.L. ⁽³⁴⁾	Napoli	1.418	Tunisia
Zambetti Fulvio	Bergamo	1.228	Tunisia

(Tab. 7)

E' di facile lettura il dato secondo il quale la destinazione privilegiata dei rifiuti risulta essere la Tunisia.

Tornando alla realtà nazionale, il materiale raccolto o importato, dopo essere stato trattato (selezionato ed eventualmente igienizzato) perde la qualifica di rifiuto.

E' stato rilevato da indagini e analisi dei flussi che una consistente aliquota di abiti usati, dopo il trattamento ai fini del recupero (laddove eseguito) viene inviata all'estero non più come rifiuto ma come prodotto/oggetto recuperato da reimmettersi nel mercato della vendita quindi tale componente viene esportata quale MPS (materia prima seconda). Vi è, inoltre, una distinta porzione che invece viene inviata all'estero quale rifiuto da sottoporre a successive operazioni di trattamento. Secondo i dati raccolti da ISPRA, nell'anno 2020 non sono state registrate esportazioni ufficiali di rifiuti tessili ed abiti usati qualificati come rifiuti. Con buona probabilità le chiusure e le limitazioni imposte delle autorità ai fini di sanità pubblica hanno inciso in tal senso rispetto ad una tendenza già consolidata da anni. Difatti nell'anno 2019, risultavano esportate circa 68.200 tonnellate tra rifiuti quali indumenti ed accessori usati, scarti di selezione e rifiuti da fibre tessili lavorate. Di queste, circa 48.300 tonnellate (ovvero la maggior quota) erano rappresentate da rifiuti quali indumenti ed accessori usati. Assumendo a riferimento l'anno 2019 quale ultimo parametro valoriale significativo, è risultato che le destinazioni privilegiate del materiale qualificabile come rifiuto risultano essere: Austria, Belgio, Bulgaria, Repubblica Ceca, Corea, Croazia, Danimarca, Emirati Arabi, Germania, Ungheria, Lituania, Malta, Paesi Bassi, Pakistan, Polonia, Portogallo, Repubblica centrafricana, Romania, Serbia, Slovacchia, Slovenia, Thailandia, Tunisia e Turchia. La maggior quantità risulta essere confluita in Tunisia.

Stante il dato quantitativo rilevato per il 2019 grazie al contributo di ISPRA, L'Agazia delle Dogane ha riscontrato un rilevante traffico di abiti usati verso India e Pakistan.

Nazione di destinazione	Quantitativo (ton)
Tunisia	38.186
Austria	5.802
Ungheria	5.366

³⁴ Transdaniel s.r.l. è un operatore del trasporto merci

Bulgaria	4.960
Slovacchia	4.862

(Tab. 8)

Il dato significativo legato alla consistente esportazione verso la Tunisia ricalca, in sostanza, gli esiti delle diverse attività giudiziarie condotte a livello nazionale, nell'ambito delle quali è emerso che lo Stato nordafricano risulta essere uno dei principali terminali di esportazione dei rifiuti tessili.

In termini di flussi, a livello nazionale si registra un quadro rappresentato da:

- importazione di rifiuti (abiti usati e accessori non trattati);
- esportazione di rifiuti (abiti usati e accessori non trattati);
- esportazione di abiti usati e accessori recuperati.

Tenuto conto della contrazione dei volumi generali di importazione ed esportazione delle merci in ragione dell'emergenza Covid-19 intervenuta a partire dal 2020 sul piano internazionale, l'azione di contrasto ai traffici illeciti transnazionali ha registrato, in relazione ai rifiuti tessili (così come identificati dall'Agenzia delle Dogane), un intervento assai contenuto con l'effettuazione di quattro sequestri per un ammontare complessivo di 112 tonnellate di rifiuti intercettati.

Di queste, ben 98 tonnellate sono state sequestrate in partenza dal porto di Gioia Tauro con destinazione Emirati Arabi Uniti.

Assumendo a riferimento le annualità 2019-2020, a valle di un'analisi complessiva, si può affermare che la società F.Ili Esposito Import – Export s.r.l. operante nella provincia di Caserta risulta essere il maggiore e più importante operatore del settore nonché il maggiore importatore di abiti usati dall'estero fino al 2019 (come già detto, nell'anno 2020 risultano essersi azzerate le importazioni ufficiali di abiti ed accessori usati dall'estero). Parallelamente e per il solo anno 2019 i più importanti esportatori di abiti usati, intesi come rifiuti, risultano essere la Humana People to People Italia s.c.a r.l. e la Tesmapri s.p.a. Si tratta, in buona sostanza, dei soggetti impegnati in maniera più significativa nel panorama nazionale in tema di gestione degli indumenti e degli accessori usati.

I dati forniti da ISPRA dimostrano che nell'anno 2020 la produzione e la gestione dei rifiuti urbani e speciali, a livello nazionale, ha subito un consistente contraccolpo a causa dell'emergenza Covid-19. Ovviamente tale circostanza ha rappresentato un disallineamento rispetto alle tendenze registrate e consolidate negli anni precedenti e sino al 2019. Detto ciò, per ogni valutazione di carattere statistico svincolata dalla eccezionalità rappresentata dai dati dell'annualità 2020 si assume a riferimento l'anno 2019.

Il quantitativo di indumenti ed accessori usati (intesi come rifiuti) complessivamente raccolti in Italia nel 2019 è stato pari a 157.703 tonnellate. Se si osserva, però, il quantitativo dei rifiuti recuperati in

regime di R3 nella medesima annualità, si registra un quantitativo nettamente superiore e pari a circa 159.831 tonnellate. Preliminarmente si deve tenere in considerazione che nella medesima annualità sono state importate in Italia 55.737 tonnellate di abiti ed accessori usati e sono state esportate 48.351 tonnellate dei medesimi rifiuti. Operando una perequazione dei flussi, in entrata ed in uscita, emerge che il quantitativo complessivamente presente in Italia nel 2019 ammonta a 165.089 tonnellate. Tale dato si discosta lievemente dal quantitativo recuperato in R3 nella medesima annualità. Tale scostamento potrebbe essere ricondotto al recupero di quantitativi di rifiuti giacenti dall'anno precedente. Per il 2019 assumendo i dati della raccolta differenziata per specifica merceologica, su base regionale, e confrontandoli con i dati relativi alle quantità trattate a recupero in R3, sempre su base regionale, si nota che nel caso della Campania vi è una produzione e raccolta locale pari a circa 15.341 tonnellate a fronte di una quota di gestione (R3) operata nella medesima regione pari a 117.068 tonnellate. Ciò sta a significare che circa 101.727 tonnellate di indumenti e accessori usati, classificati come rifiuti, sono confluiti da altre regioni e dall'estero verso la Campania. Per la precisione, di tale ammontare complessivo, 44.236 tonnellate di rifiuti (abiti usati e accessori) sono pervenuti dall'estero. Se raffrontiamo l'aliquota complessivamente trattata in R3 (117.068 ton.) con il quantitativo relativo ai rifiuti gestiti nella stessa regione in forma di messa in riserva (R13), emerge un quadro interessante e sintomatico atteso che in Campania si registrano, per lo stoccaggio in attesa del recupero, appena 5.944 tonnellate. Segno evidente che quel territorio presenta una spiccata vocazione all'attività di recupero R3 che, a ben osservare, configura il segmento più remunerativo dell'intera filiera.

Oltretutto se si tiene conto del fatto che in Campania si raccolgono circa 15.000 tonnellate di indumenti usati attraverso la raccolta differenziata di settore ma solamente 5.944 tonnellate vengono registrate per la messa in riserva, mentre successivamente ne vengono recuperate in quel territorio ben oltre 117.000 tonnellate, si potrebbe ipotizzare che almeno 9.000 tonnellate di rifiuti potrebbero sfuggire alle forme di tracciamento atteso che si ha difficoltà a ritenere come una parte della raccolta differenziata operata in Campania possa sottrarsi alle aziende locali fortemente impegnate nel recupero. Ricordiamo difatti che secondo le stime già sopra sintetizzate mancherebbero all'appello del mercato lecito circa 82.000 tonnellate di rifiuti composti da indumenti ed accessori usati. La Campania, quindi, si attesta come prima regione italiana impegnata in termini di recupero di indumenti ed accessori usati.

Rispetto ai dati di raccolta differenziata registrati nell'anno 2019³⁵ va evidenziato l'importante quantitativo raccolto in Lombardia che, per massa, risulta essere la prima regione in Italia in termini di produzione

³⁵ Fonte ISPRA

di indumenti originati nel circuito dei rifiuti urbani. Difatti il quantitativo raccolto in quell'anno ammonta a 28.129 tonnellate. Nella tabella sottostante vengono riassunti i dati su base provinciale.

Regione Lombardia - raccolta anno 2019	
Provincia	Quantità (t)
Varese	2.159
Como	1.769
Sondrio	35
Milano	9.765
Bergamo	3.136
Brescia	4.640
Pavia	1.065
Cremona	846
Mantova	1.390
Lecco	1.159
Lodi	422
Monza-Brianza	1.743

(Tab. 9)

Parallelamente la provincia più virtuosa risulta essere quella di Roma che nel 2019 ha presentato il maggior quantitativo di produzione su base nazionale, seguita dalla provincia di Milano e da quella di Napoli. Stilando una classifica delle prime dieci provincie italiane, in termine di produzione di indumenti da raccolta differenziata, si ottiene il seguente risultato.

Provincia	Quantità (t)
Roma	11.204
Milano	9.765
Napoli	8.812
Torino	4.947

Brescia	4.640
Bologna	3.831
Firenze	3.737
Treviso	3.587
Verona	3.438
Modena	3.272

(Tab. 10)

La prevalenza nella produzione e raccolta da parte di territori del Nord Italia potrebbe trovare una verosimile chiave di lettura se si valutano i quantitativi prodotti in relazione a una maggiore disponibilità economica dei cittadini e una più alta attenzione e sensibilità sociale, il tutto unito ad un migliore funzionamento dei sistemi di raccolta.

Se si stila e si osserva una classifica in base all'indice pro-capite di produzione, il risultato vede ai primi posti (con un indice superiore a 3 kg per abitante) unicamente province del Nord Italia.

Anno 2019				
Provincia	Quantità (t)	Abitanti	Quantità pro-capite (kg/ab)	PIL pro-capite anno 2019 (€)
Roma	11.204	4.353.000	2,57	39.500
Milano	9.765	3.218.000	3,03	55.800
Napoli	8.812	3.107.000	2,84	20.400
Torino	4.947	2.278.000	2,17	33.700
Brescia	4.640	1.262.000	3,68	35.300
Bologna	3.831	1.009.000	3,80	42.400
Firenze	3.737	1.014.000	3,69	43.000
Treviso	3.587	886.000	4,05	33.800
Verona	3.438	922.000	3,73	39.400
Modena	3.272	701.000	4,67	38.200

(Tab. 11)

Osserviamo, come già accennato, un certo legame tra quantità pro-capite di abiti usati prodotti e PIL su base provinciale. Come già accennato, la quantità pro-capite di rifiuti prodotti è legata in parte anche al funzionamento dei sistemi di raccolta adottati sul territorio.

Modelli di raccolta capillarmente e correttamente progettati in base al tessuto urbano e alla logistica delle società incaricate, possono restituire risultati maggiori in termini di capacità d'intercettazione degli abiti usati.

Rilevata e inquadrata geograficamente la provenienza degli abiti dismessi e tenuto conto del quadro derivante dall'analisi delle attività di recupero, sempre su base territoriale, si nota l'esistenza di un asse di trasmigrazione degli abiti raccolti che va dal Nord Italia verso l'area della provincia di Caserta per poi terminare, parzialmente, all'estero. Nell'anno 2019, come detto, la produzione di abiti ed accessori usati in Italia è stata pari a 157.703 tonnellate.

Attraverso l'analisi dei dati forniti da ISPRA, per il medesimo anno, è emerso che di questo quantitativo oltre 43.200 tonnellate sono transitate nella disponibilità delle ONLUS (Organizzazioni non lucrative di utilità sociale). Nel 2019 ne sono state registrate 31 su buona parte del territorio nazionale ed in particolare in quelle regioni ove risulta più elevata la quantità raccolta (Lombardia, Emilia Romagna, Lazio, Campania, Piemonte, Toscana, Veneto). Nel panorama degli abiti usati le realtà associative di questa natura risultano alquanto ricorrenti e molto attive. Si tratta di aggregazioni di differente natura, da quelle strutturate ad altre più contenute, sia in termini di organizzazione e logistica, sia con riguardo alle potenzialità d'impresa esprimibili. Sovente queste realtà attraggono ed impiegano manovalanza proveniente da aree e situazioni di disagio quali ex detenuti, ex tossicodipendenti, immigrati o altri soggetti in condizione di fragilità.

Le attività di recupero di abiti usati e accessori, preceduta da una raccolta e conseguente messa in riserva (R13), si sostanzia essenzialmente nella selezione ed eventuale igienizzazione³⁶ degli oggetti. L'azione di selezione, operata in larga massima manualmente, determina la creazione di flussi di MPS e di altre frazioni destinate a un successivo riutilizzo sulla base della rispettiva qualità, natura e destinazione d'uso. Le MPS, ovvero gli abiti e gli accessori idonei all'immediato riutilizzo, si suddividono a loro volta in differenti aliquote in base alla loro qualità. Si parte da un livello superiore definito "extra crema" per poi scendere a "crema", prima, seconda e terza scelta. Da un punto di vista dell'utilizzo e della natura possiamo rinvenire catalogazioni quali: estive, invernali, *vintage*, bambini, adulti oppure elencazioni per taglia.

A valle della lavorazione, oltre ai prodotti da reimmettere sul mercato si otterrà, fisiologicamente, una quota di prodotti non idonei al reinserimento del mercato dell'usato ma comunque utili alla produzione di nuovo filato, previo trattamento, nonché materiale di scarto da destinarsi a smaltimento.

³⁶ sul punto è necessario tener conto della modifica al D.M. 5 febbraio 1998, apportata con la legge n. 166 del 2016, di cui si darà conto nel § 3.

Secondo i dati generalmente assunti³⁷ la quota di scarto destinata a smaltimento si attesta mediamente intorno al 3%. I prodotti così selezionati ed eventualmente igienizzati verranno avviati, in Italia o all'estero, in negozi dell'usato o presso venditori ambulanti per poi giungere al consumatore finale. Lungo questa filiera che va dalla raccolta al consumatore, com'è ovvio, possono inserirsi una serie di soggetti operanti a vario titolo. Sinteticamente possiamo affermare che di una data quantità raccolta possiamo ottenere le seguenti aliquote:

- 68% MPS;
- 29% scarti da destinare al recupero di filato;
- 3% scarti da destinare a smaltimento.

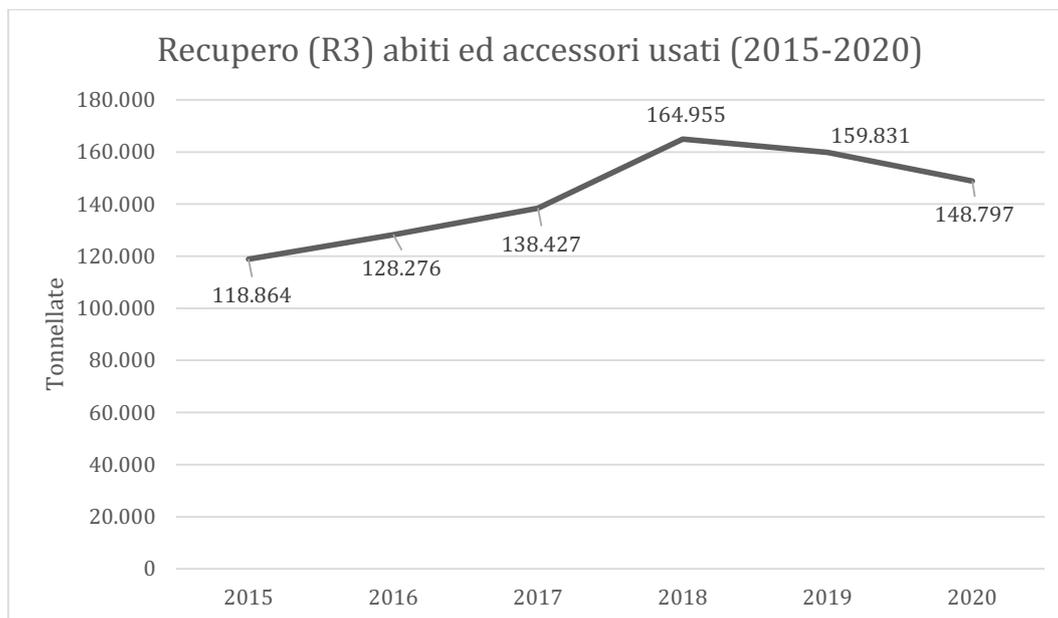
L'esame dei dati messi a disposizione da ISPRA³⁸, relativamente ai flussi riguardanti la gestione di specifici rifiuti per le annualità 2015-2020 ha consentito di evidenziare alcuni rilievi. In particolare è stato approfondito il segmento relativo alla gestione per l'anno 2019 dei dati riguardanti le fasi di recupero "R" atteso che tali operazioni paiono essere quello ove maggiormente s'innestano le attività illecite e della C.O.

Sono stati analizzati i dati relativi alle operazioni R3 (riciclo/recupero). I rifiuti presi in esame sono stati quelli individuati con codice EER 200110 e 200111 (rispettivamente abbigliamento e prodotti tessili derivanti dalla raccolta differenziata urbana) risultano essere quelli recanti potenzialmente un maggior pregio economico.

Dalla lettura dei dati è emerso che l'ammontare complessivo di abiti ed accessori usati recuperati (R3) a livello nazionale, per l'anno 2019, ammonta a 159.831 tonnellate mentre per il 2020 si attesta a 148.797 tonnellate.

³⁷ Cfr. Doc. 0136_001. L'Italia del riciclo 2018. Fondazione per lo sviluppo sostenibile, FISE UNICIRCULAR, Unione Imprese Economia Circolare

³⁸ Doc. n. 274/2



Si ritiene logico supporre che la consistente flessione registrata nell'anno 2020 sia dovuta alla contrazione delle attività produttive e dei consumi legate all'emergenza Covid-19.

Assumendo a riferimento il 2019 quale ultima annualità nel corso della quale i flussi registrati hanno mantenuto una tendenza costante, regolare e non influenzata da fattori esterni ed eccezionali, possiamo analizzare quali siano le regioni italiane presso cui si concentrano il maggior numero di aziende impegnate nell'attività di recupero con relativa rendicontazione dei quantitativi recuperati.

Regione	n. aziende	Quantitativi gestiti (t) (R3)
Campania	93	117.067
Toscana	48	16.273
Lombardia	18	7.612
Veneto	12	4.758
Umbria	2	2.985
Puglia	11	2.977
Emilia Romagna	10	2.655
Sicilia	6	1.137

(Tab. 12)

Per le prime quattro regioni in termini di quantitativi trattati e di numero d'impresе impegnate in tale attività emergono i seguenti dati

che fotografano un interessante quadro d'insieme attraverso il quale si evince la vocazione a cui si presta ogni territorio in termini di gestione e recupero degli indumenti e degli accessori usati:

Regione	Provincia	N. imprese	Quantitativi recuperati (R3) (ton)
Campania	Benevento	5	2.818
	Caserta	51	88.872
	Napoli	35	25.365
	Salerno	2	12
		93	117.067
Toscana	Prato	45	15.887
	Pistoia	2	227
	Lucca	1	159
		48	16.273
Lombardia	Bergamo	3	168
	Brescia	2	35
	Cremona	1	45
	Lodi	1	28
	Milano	8	7.329
	Monza e Brianza	1	7
		16	7.612
Veneto	Padova	5	4.140
	Venezia	3	396
	Vicenza	4	222
		12	4.758

(Tab. 13)

Ben altro scenario si ravvisa, nella medesima annualità, in ordine alla fase di "messa in riserva" (R13) ovvero la fase di stoccaggio di rifiuti per sottoporli a una delle operazioni di recupero (indicate nei punti da R1 a R12 recupero del decreto legislativo n. 152 del 2006).

Innanzitutto si rileva che la sommatoria dei quantitativi di rifiuti sottoposti a messa in riserva ammonta a 116.566 tonnellate. Altro elemento d'interesse è insito in una sorta di suddivisione dei ruoli. Solo in rari casi, chi opera la messa in riserva (R13) effettua anche le attività di recupero (R3).

Pertanto, sotto il profilo fenomenologico legato alla tipologia degli impianti di gestione, così come desunta dalla lettura degli indicatori, si desume che:

alcuni impianti effettuano esclusivamente operazioni di R13;

altri impianti effettuano unicamente il trattamento (R3);

solo pochi soggetti sono impegnati in entrambe le operazioni.

Nella tabella sottostante vengono riassunti, sempre per l'anno 2019, i dati relativi ai quantitativi gestiti in regime di R13, suddivisi su base regionale, nonché il numero delle aziende impegnate in tale attività:

Regione	Quantità (t)	Aziende
Lombardia	27.425	71
Veneto	18.182	43
Lazio	15.861	23
Emilia Romagna	10.008	32
Piemonte	9.867	38
Puglia	7.672	43
Campania	5.944	143
Umbria	4.531	4
TAA	3.970	23
Sardegna	2.517	10
Toscana	2.500	62
Liguria	2.079	19
Sicilia	2.010	26
Abruzzo	1.845	18
FVG	1.516	8
Basilicata	152	9
Calabria	440	10
Marche	20	9
Molise	26	2

(Tab. 14)

Dalla lettura della tabella si nota come la Lombardia si collochi al primo posto anche per la quantità di rifiuti sottoposti a messa in riserva (R13). Tale dato va necessariamente affiancato a quello relativo alla produzione determinando così il convincimento secondo cui i territori presso cui si opera la raccolta, soprattutto in quantità maggiori, si prestano a rappresentare essenzialmente la funzione di piattaforme per lo stoccaggio iniziale in attesa di un successivo trasferimento in altre aree geografiche ove, di contro, è prevalente l'azione del recupero.

In buona sostanza, sotto il profilo fenomenologico, emerge che gran parte della produzione e della raccolta di abiti ed accessori usati

avvengono nel Nord Italia mentre al Sud, ed in particolare in Campania, si concentra il maggior numero di aziende che operano nel campo del recupero.

1.3 La visione dei portatori d'interesse del settore

La Commissione ha audito i principali portatori d'interesse della gestione dei rifiuti tessili i quali, in alcuni casi, hanno anche consegnato studi, relazioni tecniche e linee guida, acquisiti come documenti.

1.3.1 L'affidamento del servizio di raccolta

ANCI, l'Associazione dei Comuni Italiani, ha portato il punto di vista degli enti locali che, in virtù della privativa sui rifiuti urbani, sono responsabili della raccolta delle frazioni 200110 e 200111. In alcuni casi sono i Comuni, direttamente, ad affidare il servizio di raccolta a soggetti esterni. In altri casi l'affidamento è compiuto dalle aziende di igiene urbana che svolgono il servizio di raccolta per conto dei Comuni. ANCI ha consegnato una relazione illustrativa (Doc. 157/1) e si è sostanzialmente attenuta a i suoi contenuti durante l'intervento della propria delegazione nell'audizione del 17 aprile 2019³⁹.

Questa la descrizione del settore degli indumenti usati e gli illeciti tipici della filiera:

“Gli indumenti usati che non trovano nuova vita attraverso la compravendita, lo scambio tra privati o la donazione diretta ad enti di beneficenza assumono la qualifica di rifiuti urbani e pertanto diventano oggetto di specifiche raccolte differenziate, che spesso i comuni o i gestori della raccolta affidano a soggetti terzi. A differenza di altre frazioni merceologiche di rifiuti, la cui raccolta e trattamento rappresentano un costo per la collettività, quella tessile può essere avviata in canali di recupero che procurano ritorni economici, capaci non solo di ripagare i costi della gestione, ma talvolta anche di produrre qualche margine e talora margini consistenti. Questo aspetto fa sì che il servizio possa essere affidato a costo zero per la stazione appaltante (comune o gestore della raccolta) o addirittura dietro una qualche forma di contropartita di tipo economico o anche di tipo sociale (inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati, finanziamento di progetti di solidarietà).

Purtroppo le filiere degli indumenti usati originati dalle raccolte differenziate non godono più di buona reputazione. Nella relazione del 2013 del Procuratore nazionale antimafia si legge: «Le indagini della DDA, svolte dal sostituto procuratore Ettore Squillace Greco, hanno dimostrato che buona parte delle donazioni di indumenti usati che i cittadini fanno per solidarietà finiscono per alimentare un traffico illecito, dal quale camorristi e sodali di camorristi traggono enormi profitti. Certamente in parte dell'attività sono stati rilevati i tipici metodi e strumenti camorristici, nonché

³⁹ La delegazione era composta dall'onorevole Vincenzo Bianco, Presidente del Consiglio Nazionale ANCI, dal dottor Mauro Barisone, Vice Presidente di ANCI-Piemonte, dall'ingegner Franco Bonesso e dalla dottoressa Carmelina Cicchiello.

lo strumento della carica intimidatoria, che è patrimonio criminale del gruppo stesso». Sono stati localizzati dalla Direzione nazionale antimafia in particolare due distretti economici del settore, uno nel sud, a Ercolano, e l'altro a Prato Montemurlo, che riguarderebbe il centro-nord, e una direttrice che unisce questi due centri di raccolta con Tunisi, che è la principale destinazione dell'export italiano".

Nella relazione scritta, trasmessa alla Commissione, ANCI si spinge oltre, ricordando che: "le inchieste della Direzione Nazionale Antimafia e delle Direzioni Distrettuali Antimafia descrivono un dominio del mercato italiano degli indumenti usati da parte dei clan camorristici e un loro sostanziale controllo dei due distretti economici del settore (Ercolano/Resina e Prato Montemurlo) e della direttrice che li unisce a Tunisi (principale destinazione dell'export italiano)". Nell'audizione si è proseguito affermando che:

"tra i reati più comuni nelle filiere degli indumenti usati emersi nel corso delle riunioni e dei tavoli tecnici tenutisi sul tema sono elencati i seguenti aspetti: 1) commercio in nero di rifiuti tessili e abiti usati che non sono tracciati all'origine; 2) abitudine ad aggirare le norme che regolamentano la selezione e la igienizzazione dei rifiuti tessili, ma anche a dirottarne il percorso, falsificando formulari, bolle di trasporto e quant'altro; 3) traffico internazionale di rifiuti, frodi doganali e pratica massiccia del contrabbando verso Paesi che hanno deciso di proibire l'importazione di indumenti usati; 4) riciclaggio di denaro sporco derivante dal narcotraffico e da altre attività illecite, facilitato dal carattere fungibile dei beni trattati; 5) intimidazione degli operatori del settore attraverso ogni strumento; 6) il cosiddetto *transfer mispricing*, che consiste nell'attribuzione di quote di prezzo artificialmente elevate ad anelli della catena ubicati in paradisi fiscali o in Paesi dove la tassazione è significativamente più bassa. Segnaliamo anche irregolarità diffuse, che hanno minore rilievo da un punto di vista penale, ma che contribuiscono all'opacità delle filiere e ai reati più gravi che ne conseguono. Tra queste, possiamo parlare anche di turbative d'asta, ingannevolezza sulla destinazione solidale degli indumenti, ingannevolezza o mendacia nel promettere risultati solidali e contributi economici, che non possono essere onorati se non falsificando le rendicontazioni. Pur avendo diversa efficacia penale, tutto questo incide sulla reputazione, che è un argomento importante in una materia come questa".

Rilevanti sono le osservazioni di ANCI sul fatto che i comuni e le aziende che gestiscono il servizio integrato di igiene urbana possono svolgere un importante ruolo di prevenzione dell'illegalità e che sarebbe "opportuna una capillare campagna di comunicazione e di sensibilizzazione a livello nazionale anche con il coinvolgimento del CONAU (Consorzio Nazionale Abiti e Accessori Usati), del Ministero dell'ambiente e del Ministero delle politiche sociali, per rendere più chiaro il reale destino degli abiti usati conferiti al servizio pubblico di raccolta".

E' stata poi illustrata la difficoltà di un reale controllo dell'intera filiera su tutto ciò che avviene dopo lo svuotamento dei cassonetti stradali, ossia il successivo stoccaggio, la vendita e il trasferimento agli impianti di recupero.

ANCI ha quindi proposto “un albo o registro a livello nazionale con l'individuazione degli operatori, sul quale vengano attivati controlli centrali e controlli sulla tracciabilità del materiale raccolto dalla fase del primo stoccaggio alle fasi della commercializzazione, quindi una sorta di albo nazionale in cui, sulla base di accertamenti fatti da chi ha i poteri e gli strumenti per farlo, possiamo attingere perché è un albo certificato, come avviene con la lista delle aziende che hanno i requisiti richiesti dalla legge”. L'albo proposto da ANCI dovrebbe essere “riconosciuto a livello nazionale, una specie di *white list* su cui, con gli strumenti a disposizione di un'autorità nazionale che ha competenza in questo settore, che potrebbe essere costituita forse presso il Ministero dell'ambiente, perché su questa materia la competenza fondamentale è loro, con l'aiuto e la vigilanza di organismi specializzati che fanno indagini anche in questo campo, chi fa parte di quest'Albo sarebbe «certificato», nei limiti di quello che ovviamente si può fare, ma sottoposto a una qualche vigilanza”.

E' stata segnalata come criticità il fatto che il Codice degli appalti “per ragioni di concorrenzialità, consente di privilegiare le associazioni no profit, inserendo o requisiti di partecipazione come ad esempio la capacità tecnica, o criteri di valutazione dell'offerta tecnica, ad esempio offerta sociale, ma non consente di limitare la partecipazione alle associazioni *no profit*”; specificando poi che “è possibile riservare l'affidamento a determinate categorie di operatori solo ai sensi dell'articolo 112 del decreto legislativo n. 50 del 2016, ma in questa ipotesi si escluderebbero operatori che si adoperano proficuamente per interventi di sostegno locale e/o internazionale, ma che non si occupano dell'inclusione dei lavoratori svantaggiati”.

Un'ipotesi percorribile secondo ANCI potrebbe essere quella “di un affidamento a procedura aperta, mediante il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, che promuova l'integrazione sociale e professionale delle persone con disabilità o svantaggiate e premi le proposte di impiego degli indumenti usati raccolti oppure del ricavato della vendita degli indumenti usati a favore del sociale o di promozione della qualità della vita e dell'ambiente a livello sia nazionale che internazionale”.

La Commissione ha ripetutamente verificato che costituisce un problema tipico di questa filiera il fenomeno dei cassonetti abusivi per la raccolta stradale⁴⁰: relativamente al quale ANCI suggerisce “ai Comuni una modalità che consenta la rimozione dei cassonetti che sono evidentemente il terminale nel territorio di un'attività illegale, nel modo più rapido e incisivo possibile, senza fare diffide a 30 giorni,

⁴⁰ Si veda anche il § 2.5

che rischiano di essere fatte solo allo scopo di dire che l'abbiamo fatto, ma di non essere efficaci”.

Utilitalia, che riunisce buona parte delle associazioni di categoria che svolgono il servizio di raccolta dei rifiuti urbani per conto dei Comuni, ha consegnato alla Commissione il Rapporto Nazionale sul Riutilizzo 2018 per maggiori informazioni su settore e filiera (Doc. 125/2) ed è intervenuta con una propria delegazione nell'audizione del 21 marzo 2019⁴¹.

Gli auditi hanno spiegato le principali modalità dell'affidamento del servizio di raccolta di rifiuti tessili (abiti usati) e il suo inquadramento nel sistema di raccolta dei rifiuti urbani. Ha descritto condizioni di mercato e valore tendenzialmente positivo della frazione, *player* tipici della raccolta, dinamica di negoziazione con gli affidatari, legame storico con il mondo della solidarietà; ha anche parlato dell'aspettativa/mandato solidale dei donatori/conferitori di abiti usati e della dissociazione, frequente, tra marchio solidale e operatore che svolge il servizio (godendo del marchio in cambio di *royalties*).

Nel parlare degli illeciti più tipici, si è soffermato sulla pratica del sommerso, sulle truffe alle stazioni appaltanti, sul lavoro nero o su modalità irregolari nelle operazioni di raccolta; ha poi menzionato le infiltrazioni della criminalità organizzata e i traffici internazionali illeciti di rifiuti. Ha parlato della forte eterogeneità delle filiere e raccolte facenti capo a Caritas, spiegando anche che Caritas non è un soggetto unico e perfettamente individuabile e chiarendo che a volte tali raccolte in nessun momento entrano in contatto con il lavoro dell'azienda di igiene urbana.

E' stato menzionato, a più riprese, un tavolo di confronto promosso da Utilitalia assieme all'associazione di operatori dell'usato Rete ONU e al Centro Nuovo Modello Sviluppo dove un significativo campione di stakeholder è stato consultato al fine di focalizzare questioni e diversi punti di vista con l'obiettivo di produrre un'autoregolamentazione/linee guida per i sistemi di affidamento anche con il fine di prevenire reati lungo la filiera, limitando anche ingannevolezza o incoerenze nell'utilizzo dell'argomento solidale:

“Abbiamo scelto un campione rappresentativo di città, ma comunque tutto su base volontaria, quindi tutto di soggetti che hanno scelto di mettersi un po' in discussione. Immagino che la realtà completamente fasulla non sia venuta al nostro tavolo. E sono sicuro che non abbia partecipato neanche l'azienda, tra le nostre associate, che poco si interessa a questo fenomeno. Come per tutte le iniziative di supporto e sensibilizzazione, si raggiunge chi è possibile. Non abbiamo nessun potere istituzionale di indagare su come si comportano le realtà. È vero che abbiamo cercato di incrociare più e più

⁴¹ Facevano parte della delegazione il Presidente della Commissione nazionale raccolta differenziata e riciclaggio Utilitalia, Alberto Ferro e i dirigenti Bernardo Piccioli Fioroni, Luca Mariotto, Mirko Regazzi ed Elisabetta Petri.

flussi. A questo tavolo c'è Rete ONU, un'associazione di operatori dell'usato che ha sottoscritto una carta etica di impegni da rispettare (verso ambiente, lavoratori e legalità), c'è CONAU, che rappresenta la maggior quota di valore. Anche loro dicono di avere una concorrenza dagli operatori illeciti. C'è stato un dibattito forte su quali misure potessero davvero contrastare le possibilità di infiltrazione e quali invece complicherebbero solo la vita degli operatori corretti o degli operatori non che non vogliono fare illecito. Abbiamo avuto diverse discussioni su alcuni punti. Quando, ad esempio, si parla di realtà capaci di influenzare, di condizionare un mercato, abbiamo detto: per garantire la tracciabilità, chi si candida a gestire un flusso di materia, deve dichiarare già qual è l'impianto dove porterà e, da quell'impianto, su quali mercati collocherà il materiale. Poi abbiamo detto: fino all'impianto di recupero è un obbligo di legge, quindi chiediamo che venga identificato l'impianto. Non possiamo, però, obbligare l'impianto a dire a chi venderà. Uno potrebbe dire: è un'attività imprenditoriale, faccio quest'attività, e non so domani a chi venderò. Sarebbe stata una limitazione alla concorrenza mettere questa condizione già nel bando. Ci siamo, però, anche confrontati. In una situazione in cui ci fosse un forte controllo su un impianto, se io consento di partecipare solo a chi dichiara di avere l'accesso all'impianto, alla fin fine replico il vincolo, cioè do la possibilità di condizionare tutto un mercato a chi già controlla i punti chiave. È stato un dibattito, con chi ha avuto voglia di farlo, per chiedersi: si fa una cosa perché ci si riserva di trattare con operatori oscuri o ci si riserva perché si vuole avere un margine di mercato e sapere che un giorno si può esportare in un Paese e un giorno in un altro?

Questo rappresenta le dinamiche di tutti i settori economici. La conoscibilità preventiva garantirebbe, ma sarebbe una limitazione all'imprenditoria. Abbiamo cercato, dove possibile, di chiedere una rendicontazione e una tracciabilità, ma anche questo, non derivando da un obbligo di legge, l'abbiamo posto come requisito preferenziale”

E' stato consegnato alla Commissione un documento frutto del lavoro svolto (Doc. 125/1), precisando che come associazione di categoria Utilitalia non ha poteri diretti sui suoi associati e che sul tema della tracciabilità e sulla necessità di controlli può fare al massimo opera di sensibilizzazione; gli stessi associati hanno dei limiti nel poter imporre il controllo dell'intera filiera. Su questo argomento Utilitalia ha anche segnalato che la filiera mal sopporterebbe ingenti costi di autocontrollo e certificazione.

Su richiesta della Commissione, che ha chiesto se false ONLUS o false attività solidali fossero individuabili anche fuori dal mondo cattolico, Utilitalia ha detto di supporre che realtà fasulle, almeno nel Tavolo di confronto sopra menzionato, non si siano presentate dato il grado di esposizione implicato da questo tipo di lavoro.

Sempre su richiesta della Commissione sono state commentate le sollecitazioni operate dal consiglio comunale di Bologna per indurre Hera, l'azienda di igiene urbana, a restringere i criteri di selezione per l'affidamento servizio di raccolta dei rifiuti tessili a tal punto da limitare la possibilità di scelta a un singolo operatore: “non è

inconsueto, è uno di quegli esempi in cui abbiamo i limiti del servizio integrato, perché non c'è un'integrazione che l'azienda di igiene urbana possa far valere: me ne devo occupare. In tutti i casi in cui il comune dice che se ne occuperà, che l'azienda non deve preoccuparsene, ovvero fa il bando con queste caratteristiche. Noi abbiamo dato uno strumento: guarda che si potrebbe fare così, si potrebbe dare un punteggio. Se uno dice che non lo vuole fare, li ci fermiamo”.

Nel gennaio 2021, Utilitalia ha trasmesso alla Commissione le proprie “Linee guida per l’affidamento del servizio di gestione degli indumenti usati (Cod. EER. 20.01.10 – 20.01.11)”.

Si tratta di un documento che affronta in maniera completa il tema e, pur provenendo da un soggetto portatore di interessi consente una lettura obiettiva quantomeno delle criticità, e dei punti nodali per affrontarle: si ritiene dunque utile riportarne in forma ampia il contenuto.

Nella premessa delle Linee Guida si legge che, in un contesto settoriale di illegalità diffusa

“le stazioni appaltanti (prevalentemente aziende di igiene urbana) possono svolgere un importante ruolo di promozione della trasparenza, della sostenibilità (sociale e ambientale) e di prevenzione dell’illegalità. Per essere ecologicamente efficiente ed economicamente sostenibile, la gestione dei rifiuti urbani ha bisogno della collaborazione dei cittadini, accordata in base al grado di fiducia nutrita verso chi organizza e gestisce il servizio, e i risultati dello stesso. Per questa ragione, come associazione di rappresentanza di aziende operanti nel settore e che hanno rapporti diretti con i cittadini, si è ritenuto importante fornire alcune indicazioni che aiutino a:

1. selezionare operatori onesti, efficienti e trasparenti;
2. ampliare e qualificare il livello della concorrenza, spostandola dal mero piano economico a quello della capacità tecnica, della qualità del servizio, della responsabilità sociale, della tutela ambientale, della solidarietà;
3. promuovere una più ampia tracciabilità del materiale raccolto, dalla fase di primo stoccaggio fino alle ultime fasi di commercializzazione, affinché tutta la filiera sia responsabilizzata nello sforzo di liberarla da soggetti “opachi” o addirittura non in linea con le disposizioni di legge;
4. assicurare appropriati strumenti di rendicontazione e informazione tenendo presente che, oltre che beneficiari del servizio, i cittadini sono anche coloro che, attraverso la propria fiducia, alimentano una filiera dalla forte valenza ambientale e sociale.

Scopo delle linee guida è “fornire alle stazioni appaltanti informazioni utili sulle specificità che caratterizzano questa filiera e sugli strumenti a loro disposizione, comprese le ricadute (positive o negative) legate alle varie scelte che possono essere operate in fase di elaborazione dei bandi di gara” [...]

“I bandi di gara rappresentano il principale strumento a disposizione che Comuni e aziende di raccolta hanno per offrire le maggiori garanzie possibili in termini di tracciabilità, trasparenza, legalità, sostenibilità e solidarietà

della filiera. Uno strumento che per la sua natura non può certo risolvere tutte le criticità della filiera, ma che nelle proprie prerogative può contribuire ad aiutare a selezionare operatori sani e a riequilibrare i rapporti di forza fra gli addetti alla raccolta – specialmente i più piccoli – da una parte, e dall'altra gli operatori intermedi e gli impianti di trattamento. Si ritiene infatti che le maggiori criticità in termini di trasparenza e legalità si concentrino soprattutto nelle fasi della filiera a valle della raccolta. Per questo l'introduzione nei bandi di gara di requisiti e punteggi finalizzati a controllare meglio la filiera, potrebbe permettere ai piccoli operatori che partecipano alle gare di ottenere dagli operatori intermedi e dagli impianti di trattamento prove documentali e certificazioni che in situazioni normali avrebbero maggiore difficoltà a richiedere e soprattutto a ottenere”.

[...]

“La prassi nazionale registra diverse modalità di affidamento del servizio, le principali delle quali possono essere raggruppate in tre macro-categorie: 1. affidamento del servizio di raccolta, trasporto e avvio a recupero; 2. affidamento separato, in due procedure distinte, da una parte del servizio di raccolta e trasporto, dall'altra della vendita di quanto raccolto agli impianti di recupero; 3. affidamento del ciclo integrato: raccolta, trasporto e trattamento finale (recupero o smaltimento).

[...]

Ciascuna delle tre modalità presenta pro e contro.

La prima è sicuramente più flessibile e per questo probabilmente adatta ad affidamenti di piccole dimensioni. Inoltre, garantisce una più ampia partecipazione in quanto, per accedere alla procedura, è sufficiente effettuare la raccolta e dimostrare di aver avviato a recupero quanto raccolto, senza necessità di fornire particolari dettagli sulle successive fasi. Il limite di questo approccio sta nel fatto che non è possibile esercitare alcun controllo sugli impianti di trattamento finale, che non partecipano alla gara ma fanno comunque parte integrate della filiera.

La seconda modalità garantisce alla stazione appaltante un maggior controllo su ciascuna delle due fasi (raccolta e trattamento), ma d'altra parte “spezza” la continuità della filiera⁴ e lascia alla stazione appaltante l'onere di trovare chi valorizza il materiale, costringendola a interfacciarsi con un mercato volatile, di cui non necessariamente conosce logiche e dinamiche, peraltro in un contesto in cui il valore del materiale sta progressivamente diminuendo.

La terza modalità richiede un livello più elevato di organizzazione e strutturazione da parte dei soggetti partecipanti, per questo probabilmente non assicura la stessa facilità e ampiezza di partecipazione della prima, ma d'altra parte garantisce alla stazione appaltante un maggiore controllo sull'intera filiera, senza per questo “spezzarne” la continuità. In particolare, includere nel perimetro di affidamento anche le fasi a valle della raccolta consente alla stazione appaltante una maggiore libertà nell'estendere criteri e requisiti anche agli impianti di trattamento e alle società a cui tali attività fanno riferimento.

[...]

L'esperienza degli ultimi anni ha mostrato che, se non si ha un sufficiente controllo dell'intera filiera, alla fine il concessionario del servizio pubblico ne risponde in prima persona, sia sotto il profilo della responsabilità penale

(procedimenti ex D.lgs 231/2011) sia della reputazione. Infatti le aziende di igiene urbana: 1. stringono un patto di fiducia con i cittadini sulla base del quale viene chiesta la loro collaborazione nell'effettuazione della raccolta differenziata; 2. in qualità di concessionarie devono poter rendere conto di molti aspetti della gestione all'Ente che ha affidato il servizio; 3. mantengono comunque una forte responsabilità sulla corretta gestione del rifiuto fino al suo trattamento finale (recupero e/o smaltimento). Tale responsabilità non può non riguardare anche i soggetti che operano nelle fasi successive alla raccolta. Per questo, spesso non è sufficiente ricevere garanzie sul fatto che il rifiuto verrà inviato a un impianto autorizzato, ma è opportuno poter sapere (e verificare) di quale impianto si tratta, qual è la sua autorizzazione e altre informazioni utili a fornire tutte le garanzie del caso. In questo contesto informazioni sui flussi e sui soggetti che operano nelle fasi successive alla raccolta hanno anche l'obiettivo di responsabilizzare i vari operatori della filiera. Per la Stazione Appaltante si tratterebbe cioè di acquisire garanzie sul fatto che i rifiuti raccolti trovino sempre:

- effettivi sbocchi di trattamento, al fine di evitare che eventuali colli di bottiglia creatisi nelle fasi a valle possano ripercuotersi anche sulle raccolte;
- soggetti ben identificati e opportunamente autorizzati, al fine di poter ricostruire le fasi del processo, i flussi e le destinazioni".

Tra i requisiti di carattere generale soggettivo per un affidatario della gestione dei rifiuti tessili, Utilitalia suggerisce alle stazioni appaltanti di porre "l'inesistenza dei motivi di esclusione di cui all'art. 80 del D. Lgs. 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici)", alzando quindi una barriera verso gli operatori condannati per un'ampia fattispecie di reati. Però tale requisito, specifica Utilitalia, è "riferibile ai soli soggetti che partecipano alla gara. Pertanto, con riferimento alla prima modalità di affidamento, dovrà essere posseduto da coloro che effettuano la raccolta e l'avvio al recupero, mentre non potrà essere richiesto agli impianti di trattamento finale. Pertanto, solo la terza modalità di affidamento consentirà un siffatto controllo sui proprietari/gestori degli impianti di trattamento. Al riguardo, si rammenta che le cronache giudiziarie evidenziano come le maggiori criticità in termini di legalità e trasparenza caratterizzino le fasi della filiera a valle della raccolta (primo stoccaggio, recupero, commercializzazione dei prodotti che hanno cessato di essere rifiuto, smaltimento)". Le Linee Guida indicano, inoltre, requisiti di idoneità professionale, capacità economica e finanziaria, capacità tecnica e professionale e qualità di gestione, caratteristiche tecniche e ambientali relative a mezzi e attrezzature, caratteristiche tecnico-professionali del personale impiegato, impegni relativi alla tracciabilità dei flussi e alla trasparenza della filiera.

Sul punto della tracciabilità, Utilitalia afferma:

"la stazione appaltante deve poter acquisire le necessarie garanzie che i flussi di rifiuti raccolti nel proprio territorio siano trattati in impianti idonei dal punto di vista tecnologico e autorizzativo, e completamente tracciati lungo

le varie fasi della filiera. Da tale tracciabilità deve poter emergere con assoluta certezza che detti flussi abbiano trovato adeguata destinazione e valorizzazione nel rispetto dei principi della gerarchia europea. A tal fine è importante prevedere nel contratto l'impegno dell'appaltatore a predisporre con cadenza almeno annuale un report che, sulla base dei rifiuti raccolti, informi sulle percentuali delle diverse destinazioni:

1. Preparazione per il riutilizzo e cessione (distinti in "solidale" o "profit", specificando quanto avvenuto in Italia o all'estero);
2. Riciclo (specificando quanto avvenuto in Italia o all'estero);
3. Recupero di altro tipo (specificando quanto avvenuto in Italia o all'estero);
4. Smaltimento (specificando quanto avvenuto in Italia o all'estero). Sarebbe inoltre utile prevedere che il report venga supportato da specifica documentazione finalizzata ad attestare quanto dichiarato. Potrebbero essere utili a tal fine i duplicati dei documenti di trasporto (DDT, laddove questo è effettuato in regime di esenzione da formulario) e, soprattutto, della quarta copia dei formulari da cui risulti evidenza delle destinazioni e delle quantità oggetto dei conferimenti ai vari impianti di trattamento. Nel caso di affidamento del ciclo integrato, la richiesta potrebbe essere estesa anche alla quarta copia dei formulari restituita dagli impianti di smaltimento finale e recupero energetico. Oltre agli importanti aspetti legati alla trasparenza e alla tracciabilità, il dettaglio della destinazione dei vari flussi fornisce alla stazione appaltante elementi importanti per verificare la veridicità delle dichiarazioni, i risultati ambientali della gestione e la congruenza del piano economico (molto banalmente, variazioni delle quote inviate a smaltimento contribuiscono a giustificare eventuali variazioni dei costi di gestione del materiale). Elementi questi assolutamente utili alla stazione appaltante a preparare successivi bandi di gara"

Utilitalia dedica un capitolo delle Linee Guida ai criteri relativi alla dimensione solidale, che non deve essere ingannevole o fraudolenta:

"Occorre fare attenzione a che l'argomento solidale non venga utilizzato come requisito selettivo per escludere qualcuno in favore di qualcun altro. È ad esempio da ritenere inopportuna, nell'affidamento dei servizi pubblici, qualsiasi forma di limitazione alla partecipazione fondata sull'identità soggettiva degli operatori economici. Poiché deve essere applicato - in armonia con la giurisprudenza dominante - il principio della massima partecipazione, condizioni particolari che possono legittimare scelte derogatorie devono essere accuratamente valutate, anche nell'individuazione dei criteri premianti. La vocazione solidaristica del servizio può manifestarsi in diversi modi, ad esempio:

1. promuovendo l'integrazione sociale e professionale delle persone con disabilità o svantaggiate;
2. utilizzando parte dei ricavi per finanziare il sostegno a Progetti socio/assistenziali o di solidarietà e sviluppo nel territorio servito, in Italia o all'estero;
3. realizzando un mix di entrambe le precedenti opzioni.

Con riferimento all'integrazione sociale e professionale, in virtù dell'art. 112 del D.lgs. 50/2016 le stazioni appaltanti possono eventualmente riservare il diritto di partecipazione a chi impiega soggetti svantaggiati o con disabilità.

Poiché comporta la scelta di procedere a un affidamento riservato, è importante che la stazione appaltante utilizzi tale facoltà nel rispetto dell'art. 30 del D.lgs. 50/2016 che invita a utilizzare tale opzione garantendo di non ledere gli interessi dei partecipanti né limitare la concorrenza allo scopo di favorire o svantaggiare indebitamente taluni operatori economici. In ogni caso, proprio per evitare conflittualità con i principi di non esclusione e massima partecipazione di cui all'art. 30, sarebbe opportuno che eventuali richieste su soggetti svantaggiati o con disabilità riguardassero l'organico impiegato per i servizi oggetto di appalto e non l'intero organico del soggetto appaltatore, anche in modo da consentire una ricaduta positiva direttamente nel territorio di riferimento del servizio e un impegno dei concorrenti a confrontarsi sul piano di uno sforzo comparabile sia per dimensione del progetto sia per dimensioni e diffusione territoriale dei soggetti partecipanti. La percentuale di impiego effettivo di soggetti svantaggiati nei servizi oggetto d'appalto dovrebbe riguardare l'intera durata dell'appalto e costituire vincolo contrattuale. In questo senso, se si ritiene importante associare al servizio un contenuto solidale declinato nell'occupazione di lavoratori svantaggiati è consigliabile:

- attribuire un adeguato riconoscimento all'occupazione specifica, sul cantiere di servizio, di una quota di lavoratori svantaggiati almeno equivalente del 30% delle ore di lavoro ipotizzate nell'attività. Questa formula richiede lo sforzo minimo indicato ma non premia impieghi più intensivi di personale svantaggiato perché non si vuole in alcun modo limitare l'efficienza potenziale del servizio e la soglia indicata pare essere la più equilibrata;
- attribuire un adeguato riconoscimento all'utilizzo di programmi di lavoro protetti che favoriscano una tutela e un inserimento di qualità ai lavoratori impiegati per la quota di attività di cui al punto precedente (questa opzione consente di esporre e prevedere comportamenti e modelli organizzativi declinabili sotto il profilo della qualità - nei loro componenti di garanzia, di formazione, di inclusione - e come tali possono accedere a valutazioni di merito graduabili in ragione della bontà del singolo progetto). Qualora la gara riguardi il ciclo integrato, si suggerisce di valutare con attenzione l'opportunità di estendere tale previsione anche alle attività di trattamento, fase nella quale sono previste maggiori abilità e competenze.

Con riferimento alla previsione di un supporto economico a Progetti socio assistenziali o benefici indicati nel Bando di Gara dalla stazione appaltante o proposti (e opportunamente illustrati e motivati) dal concorrente, si ritiene importante che:

le stazioni appaltanti vigilino sull'effettivo rispetto degli impegni presi, obbligando l'appaltatore assegnatario a dimostrare l'avvenuta realizzazione o l'avvenuto sostegno/finanziamento dei progetti dichiarati in sede di gara (facendo attenzione a che la rendicontazione riguardi esclusivamente le attività realisticamente finanziabili ed effettivamente realizzate con i margini economici relativi al servizio oggetto di gara);

il progetto di solidarietà proposto dal/assegnato all'operatore affidatario del servizio sia incluso nella campagna informativa, da ideare e realizzare in stretta armonia con le indicazioni dell'Ente Appaltante, con l'obiettivo di informare e sensibilizzare i cittadini sui temi della raccolta differenziata della frazione tessile e dei vantaggi non solo ambientali ma anche sociali ad essa

associati. Nell'ipotesi in cui la presentazione del Progetto di solidarietà si configuri come elemento premiante dell'offerta, è opportuno che: esso abbia ad oggetto proposte/progetti tecnici concreti e attuabili o anche già attivi (ad esempio mense e ricoveri per indigenti) completi di strumenti di reportistica che restituiscano annualmente alla stazione appaltante l'andamento delle attività sostenute; la descrizione dei progetti venga valutata in funzione: dei relativi obiettivi in termini sociali (target utenze sensibili, ecc.); o del livello di cantierabilità degli stessi (per esempio allegando eventuali accordi formali con associazioni che permettano di desumere la tempistica di realizzazione dell'intervento); o dell'accuratezza della loro descrizione e delle modalità di restituzione dei dati offerti. Nell'assegnazione del punteggio a progetti solidali la stazione appaltante può inoltre valutare il valore economico, l'utilità sociale e i risultati ottenuti da progetti analoghi già realizzati dal proponente, sulla base di indicatori oggettivi utili a stabilire la qualità dei progetti sociali. In questo senso il contributo economico ai progetti è, forse, il parametro più oggettivo. In caso di utilizzo di questo criterio il Bando dovrà esprimere l'unità di misura dell'offerta, in modo che le proposte risultino comparabili.

Utilitalia propone anche criteri per la valutazione delle basi d'asta, per quelle stazioni appaltanti che volessero richiedere un contributo economico ai candidati affidatari del servizio: "il criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa" scrive Utilitalia in uno dei punti dedicati a questo argomento specifico "deve essere formulato in maniera che, in armonia con la filosofia del Codice, all'offerta economica non venga attribuito un peso che risulti di fatto "schiacciante" rispetto alle soluzioni tecniche e alle componenti solidaristiche. Per questa ragione, si ritiene consigliabile attribuire all'offerta economica un'incidenza massima di 10 punti su 100". "Il metro di riferimento per la formulazione dell'offerta" ritiene Utilitalia "deve essere tale da evitare complessità di gestione nella verifica dei volumi in gioco e possibili manipolazioni dei dati con finalità elusive. Si consiglia a tal fine di evitare il ricorso a valorizzazioni "a peso" (€/kg) prevedendo invece che l'offerta economica sia formulata "a corpo" o "a cassonetto". Alle questioni metriche e di calcolo relative alle basi d'asta le Linee Guida dedicano un intero paragrafo ("4.1 Determinazione dell'importo a base di gara").

1.3.2 Raccolta e recupero

La Commissione ha audito il 3 aprile 2019 due associazioni di categoria che rappresentano gli operatori della raccolta e del recupero dei rifiuti tessili: il Consorzio nazionale abiti e accessori usati

(CONAU)⁴², oggi chiamato UNIRAU, e la Rete Nazionale degli Operatori dell'Usato (Rete ONU)⁴³.

Le due organizzazioni, a integrazione dei loro interventi, hanno consegnato alla Commissione studi, relazioni tecniche e dati relativi alle loro compagini.

Gli auditi di CONAU hanno precisato che “si chiama impropriamente «consorzio», ma in realtà opera come un'associazione di rappresentanza delle aziende che trattano i rifiuti con codice 200110 e 200111. Non svolge, quindi, alcuna attività di tipo consortile, bensì un'attività di rappresentanza verso le istituzioni del mondo che rappresentiamo. Vi sono diciassette aziende associate, per circa 800 dipendenti”.

Ha poi descritto tecnicamente la filiera, i suoi numeri e la sua dinamica economica, riferendo che parte del residuo non riutilizzabile è venduto a operatori del recupero in India e Pakistan. In merito alle esportazioni in questi due paesi CONAU afferma “dal punto vista ambientale non siamo entusiasti delle lavorazioni che fanno là. Non possiamo intrometterci nelle legislazioni di altri Paesi, ma ci pare di poter osservare che non è il massimo il tipo di lavorazione che viene fatta là, quindi segnaliamo al decisore politico questo tipo di problema che prima o poi si porrà, che dovrà essere affrontato”.

Ha poi aggiunto che gli operatori italiani del settore temono che questo canale di mercato un giorno possa chiudersi come accaduto con la Cina in relazione alla plastica.

Replicando a una domanda della Commissione sul ruolo di Caritas nella filiera gli auditi hanno formulato valutazioni di significativa ampiezza, affermando:

“Noi abbiamo bisogno di chiarire all'opinione pubblica e anche al decisore politico la differenza tra questi due mondi. Voi sapete che le Caritas operano diocesi per diocesi. Utilizzano il logo Caritas, ma mi spiegavano dalla direzione centrale di Caritas che ogni diocesi è indipendente. Il fatto che in molte diocesi sono nate delle cooperative e che queste cooperative utilizzano il logo Caritas, perché sono del mondo Caritas, genera equivoco.

È molto importante che sui cassonetti per la raccolta stradale, autorizzati dalle amministrazioni comunali, sia chiarito che si tratta di rifiuto tessile, finalizzato al riuso e riciclo e, quindi, che deve essere conferito in maniera appropriata dai cittadini e non rovinato, perché ne danneggerebbe la possibilità di riuso e riciclo.

Deve essere molto chiaro nella comunicazione - e noi come associazione lo sollecitiamo molto ai nostri associati - che si tratta di un conferimento di rifiuto urbano, che ha certamente ricadute positive dal punto di vista ambientale, perché si prolunga la vita dei prodotti e si ricicla, e dal punto di vista sociale, perché si genera occupazione. Spesso si tratta di cooperative

⁴² Il Presidente di CONAU Andrea Fluttero, è intervenuto in audizione assieme al segretario di Unicircular Maria Letizia Nepi.

⁴³ La delegazione di Rete ONU era composta dal Presidente dell'associazione Alessandro Stillo e dal segretario dell'associazione Gianfranco Bongiovanni.

sociali e, quindi, hanno anche un carico di soci lavoratori che provengono dalle categorie svantaggiate. È molto importante che il cittadino capisca e che gli venga comunicata bene la differenza tra quello che è un dono e quello che è un conferimento corretto di prodotto post consumo, classificato come rifiuto, finalizzato a massimizzare riuso e riciclo.

Questo è un equivoco col quale ci scontriamo e che non fa certamente bene a una corretta attività di raccolta e di valorizzazione di una frazione di rifiuti come questa”.

Si è poi lamentato il “disallineamento tra i codici CER e i codici doganali”, affermando che “a volte alcuni operatori possono finire sui giornali perché il codice CER dice che stai trattando un rifiuto tessile, un abbigliamento usato, e il codice doganale, che è il B3030, si riferisce esclusivamente al tessile. Un'interpretazione rigida ti dice che, se come rifiuto tessile hai questa giacca, il doganiere potrebbe dire che, poiché il bottone non è tessile ed è nel contenitore dove c'è la giacca intera, che è finalizzata a essere acquistata da un'azienda fuori dai confini nazionali che vuole lavorare e riusare questo materiale, dovresti aver tolto il bottone, la cerniera, le bretelle, la cintura e gli accessori. Questo può creare conflitti, può far finire un'azienda sui giornali e, quindi, generare presso l'opinione pubblica un ulteriore elemento negativo, portandola a pensare: «Questi commettono irregolarità»

Allo scopo di affrontare questo problema ci sono stati negli scorsi anni incontri tra Ministero dell'ambiente e dogane proprio per cercare di allineare queste due letture, però è un problema che ancora esiste, perché comunque nei codici ci sono dei disallineamenti”.

E' stato altresì segnalato “un rischio di saturazione della filiera, perché in base al pacchetto sull'economia circolare pubblicato il 4 luglio dello scorso anno, così come entro il 2022 diventerà obbligatoria in tutta Europa la raccolta della frazione umida, entro il 2025 diventerà obbligatoria in tutta Europa la raccolta della frazione tessile. È, quindi, presumibile che aumenteranno ulteriormente i quantitativi e, per la legge della domanda e dell'offerta, non solo calerà il valore di quello che viene immesso sul mercato, ma probabilmente sarà anche difficile trovare sbocchi di riuso e di riciclo per tutto quello che verrà immesso sul mercato, quindi probabilmente bisognerà investire in tecnologie per il riciclo”.

Sono stati indicati quali ulteriori elementi di criticità, l'abbassamento della qualità dovuto al *fast fashion*, l'abbassamento della qualità dovuto a furti sistematici nei contenitori stradali, le raccolte abusive.

“Avendo questo materiale un valore, anche se non particolarmente elevato, assistiamo frequentemente a furti nei cassonetti con i sistemi più vari, dal flessibile con il quale si taglia la serratura o il lucchetto che tiene chiusa la porta, ai ganci con i quali si tira fuori il materiale. Chi ruba questo materiale seleziona quello più bello e ti lascia fuori quello più brutto. Questo genera sicuramente una filiera di vendita in nero di materiale in mercatini vari e un depauperamento del materiale complessivo raccolto e, quindi, una

riduzione della possibilità del raccoglitore ufficialmente autorizzato di vendere questo materiale. Un altro rischio sono le raccolte abusive. In alcune zone del territorio si assiste alla collocazione sulle aree pubbliche o non pubbliche di cassonetti non autorizzati dai comuni, oppure raccolte con fantomatici bigliettini appesi alle porte delle case col nastro adesivo, dicendo che il tal soggetto o il tal altro passeranno il lunedì o il martedì e raccoglieranno per una fantomatica associazione benefica. Questi flussi sono completamente fuori controllo e, quindi, finiscono nell'illegalità, nella vendita in nero e quant'altro".

[...]

"Salendo di gravità c'è lo smaltimento illecito di scarti. (...) come qualsiasi altra azienda che produce rifiuti, chi fa la selezione e poi vende e valorizza la parte che ha un mercato, si trova con un rifiuto. Come in tutte le filiere di riciclo, tutti gli operatori si trovano con degli scarti. Qualche operatore non corretto può pensare, visti i costi alti, di affidarsi magari a soggetti equivoci a un costo più basso per smaltire questi rifiuti e magari poi trovi il cumulo di scarto tessile abbandonato da qualche parte e incendiato.

Da questo punto di vista, quell'operatore fa per gli altri operatori una concorrenza sleale, quindi è molto importante che le forze di polizia contrastino questi fenomeni e verifichino che chi si rivolge a un operatore che ha fatto la selezione e deve smaltire dei rifiuti tessili effettivamente lo faccia con tutte le carte in regola e conferisca questi rifiuti negli impianti autorizzati a trattarli. Salendo ancora, abbiamo le false igienizzazioni. Voi sapete che nel decreto ministeriale del 5 febbraio 1998 è previsto che per uscire dalla classificazione di rifiuto il materiale tessile post consumo urbano debba essere sottoposto a selezione e, ove necessario, igienizzazione, per raggiungere determinati parametri di carica batterica.

In passato la parte «ove necessario» non era presente, quindi era necessario sempre, mentre da qualche anno la norma è cambiata in «ove necessario». Per poter stabilire che non si tratta più di rifiuto e, quindi, lo puoi vendere come non più rifiuto, è prevista una selezione e, se necessario, un'igienizzazione. Se l'operatore non fa la selezione e, se dovesse essere necessario, nemmeno l'igienizzazione, non può gestire quel flusso di materiale come non più rifiuto, ma deve continuare a gestirlo come rifiuto".

[...]

"Infine, c'è il rischio di infiltrazioni di criminalità. Purtroppo, così come in tanti altri settori delle attività produttive nel nostro Paese (pensiamo ai bar, ai ristoranti e a Roma spesso addirittura agli hotel), anche in questo settore si è riscontrata la presenza di infiltrazioni di attività della malavita organizzata. Perché avviene? Io credo perché sono attività che non hanno bisogno di grandi investimenti di capitali, quindi è più facile anche per la criminalità intervenire e infiltrarsi in attività.

Peraltro, c'è una caratteristica di questo settore, che è la territorialità della presenza storica di moltissimi impianti di selezione in Campania. Mi raccontavano che nel primissimo dopoguerra le navi americane, portando aiuti, cominciarono a portare abbigliamento usato dagli Stati Uniti e di lì nacque una specializzazione nel trattare l'abbigliamento usato e anche una speciale competenza merceologica nel gestire questi materiali, che certamente ha dato origine a tanti bravi imprenditori, ma purtroppo in quel territorio vi è una presenza pervasiva. Sta pervadendo purtroppo un po' tutto il Paese, non se ne fa una questione regionale, ma lì c'è un po'

storicamente il cuore di questo tipo di presenza malavitosa. Pertanto, la presenza territoriale di molte aziende, anche di piccole dimensioni, in quel territorio le rende alle volte permeabili, per motivi di bisogno, finanziari eccetera, a inserimenti di attività criminose. Anche da questo punto di vista noi, come associazione, non possiamo che cogliere con grande soddisfazione l'attenzione che le forze di polizia e la magistratura hanno nei confronti del nostro settore, perché riteniamo che sia un settore certamente piccolo, ma che dà il suo onesto contributo a una corretta gestione dei prodotti e dei materiali post consumo che esulano dalle filiere classiche della raccolta rifiuti di casa nostra”.

A domanda della Commissione circa la partecipazione di CONAU ai lavori del tavolo per la definizione delle linee guida e dei criteri per l'affidamento dei servizi di rifiuti tessili, la risposta è stata

“Sì, partecipiamo a questo tavolo e cerchiamo di portare le preoccupazioni dei nostri associati, spesso piccole cooperative che operano sul territorio e che hanno difficoltà ad affrontare capitolati molto complessi, che sono pensati per grandi appalti delle *multiutility*. Cerchiamo di far capire questo aspetto. Siamo altrettanto attenti al tema della trasparenza e della tracciabilità. Allo stesso modo, i nostri ci segnalano che con un mercato che sta calando nei prezzi finali diventa sempre più difficile addirittura poter fare delle offerte di soldi alla stazione appaltante. Oltre a farsi carico dei costi di raccolta, offrire anche dei soldi sta diventando sempre più difficile. È evidente che la stazione appaltante deve avere degli elementi per scegliere in maniera oggettiva e trasparente e non affidare direttamente all'amico dell'amico, però l'elemento esclusivamente economico sta diventando molto pesante e, quindi, rischia di mettere fuori mercato piccole realtà locali, che hanno un radicamento e che danno occupazione sul territorio, magari a favore di qualche soggetto grande che opera sul territorio nazionale. Portiamo un po' questi punti di vista”

A domanda sul ruolo di CONAU nel tavolo per la definizione delle linee guida e dei criteri per l'affidamento dei servizi di rifiuti tessili, la Commissione ha ottenuto la seguente risposta:

“partecipiamo a questo tavolo e cerchiamo di portare le preoccupazioni dei nostri associati, spesso piccole cooperative che operano sul territorio e che hanno difficoltà ad affrontare capitolati molto complessi, che sono pensati per grandi appalti delle *multiutility*. Cerchiamo di far capire questo aspetto. Siamo altrettanto attenti al tema della trasparenza e della tracciabilità. Allo stesso modo, i nostri ci segnalano che con un mercato che sta calando nei prezzi finali diventa sempre più difficile addirittura poter fare delle offerte di soldi alla stazione appaltante. Oltre a farsi carico dei costi di raccolta, offrire anche dei soldi sta diventando sempre più difficile. È evidente che la stazione appaltante deve avere degli elementi per scegliere in maniera oggettiva e trasparente e non affidare direttamente all'amico dell'amico, però l'elemento esclusivamente economico sta diventando molto pesante e, quindi, rischia di mettere fuori mercato piccole realtà locali, che hanno un radicamento e che danno occupazione sul territorio, magari a favore di

qualche soggetto grande che opera sul territorio nazionale. Portiamo un po' questi punti di vista".

Su specifica domanda gli auditi hanno dichiarato che l'ex presidente condannato per illeciti ambientali, è ancora membro dell'associazione ed è componente del suo consiglio direttivo, e ha affermato di non sapere se altri soci siano coinvolti in vicende giudiziarie.

A richiesta della Commissione successivamente CONAU ha inviato una lista di soci (Doc. 205/2) che risultano essere in gran maggioranza gestori di impianti R3 (13 soci), con la presenza minoritaria di cooperative sociali dedite alla raccolta in grandi città (Milano, Torino, Napoli).

La Commissione ha acquisito il rapporto "L'Italia del Riciclo 2018" (Doc. 136/1), esteso da Fondazione Sviluppo Sostenibile e Unicircular, federazione della quale CONAU è un membro attivo. Per quanto riguarda il tessile, il Rapporto affronta alcune delle questioni poste nel corso dell'audizione:

"Con l'approvazione del Pacchetto rifiuti europeo sull'Economia circolare tutti gli Stati membri entro il 2025 dovranno rendere obbligatoria la raccolta differenziata della frazione tessile dei rifiuti urbani. Questa novità porterà due conseguenze importanti che cambieranno profondamente il settore.

La prima sarà la necessità di organizzare, tramite un apposito decreto, l'intera filiera secondo il criterio della responsabilità estesa del produttore.

La seconda sarà un inevitabile aumento delle raccolte in tutta Europa con un conseguente crollo dei prezzi spuntati, se non addirittura una difficoltà a collocare le maggiori quantità raccolte sul mercato del riuso. A queste si aggiunge il problema della sempre maggiore quantità di abbigliamento realizzato con fibre sintetiche scarsamente interessanti per il mercato del riciclo rispetto alle quali occorrerà investire in ricerca per trovare tecnologie efficaci in grado di recuperare non tanto il filato quanto le materie prime secondarie.

Nell'ambito delle esportazioni di rifiuti tessili da raccolta urbana sono stati spesso riscontrati comportamenti contrastanti rispetto alla classificazione dei "sacchetti originali", in entrata e in uscita dal territorio nazionale destinati alle attività di preparazione al riuso e riciclo.

In particolare, gli indumenti e altri articoli tessili usurati sono citati nel c.d. Elenco verde (Allegato III) del Regolamento CE 1013/2006 sulle spedizioni transfrontaliere dei rifiuti sotto la voce Rifiuti tessili (cod. B3030), che si riferisce a materiali "non mescolati con altri rifiuti e preparati conformemente a specifica". Tuttavia, alcune autorità di controllo nazionali, pur non essendoci in materia una chiara indicazione né a livello nazionale né europeo, hanno ritenuto che la presenza di accessori, come borse, cinte e scarpe, all'interno dei carichi da spedire impedisse di classificare il carico con la codifica B3030 e quindi che tali rifiuti fossero da classificare come "rifiuti urbani misti" i quali, ancorché destinati a operazioni di recupero, sono contenuti in Lista ambra.

In tale caso la spedizione deve essere assoggettata alla procedura di notifica e autorizzazione preventiva prevista dal Regolamento, molto più onerosa di

quella per i rifiuti in Lista verde e verosimilmente tale da rendere fuori mercato quelli italiani rispetto ai flussi provenienti da altri Paesi europei. Per contro infatti gli operatori degli altri Stati europei spediscono in Italia indumenti usati frammisti ad accessori e scarpe o come “non rifiuti” o, al massimo, accompagnati dall’Allegato VII del Regolamento 1013/2006. La conseguenza è un duplice danno per le aziende italiane che, in caso di tale classificazione, da un lato sono soggette a una procedura particolarmente complessa e onerosa per esportare il materiale raccolto e, dall’altro, sono svantaggiate rispetto ai loro concorrenti esteri che esportano anche in Italia ingenti quantità di materiale utilizzando la procedura semplificata (All. VII)”

Gli auditi di Rete ONU hanno descritto tecnicamente la filiera sottolineandone livello di articolazione e dimensione internazionale; fatto un elenco dei reati più frequenti, sottolineando infiltrazione camorrista nell’asse Prato-Ercolano; illustrato percorso interno della loro associazione per prevenire l’adesione di soci legati alla criminalità organizzata.

Tali contenuti sono stati presentati anche in una relazione illustrativa con allegati – comprensivi di copia del loro libro soci e del loro statuto nonché dello studio “Indumenti usati: come rispettare il mandato del cittadino” consegnata alla Commissione (Doc. 134/1-7).

Rete ONU ha dichiarato che il settore dell’usato “è stato ed è sotto attacco”, riferendo di intimidazioni e attentati ai danni di propri soci attivi nella raccolta di abiti usati; nella filiera “diversi attori entrano in gioco in base alle loro competenze, in base alle loro capacità di posizionarsi sul mercato, ma anche, come spesso accade in Italia, per altre ragioni. Alcune di queste sono legate all’intimidazione da parte di alcuni soggetti che inibiscono l’avanzamento nella catena del valore di altri soggetti della filiera”. Rispondendo a domanda specifica della Commissione su quali siano gli anelli della filiera dove interviene la criminalità organizzata, è stata sottolineata l’interferenza con le operazioni di raccolta dei rifiuti tessili dichiarando: “È difficile dire fino a che punto riesca a spingersi la parte oscura della filiera. Senz’altro ci sono delle influenze per quanto riguarda la raccolta differenziata, il primo anello, l’anello più debole, che è quello della raccolta, banalmente imponendo dei prezzi od ostacolando le realtà che vogliono avanzare nella catena del valore. Ad esempio, mettere da parte la fase di intermediazione per gestire autonomamente le fasi successive in diversi territori è un’operazione molto complicata e molto rischiosa per i soggetti più deboli e più fragili, che sono quelli della raccolta. Sicuramente in questo ambito interviene in maniera pesante e si fa sentire pesantemente la mano delle organizzazioni criminali”.

Quale esempio specifico di episodi criminali è stato riferito che “uno dei nostri soci, ‘Humana people to people’, è stato fatto oggetto di attività criminali a Roma. Sono stati bruciati tre camion, ma non solo. L’intimidazione non è stata solo nel bruciare, ma nel lasciare

appositamente a fianco ad altri camion degli stracci imbevuti di materiale infiammabile, non perché siano stati disturbati, ma perché il segnale è: «Se continuerete, questo è il destino che faranno le vostre attrezzature» [...] «È chiaro, voi dovete capire. Noi ovviamente siamo la società civile, leggiamo i giornali come voi e traiamo delle conclusioni come voi. In questo caso è stato palesemente Humana People to people, ma poteva essere Pippo. Questa organizzazione, di cui siamo orgogliosi, che è socia di Rete ONU, ha vinto un appalto al comune di Roma per la raccolta di indumenti usati, a condizioni che ha dettato il comune di Roma (..). E' evidente che l'intimidazione è: «Non dovevate fare quella gara, dovete tornare a casa vostra». Siccome per la prima volta aveva vinto per una delle due zone di Roma - l'appalto era diviso in due zone - è evidente che la deduzione che ne traiamo è: «Lì non dovete mettere piede». Chi? Ovviamente lo sanno le autorità giudiziarie, però dal punto di vista della società civile è chiaro che l'intimidazione è: «Questo è un territorio dove comandano altri, dove nessuno si può inserire». A me sembra chiaro in questo senso”.

La Commissione ha chiesto se esistano vasi comunicanti tra le filiere degli scarti dell'industria tessile e quelli da rifiuti urbani, e tra le filiere provenienti da raccolte autorizzate e quelle che nascono da raccolte abusive (facendo l'esempio di Latina, dove ci sono molti contenitori abusivi); chiedendo anche ragione della volatilità delle ragioni sociali che si dedicano alle operazioni di filiera. Gli auditi hanno replicato dicendo che esiste commistione tra le filiere, l'impiantistica di riferimento tende a essere la stessa; della volatilità delle imprese non si può dimostrare una ragione anche se è facile intuirlo; l'abusivismo è un fenomeno che non riguarda solo la raccolta differenziata a Latina ma l'intero paese, e dà vita a filiere dei rifiuti illecite che danneggiano le economie di scala degli operatori autorizzati alla raccolta.

Sulla tendenza delle stazioni appaltanti a fare gare al massimo rialzo, hanno dichiarato che tali contributi economici rappresentano un fattore di rigidità difficile da rispettare quando fluttuano verso il basso sia la qualità (che ora soffre del fenomeno *fast fashion*) che il prezzo (già nel 2019 crollato del 25%) dei vestiti usati; la dinamica delle gare al massimo rialzo rischia di favorire gli operatori che non dichiarano quanto hanno effettivamente raccolto e poi destinano flussi al mercato nero, il quale implica gravi delitti ambientali ed è una delle concause del fenomeno della c.d. terra dei fuochi.

Sulla presenza del *non profit* nelle filiere, i relatori hanno chiarito che spesso riguarda solo il primo anello di filiere che sono essenzialmente *for profit*; a volte il *non profit* non cura neanche il primo anello ma mette il marchio in cambio di *royalties*.

Gli auditi hanno illustrato il percorso di elaborazione di Linee Guida per gli appalti portato avanti assieme a Utilitalia, dicendo che: “qualsiasi stazione appaltante voglia una filiera certificata è in grado

di ottenerla”, aggiungendo un appello: “Le stazioni appaltanti hanno il dovere di chiedere qual è la filiera dove vanno a finire gli abiti che noi cittadini conferiamo ai cassonetti”.

A fronte di richiesta specifica della Commissione, gli auditi di Rete ONU si sono impegnati a verificare situazione giudiziaria dei propri soci che si dedicano alla raccolta degli indumenti usati; successivamente è pervenuta alla Commissione una comunicazione del Presidente di Rete ONU con oggetto “esito indagine conoscitiva da parte del Comitato dei Probi Viri su procedimenti giudiziari in corso a carico di soci aderenti a Rete ONU impegnati nella raccolta/trasporto/recupero di indumenti usati”, dalla quale risulta l’assenza di soci implicati in procedimenti giudiziari (Doc. 201/1).

Lo studio “Indumenti usati: come rispettare il mandato del cittadino” (Doc. 134/9), consegnato da Rete ONU a integrazione delle dichiarazioni in audizione, pone l’accento sulla necessità di far conoscere ai cittadini la vera natura delle filiere e su illeciti che si verificherebbero fin dal metodo di affidamento del servizio di raccolta:

“In generale, il persistere dell’irregolarità e dell’arbitrarietà nei criteri di selezione lascia spazio a scelte rispondenti a interessi occulti e non legittimi. Spesso la “territorialità” dei soggetti selezionati è assunta come requisito o rivendicazione in sé, senza che esista chiarezza sui suoi effettivi vantaggi; in questa opacità, diventa labile e a volte impercettibile il confine tra il territorialismo sano e il clientelismo, tra gli affidamenti concessi ricercando un’effettiva qualità del servizio e gli affidamenti conseguenti a concertazioni politiche. Pur ricorrendo all’argomento della solidarietà per incrementare i flussi raccolti, gran parte degli enti che raccolgono gli indumenti non possono offrire alcuna garanzia sulla destinazione degli stessi. Le eventuali azioni di solidarietà si limitano a piccole frazioni del già esiguo valore trattenuto per svolgere il servizio della raccolta. Quando le filiere hanno prevalenza criminale, è molto spesso proprio la “faccia pulita” del *no profit*, ossia del primo anello della catena, a far sì che i cittadini consegnino i loro abiti e che le stazioni appaltanti concedano i servizi di raccolta; i soggetti che hanno la reputazione più dubbia, non otterrebbero infatti né la collaborazione dei cittadini né, in molti casi, l’avvallo delle stazioni appaltanti. La stabilità che offrono gli enti della raccolta accreditati sul territorio offre stabilità anche alle filiere mafiose; gli intermediari, anche se coinvolti in inchieste, processi ed azioni penali, possono infatti continuamente cambiare volto e ragione sociale contando sulla permanenza dei loro fornitori. Ciò non significa che chi raccoglie conosca sempre la destinazione degli indumenti: spesso i raccoglitori vendono ai loro intermediari senza interrogarsi o farsi responsabili di ciò che poi accade nel corso della filiera. In altri casi gli enti che raccolgono sono perfettamente a conoscenza del livello di criminalità e iniquità della filiera o, addirittura (come mostrano le inchieste della magistratura) offrono una partecipazione attiva alle pratiche criminali (ad esempio vendendo al nero o favorendo l’aggiramento della selezione e igienizzazione degli abiti). Spesso la partecipazione attiva alle filiere criminali non è frutto di una libera scelta ma

conseguenza di intimidazioni mafiose. A favorire la vendita al nero degli indumenti raccolti è anche la richiesta, avanzata da alcune stazioni appaltanti, di ricevere dagli enti appaltanti un corrispettivo per ogni kg di indumenti raccolto; quando il pagamento del corrispettivo non permette il raggiungimento del punto di equilibrio economico e quando la rendicontazione del raccolto avviene in regime di autocertificazione, chi raccoglie è indotto a dichiarare flussi minori di quelli effettivamente raccolti e a rivolgersi a filiere criminali disposte ad assorbire offerte sommerse. Nei casi migliori il pagamento dei corrispettivi avviene effettivamente ma erode in modo sostanziale i margini da destinare ad azioni di solidarietà tradendo quindi la finalità solidale dichiarata ai cittadini e favorendo nelle gare le aziende private che sono disposte a rinunciare, pur di aggiudicarsi il servizio, agli utili che i candidati con fini umanitari avrebbero destinato alla solidarietà. È frequente che gli affidatari dei servizi di raccolta siano enti che non praticano il lucro, la cui principale missione è perseguire azioni di utilità collettiva. È comunque frequente che tali azioni non siano effettive, o siano marginali rispetto al bilancio globale della loro attività; inoltre, nella grandissima maggioranza dei casi, chi raccoglie vende gli indumenti a basso prezzo a imprese la cui unica finalità è il lucro e che trattengono la parte sostanziale del valore estraibile dagli indumenti; d'altronde, è molto difficile che i soggetti non profit che raccolgono gli indumenti riescano ad esprimere la capacità e il dinamismo per aggregare ulteriore valore oltre alle semplici operazioni di raccolta. Quelle che impiegano soggetti svantaggiati (cooperative sociali di tipo B), offrendo un importantissimo servizio alla comunità, si assestano su livelli di produttività e specializzazione assai bassi: gli inserimenti lavorativi, nonostante costino di meno, hanno una rotazione troppo rapida per essere compatibile con una formazione di livello, vanno seguiti e accompagnati, e spesso sono affetti da problematiche che ne compromettono l'efficienza sul lavoro. In alcuni casi, cooperative sociali intenzionate a incrementare la propria capacità operativa e ad avanzare nella catena del valore, sono state scoraggiate dall'intimidazione mafiosa a intraprendere questo tipo di percorso. Ma tra chi raccoglie gli indumenti ad inibire produttività, alta intensità di *know how* e dinamismo imprenditoriale non sono solo i soggetti svantaggiati e la dissuasione dei mafiosi; è anche, e forse soprattutto, l'impostazione molto "politica" e troppo poco "imprenditiva". Spesso le classi dirigenti delle cooperative non sviluppano abilità manageriali e commerciali ma soprattutto le capacità "politiche" necessarie a ottenere l'appoggio di assessori, sindaci e funzionari pubblici, sviluppando rapporti di forza nei loro confronti, tenendo vive reti "parapolitiche" che fanno massa critica per operare attività di *lobbying* e concertazione e, nei casi peggiori, costruendo le dinamiche dell'illegalità (corruzione, clientelismo, concussione, ecc...). L'attività "politica" praticata dai fornitori di servizi pubblici non è gratuita: le ore di lavoro impiegate in questo modo sono retribuite grazie ai soldi che i contribuenti versano per avere il servizio o, nel caso degli indumenti, assorbendo ricavi che dovrebbero essere destinati ad azioni di solidarietà. Nelle organizzazioni dove la "politica" è maggiore e l'imprenditorialità minore, è più difficile avere la capacità di esporsi sul mercato e costruire modelli di business avanzati. Le stazioni appaltanti che usano criteri politici e non selezionano soggetti realmente in grado di portare risultati sociali, economici e ambientali, favoriscono attivamente le filiere dove il carattere solidale è decisamente

minoritario e dove gli operatori il cui unico movente è il profitto hanno un ruolo sproporzionato rispetto a quanto possa ragionevolmente aspettarsi chi dà il mandato di solidarietà; nel caso italiano questi operatori profit sono molto spesso dei criminali. A volte le cooperative sociali sono spin off delle stesse imprese di intermediazione, che si accordano con la politica locale e grazie all'artificio di una "facciata benefica" riescono ad aggiudicarsi più facilmente il servizio; è frequente che tali cooperative svolgano, in realtà, esclusivamente il ruolo di "padroncini", ossia di trasportatori, laddove già le prime piattaforme intermedie sono in mano ai privati".

In merito ai flussi di esportazione diretti verso India e Pakistan, tenendo conto della dichiarazione di CONAU nel corso dell'audizione sopra citata ("dal punto vista ambientale non siamo entusiasti delle lavorazioni che fanno là. Non possiamo intrometterci nelle legislazioni di altri Paesi, ma ci pare di poter osservare che non è il massimo il tipo di lavorazione che viene fatta là, quindi segnaliamo al decisore politico questo tipo di problema che prima o poi si porrà, che dovrà essere affrontato"), la Commissione ha ritenuto di approfondire l'argomento chiedendo informazioni alle associazioni di categoria. Rete ONU ha risposto al sollecito inviando una relazione illustrativa e il Rapporto nazionale sul Riutilizzo 2021 ((acq. 432/1-2).

Nella sua relazione illustrativa Rete ONU riferisce che:

"Le stime sul flusso globale indicano che fino al 50% dell'abbigliamento usato raccolto viene destinato al settore del riciclaggio industriale anziché al mercato dell'usato. Il mercato dello sfilacciato è tendenzialmente un mercato povero, in quanto il valore commerciale della materia prima-seconda è decisamente contenuto. Le sfilaccature sono nate e si sono sviluppate in aree dove erano presenti aziende dell'industria tessile, il che ha permesso loro di poter re-impiegare gli scarti della lavorazione senza dover caricare sui costi dell'operazione anche il trasporto per l'approvvigionamento del materiale. Il settore europeo della sfilacciatura, del recupero e della rigenerazione delle fibre tessili è collassato negli anni '80 ed è stato rimpiazzato da quello di paesi come Cina e India conseguentemente allo sviluppo dell'intera filiera tessile. Attualmente, infatti, il più grande centro di riciclaggio di prodotti tessili a livello mondiale è Panipat nel nord dell'India. Vi sono attivi oltre 300 impianti di produzione di filati da fibre riciclate rigenerate. Il filato ottenuto viene impiegato per produzioni tessili non pregiate, specialmente per produrre coperte e tappeti per il mercato domestico (85%) e per l'esportazione (15%). Oltre il 90% delle coperte di lana acquistate dalle agenzie umanitarie internazionali come beni di soccorso negli aiuti alle popolazioni colpite da calamità naturali e guerre, proviene dalle industrie di Panipat. Altri impieghi dei filati ottenuti dal riciclaggio degli abiti usati sono capi d'abbigliamento e accessori tessili a basso costo. In India la domanda interna di abiti usati per il recupero delle fibre è in forte espansione e ha visto crescere le importazioni del Paese a vista d'occhio negli ultimi anni, nonostante le iniziative del governo per limitare il fenomeno, conseguentemente alle proteste delle industrie tessili locali che lamentavano la concorrenza sleale causata dall'importazione di indumenti usati (che di

fatto ora non possono essere importati, se non rigorosamente ai fini di distribuzione gratuita a persone bisognose). Nel biennio 2008-09, i volumi delle importazioni sono cresciuti in maniera vertiginosa, registrando una variazione del 489% rispetto all'anno precedente (nell'anno fiscale 2009 sono stati importati circa 219.000 tonnellate di abiti usati, contro le 37.000 tonnellate dell'anno prima). Nel 2011 il valore delle importazioni ha superato i 70 milioni di dollari. A favorire il flusso di stracci da Stati Uniti ed Europa al subcontinente indiano e al sudest asiatico sono le tariffe dei trasporti marittimi, che in questa direttrice sono talmente bassi da giustificare l'esportazione di beni e materiali di valore che, in altri tempi, non avrebbe giustificato nessun trasporto. Impiegare i filati riciclati ottenuti dalla rigenerazione degli indumenti usati permette ai produttori di abbattere i costi di produzione dei prodotti tessili, andando a risparmiare i costi legati ai prezzi, crescenti, delle materie prime. I dati diffusi dalla All India Woollen and Shoddy Mills' Association quantificano il business prodotto a Panipat dall'impiego di filati rigenerati (di acrilico e/o lana) nella produzione delle coperte in circa 20.000.000.000 rupie (circa 289.000.000 €). Secondo la Assofibre Cirf Italia dei 70 milioni di tonnellate di fibre consumate nel mondo, le fibre chimiche rappresentano il 62,6%, mentre quelle naturali ricoprono il restante 37,4%. L'impiego di fibre chimiche è destinato ad aumentare ulteriormente: stando alle previsioni della famosa società inglese di analisi di mercato Tecnon Orbichem (specializzata in prodotti chimici), la produzione mondiale di fibre sintetiche crescerà fino al 2020 ad un tasso superiore a quello dei primi anni 2000 e pari al 4% annuo e a tale data, secondo lo studio della Tecnon, il poliestere rappresenterà il 60% delle fibre (chimiche e naturali). È prevedibile che la maggiore domanda di fibre sintetiche le faccia aumentare progressivamente di prezzo, determinando un proporzionale aumento anche nella domanda e nei prezzi delle fibre secondarie (come accade con tutte le materie prime seconde in relazione all'andamento delle materie prime)''

Approfondendo il tema della sfilacciatura, Rete ONU spiega che questa pratica riguarda essenzialmente fibre naturali come il cotone e la lana

''L'Italia (e in particolare la zona di Prato) ha un background tecnico nella lavorazione dei tessuti che risale ai tempi della famiglia De Medici, in cui ha iniziato a svilupparsi l'attività di recupero degli "stracci" (che a quei tempi erano in fibre di lana), attraverso la messa a punto di un tipo particolare di lavorazione: il metodo di filatura della lana cardata. Questo tipo di lavorazione, tutt'oggi impiegato, permette di sfruttare scarti tessili come base di partenza per il processo di produzione di un filato nuovo da materie prime-seconde. Tra i vari materiali tessili utilizzati per la produzione di capi d'abbigliamento la lana è divenuta ormai un materiale "pregiato", in quanto sempre meno presente negli indumenti. Potenzialmente il recupero di questa fibra può rappresentare una filiera a sé, in quanto oltre ad essere reimpiegata nella sfilacciatura o presso gli ovattifici può essere avviata anche al riciclo nei lanifici. In generale, bisogna disporre di materiali di una certa qualità, in cui la lana sia presente in modo preponderante rispetto ad eventuali altre fibre. In particolare è importante sottolineare l'importanza di

selezionare lana non mischiata con l'acrilico (che non si tinge nei procedimenti di rigenerazione del filato), mentre la presenza di qualche altro poliammide non crea invece problemi. Le aziende pratesi, altamente specializzate in tutti gli anelli della filiera del tessile hanno evidenziato come i processi di globalizzazione abbiano portato da un lato ad esternalizzare lavorazioni "povere" e a bassa specializzazione (tra cui il riciclaggio delle fibre sintetiche-artificiali) in Paesi esteri in cui il costo della manodopera rende competitivo il processo industriale; dall'altro a mantenere in Italia il know-how sviluppato nella lavorazione e recupero di fibre più pregiate, quali la lana e il cotone. Il riciclaggio delle fibre sintetiche invece, di basso valore commerciale, rende poco remunerativo avviare il processo di riciclaggio e in Italia non sono molte le aziende che ritirano queste fibre per riciclarle. Solitamente quando acquisiscono questo tipo di materiale lo fanno a costo zero, il che permette comunque al soggetto cedente di non sostenere i costi dello smaltimento (sebbene debba tener conto dei costi di trasporto). Ma la sfilacciatura a Prato ormai è in declino perché i costi di manodopera sono troppo alti. I principali mercati di riferimento per lo sfilacciato sono quindi diventati India e Pakistan, a causa dei costi di classificazione molto più contenuti e per la contiguità con un'industria tessile in continua crescita. Negli ultimi 10 anni, per evitare che ciò che arriva come scarto possa essere rivenduto come indumento, contravvenendo alle disposizioni di legge che vietano questo tipo di importazioni, chiede che gli scarti tessili vengano inviati nei container già sminuzzati. Già nel 2010 l'India è arrivata ad importare 2.342.000 dollari di tessile usato italiano essendo vietata l'importazione di abiti usati, la cifra si riferisce esclusivamente a stracci destinati alla produzione di materia prima-seconda. Il trasporto degli stracci in India è reso economicamente possibile dal fatto che si tratta di una rotta commerciale consolidata, con ingenti scambi che viaggiano da Oriente verso Occidente ma che in direzione contraria sono molto meno numerosi. Accade dunque che i costi della stessa tratta che viaggia però verso Oriente possa essere anche 3-4 volte più economica, rendendo possibile il trasporto alla rinfusa di merci il cui valore di mercato è decisamente basso".

In merito all'impatto ambientale delle esportazioni di materie secondarie tessili a Panipat, il Rapporto Nazionale sul Riutilizzo 2021 chiarisce che:

"Dopo un primo boom nel 2009 la tendenza di crescita del distretto di Panipat e degli analoghi distretti pakistani è stata costante [...] Le transazioni economiche relative all'export a India e Pakistan, rispetto ai livelli dei due anni precedenti, nel 2019 hanno raddoppiato il loro valore proporzionale e lo hanno fatto nel quadro di una tendenza di calo radicale dei prezzi internazionali della materia prima secondaria tessile. Ciò basterebbe ad ipotizzare un notevolissimo incremento dei volumi di abiti usati e scarti tessili esportati dall'Italia all'India e al Pakistan, un incremento del quale non è possibile trarre piena evidenza se ci si limita ad assumere il dato del valore economico globale di questo specifico flusso di esportazione. Alla fine del 2019 uno studio pubblicato sull'International Journal of Management ha segnalato una forte e costante tendenza alla diminuzione dei prezzi degli scarti tessili importati in India, riportando un prezzo medio che, in

trent'anni, è sceso dalle 50 rs/kg del 1990 alle 18 rs/kg di oggi (0,18 €/kg)²². Ma negli ultimi anni i flussi provenienti dall'Italia hanno un valore ancora più basso, che in molti casi raggiunge lo zero. A confermarlo è Luigi Torrebruno, player con 30 anni di esperienza nel settore, che ha spiegato che "ormai, molto spesso, le imprese indiane e pakistane accettano gli scarti tessili provenienti dall'Italia solo se vengono offerti gratuitamente. La qualità infatti è scesa moltissimo e gli stock vengono pagati solo se esiste un livello di selezione significativo, che però in Italia è sempre più raro perché la manodopera che fa la selezione è troppo cara. Parte del tessuto sfilacciato in India e Pakistan torna poi in Italia come materia prima seconda e viene lavorata dall'industria tessile pratese".

Nella ricostruzione di Rete ONU, dopo aver assunto che "la sfilacciatura a Prato ormai è in declino perché i costi di manodopera sono troppo alti" e che "i principali mercati di riferimento per lo sfilacciato sono diventati India e Pakistan", si afferma che ciò avviene "a causa dei costi di classificazione molto più contenuti e per la contiguità con un'industria tessile in continua crescita"⁴⁴.

Il costo di classificazione di Panipat è talmente basso e conveniente da aprire canali produttivi e di distribuzione che in Europa, almeno per il momento, non sembrano più possibili: con tutta evidenza, a favorire la competitività di Panipat sono i bassissimi standard ambientali e di tutela del lavoro.

IQair, l'Osservatorio Internazionale sulla Qualità dell'Aria partner delle Nazioni Unite, ha recentemente lanciato un segnale d'allarme sul livello di respirabilità dell'aria di Panipat, riportando che all'inizio del 2021 il maggior distretto mondiale del riciclaggio di materiali tessili "il livello di insalubrità dell'aria ha raggiunto livelli che secondo gli standard dell'OMS sono molto insalubri; le letture dell'indice AQI sono arrivate al livello 177. Con livelli di questo genere è raccomandabile mantenere le finestre chiuse per ostacolare l'ingresso dell'aria sporca, quando si esce all'aria aperta sono necessarie mascherine e non si può fare esercizio fisico all'aria aperta". Secondo IQair, a Panipat gli insostenibili livelli di inquinamento dell'aria dipendono "in misura significativa dai roghi di rifiuti. Nonostante la legge lo proibisca, c'è chi viola le regole e brucia i rifiuti tra le due e le cinque del mattino. Le forze di polizia sono state incaricate di fare irruzione nei locali incriminati e di intraprendere azioni legali quando opportuno. In una sola settimana sono state condotte perquisizioni in 40 fabbriche, e 25 di queste violavano le regole".

Il problema dello smaltimento incontrollato degli scarti tessili a Panipat è stato analizzato nel 2020 anche da Tribune of India, che denuncia l'assenza di sistemi formalizzati di raccolta dei rifiuti tessili generati dalle industrie oltre che l'assenza di acqua potabile e strade d'accesso che si inondano periodicamente rendendo difficoltoso per gli operai raggiungere il luogo di

⁴⁴ Una motivazione confermata dal Presidente dell'Associazione Tessile Riciclato Italiana Fabrizio Tesi che, durante una conferenza organizzata il 18 maggio 2021 da *Economicircular.com* sul tema dei rifiuti tessili, ha dichiarato che "l'Europa è ostaggio degli indiani e dei pakistani sia sul fronte rifiuti che sul fronte della produzione dei semilavorati". "Molte attività italiane ed europee del riciclo del tessile" ha detto Tesi "sulla suddivisione degli stracci hanno dovuto cedere il passo agli indiani e ai pakistani per colpa degli alti costi della manodopera e delle norme *end of waste*. Secondo l'esponente pratese "occorre ricostituire in Europa un settore che si voglia occupare della classificazione degli stracci".

lavoro. Nel 2019 il giornalista indiano Yatin Dhareshwar, presentando dati ufficiali, ha denunciato che la maggior parte delle industrie tessili di Panipat sversa illegalmente acque residuali tossiche nelle acque del fiume Yamuna, per un totale che si aggira tra i 40 e i 45 milioni di litri ogni giorno. (...) “La pessima qualità di ciò che viene esportato diventa particolarmente evidente quando gli esportatori non solo regalano i materiali tessili ma si fanno addirittura carico del trasporto; quest’ultimo, di fatti, avendo tariffe medie di 10 centesimi al kg continua a essere più conveniente che smaltire in Italia a un costo di 25 o 30 centesimi al kg”. Secondo la federazione dei sindacati indiani CITU, nelle fabbriche tessili di Panipat l’ambiente di lavoro è insicuro e disumano, e i frequenti incendi - data dalla presenza di materiali infiammabili e dalla totale assenza di misure di sicurezza - provocano mediamente la morte di venti lavoratori ogni anno.

Quando gli scarti tessili esportati in India sono classificati come “abiti usati” e non come materie prime secondarie, dovrebbero essere al 100% riesportati a paesi terzi dato che in India esiste una moratoria agli abiti usati per proteggere l’industria tessile locale; ma, a quanto riferiscono numerosi studi e inchieste giornalistiche, una parte considerevole degli abiti smistati nel porto di Kandla viene in realtà contrabbandato nel mercato interno indiano. Il fenomeno è stato descritto da Lucy Norris, che ha anche sottolineato che le importazioni di abiti usati in India subiscono il filtro di un piccolo cartello criminale il quale, tra le altre cose, sfrutta la fungibilità di questa categoria merceologica per riciclare denaro. Ma l’analisi più recente sul contesto specifico di Panipat è stata realizzata da Simpany, player olandese della raccolta abiti usati desideroso di conoscere gli impatti sociali delle proprie esportazioni; lo studio di Simpany, pubblicato nel 2020, conclude che “l’industria del riciclaggio tessile a Panipat può essere considerata altamente informale, e a essere ufficialmente registrate sono solo un piccolo numero di fabbriche di grandi dimensioni. Il lavoro occasionale è molto comune e non ci sono contratti di lavoro scritti. Nelle unità produttive più piccole, includendo quelle insediate in ambito domestico e le aree di selezione a Delhi/NCR, sono state registrate violazioni dei diritti dei lavoratori e una prevalenza di lavoro infantile e minorile. Normalmente i salari sono bassi, e soprattutto tra le lavoratrici di sesso femminile sono frequenti salari più bassi dei livelli minimi stabiliti dalla legge indiana. A questi fattori si aggiungono problemi di salubrità e sicurezza, come la costante esposizione a polveri e prodotti chimici e l’assenza di dispositivi di protezione individuale”

Il Rapporto Nazionale sul Riutilizzo 2021 riferisce che il problema non riguarda solo l’India ma anche altre zone importatrici:

“Altro pezzo chiave del grande rompicapo degli abiti usati è il mercato africano, principale destinatario della frazione riutilizzabile di quanto viene raccolto nei contenitori stradali italiani. Secondo Andreas Bartl dell’Università di Vienna, intervistato dalla rivista Waste Management World ad aprile 2021, l’esportazione dei tessili usati al cosiddetto “terzo mondo” è socialmente incompatibile non solo perché rovina le industrie tessili locali ma anche perché in quei paesi i vestiti riutilizzati, che per forza di cosa arrivano a un certo punto a fine vita, vengono smaltiti con metodi che sono completamente incompatibili con i principi dell’economia circolare.

Una dichiarazione in linea con quella della Fondazione Ellen McArthur, che nel suo rapporto del 2017 “A New Textile Economy, redesigning fashion’s future”, finanziato da H&M, afferma senza mezze misure che: “la maggior parte dei vestiti raccolti per il riutilizzo nei paesi dove la raccolta raggiunge i livelli più alti, alla fine della catena vengono persi dal sistema”⁴⁵

Su questi argomenti, è utile citare due vicende di smaltimento illecito legato all’esportazione di abiti usati che nel 2021 hanno suscitato grande scalpore nei media internazionali:

- ABC NEWS, in un reportage diffuso ad agosto 2021 intitolato “The Dead White Man Clothes” dimostra che ad Accra, in Ghana, tra il 40% e il 50% delle balle di abiti di seconda mano importate da paesi più ricchi sono composte da vestiti non realmente riutilizzabili, che sono scartati dagli operatori all’ingrosso e al dettaglio generando ogni giorno 160 tonnellate di rifiuti, che vengono conferite in una grande discarica non controllata oppure sversati nel mare e nei corsi d’acqua. L’attivista Liz Ricketts, fondatrice di “The OR foundation”, analizzando questi rifiuti, ha segnalato che in prevalenza portano l’etichetta di grandi marchi del *fast fashion*⁴⁶.
- i media italiani ed internazionali a novembre 2021 hanno dato risalto alla scoperta di una discarica abusiva di circa 40.000 tonnellate di vestiti usati nel deserto cileno di Atacama, uno degli eco-sistemi più delicati del mondo. I vestiti di usati lì accumulati provengono da raccolte di rifiuti tessili e donazioni di beneficenza realizzate negli Stati Uniti, in Europa e in Asia⁴⁷.

⁴⁵ Marina Spadafora, coordinatrice per l’Italia del movimento Fashion Revolution, ha parlato agli autori del Rapporto del “lato oscuro del riciclo che vede i nostri abiti dismessi intasare interi quartieri delle metropoli africane e, peggio ancora, distruggere completamente l’industria tessile locale”. La Spadafora parla di una situazione concreta. “Nel 2015 un gruppo di paesi dell’EAC (East African Community) ha deciso di frenare l’importazione di abiti usati imponendo tariffe sui capi usati importati da Europa USA e Canada nei loro paesi per far ripartire l’industria tessile locale. Gli Stati Uniti hanno reagito immediatamente minacciando di far uscire Burundi, Kenya, Rwanda, Tanzania e Uganda dai trattati di tariffe agevolate o esenzione di dazi per le esportazioni da questi paesi verso gli USA. L’unico paese che ha mantenuto la propria posizione è stato l’Uganda dove si è vista una crescita del settore tessile locale da 7 a 9 miliardi”. La conclusione della Spadafora è molto chiara: “i nostri abiti usati vanno a distruggere le economie locali di molti paesi in via di sviluppo e pongono anche un grave problema ambientale”. <https://www.homifashionjewels.com/news/intervista-a-marina-spadafora---coordinatrice-di-fashion-revolut.html>

⁴⁶ “Dead white man’s clothes”, ABC news, 11 agosto 2021. <https://www.abc.net.au/news/2021-08-12/fast-fashion-turning-parts-ghana-into-toxic-landfill/100358702>

⁴⁷ “Moda usa e getta: nel deserto del Cile c’è una montagna di vestiti (tossici)”, Corriere della Sera, 12 novembre 2021.

Leotron, operatore dell’usato attivo nel segmento del conto terzi, ha denunciato il fenomeno pubblicando nel 2021, sul proprio sito istituzionale (www.leotron.com)

1.3.3 Gli operatori caritatevoli

Dall'analisi dei report redatti da ISPRA emerge che in Italia operano circa 100 tra cooperative sociali e organizzazioni non lucrative che si occupano di raccogliere, trasportare, ricevere, recuperare o comunque gestire rifiuti tessili urbani. In termini operativi, sotto il profilo dei quantitativi gestiti, le realtà più attive risultano essere:

VESTI SOLIDALE SOCIETA' COOPERATIVA SOCIALE ONLUS
CO.SA COOP. SOC. ARL - ONLUS
LA FRATERNITA' SOCIETA' COOP. ARL ONLUS
HUMANA PEOPLE TO PEOPLE ITALIA SOC. COOP. A RL
AMBIENTE SOLIDALE SOC. COOP. SOC. ONLUS

un articolo intitolato “Abiti Usati: la Terra dei Fuochi si sta spostando nei paesi poveri”. Riferendosi allo scandalo del deserto di Atacama, l'articolo afferma: “I media hanno sottolineato che si tratta prevalentemente di abiti *fast fashion* a rapida obsolescenza prodotti in Cina, Bangladesh o altri paesi che producono abbigliamento a basso costo, ma non ha dato altrettanta evidenza al meccanismo illecito alla radice del fenomeno, il quale non ha origine nei paesi che producono gli abiti ma in quelli che li consumano. Un meccanismo che ci riguarda molto da vicino [...] gli abiti abbandonati ad Atacama provengono dal porto della zona franca di Iquique, nel nord del Cile, che riceve dall'estero quasi sessantamila tonnellate annue di abiti riutilizzabili. Questi abiti usati, in buona parte, vengono inviati di contrabbando a paesi sudamericani dove la loro importazione è proibita per proteggere il mercato delle industrie tessili locali (ci sono moratorie in Brasile, Argentina, Bolivia, Perú, Colombia, Ecuador e Venezuela). Ma non tutto ciò che arriva a Iquique è valorizzabile, e quindi gli operatori del settore come primissima cosa separano lo scarto e, senza farsi troppi scrupoli, lo buttano via in modo illecito. Nel 2019, ultimo anno disponibile nei registri OEC, il Cile risulta aver importato *used clothing* dagli Stati Uniti, dalla Corea del Sud, dalla Germania, dal Canada e, in quinta posizione, dall'Italia. E perché mai questi paesi, in alcuni casi noti per le loro gloriose performance di economia circolare, mandano al Cile spazzatura dentro i container navali che dovrebbero contenere solo abiti perfettamente riutilizzabili? Anche in questo caso, purtroppo, la risposta è molto semplice. Gli operatori che raccolgono o recuperano rifiuti tessili urbani, normalmente, non vengono pagati da nessuno per questo servizio e coprono i propri costi operativi grazie alla vendita del riutilizzabile. Il rifiuto che non è riutilizzabile sono tenuti a mandarlo a canali di riciclo (che però non consentono di coprire i costi della raccolta) o a impianti di smaltimento (che però sono sempre più costosi). Ma il dilagare del fenomeno del *fast fashion*, che ha incrementato la quantità dello scarto e diminuito la quantità del valorizzabile, ha rotto i punti di equilibrio economici inducendo molti (troppi!) operatori a barare. E così, sempre più spesso, negli stock che escono dagli impianti per il trattamento di rifiuti tessili e che vengono dichiarati come riutilizzabili o riciclabili, ovvero non più rifiuti, vengono inserite di straforo quantità di rifiuti sempre più grandi. Nel caso italiano il fenomeno non è affatto nuovo ed è, in qualche modo, un'evoluzione della “terra dei fuochi” [...] La “terra dei fuochi” però non è più facilmente praticabile a causa dell'aumento dei controlli. Molto più facile mandare tutto in paesi dove i controlli ambientali sono carenti o inesistenti”.

LA SOLIDALE COOP. SOCIALE
SPAZIO APERTO SOC. COOP. SOCIALE
NUOVA COOP SOC. COCCAPANI ONLUS

In numerosi casi le cooperative sociali attive nella gestione dei rifiuti rammostrano il loro legame con Caritas, nei loro siti web istituzionali e a volte anche apponendo il logo dell'ente caritatevole sui loro contenitori stradali. In alcuni degli atti giudiziari acquisiti in merito all'inchiesta sugli indumenti usati il nome di Caritas viene a più riprese menzionato in relazione a vicende illecite o ambigue riguardanti delitti ambientali, infiltrazioni criminali e turbative nell'affidamento del servizio di raccolta. Il 28 marzo 2021 è stato *Avvenire*, il quotidiano di ispirazione cattolica, a pubblicare un articolo di approfondimento sul tema degli abiti usati in cui l'operatore di una cooperativa sociale coinvolta nel settore denuncia il sistema di turbative d'asta dichiarando: "Noi facevamo parte di una rete che parlava direttamente con i politici locali, anche ad alto livello. Senza di loro non avremmo avuto il permesso di raccogliere. Nel nostro caso, per molto tempo, bastava che l'ente benefico a cui eravamo legati, nel nostro caso la Caritas, indicasse al Comune la cooperativa e ci affidavano automaticamente il servizio. Poi è cominciato il sistema delle gare, ma non è cambiato molto: chi le scriveva, faceva in modo che vincessimo. Ora stiamo più attenti su questo aspetto ma circa metà del contante continua a girare a nero grazie alla sottofatturazione. È denaro liquido e spesso sono proprio le aziende private che portano i borsoni per pagare gli abiti. Non è facile uscire dal sistema; ci sono pressioni, ci veniva detto che dovevamo avere rapporti con la camorra per evitare ritorsioni commerciali o violente. Tutti nel nostro settore sanno che le società che comprano vestiti molto spesso sono legate alla camorra"⁴⁸.

Non essendo chiaro a quali enti specifici si riferissero le fonti giudiziarie e giornalistiche nel menzionare "Caritas", ma prendendo atto che dal 2007 il logo con la doppia croce apposto a volte sui contenitori stradali di abiti usati è stato registrato da Caritas Italiana, la Commissione ha ritenuto di procedere all'audizione di Caritas Italiana⁴⁹.

Gli auditi hanno innanzitutto chiarito lo status di Caritas Italiana, la natura dei rapporti di questo ente con le Caritas Diocesane e i modi in cui queste ultime gestiscono abiti usati o interagiscono con realtà dedite alla gestione degli abiti usati.

Caritas Italiana è un organismo della Conferenza episcopale italiana istituito nel 1971 al fine di sensibilizzare e stimolare la comunità cristiana alla realizzazione di interventi in favore di coloro che versano

⁴⁸ Abiti usati, tutti gli affari dei clan, in *Avvenire*, 28 marzo 2021.

⁴⁹ La delegazione audita nella seduta del 2 aprile 2019 era composta dal Responsabile dell'Area Nazionale di Caritas Italiana Francesco Marsico e da Monica Tola.

in stato di bisogno. Si tratta di un organismo istituzionale della Chiesa italiana che non è giuridicamente e organizzativamente un soggetto capofila della rete Caritas. La Chiesa italiana è infatti un soggetto fondato su una dimensione sussidiaria nel quale gli organismi nazionali hanno funzioni di coordinamento e collegamento. Le Caritas Diocesane non hanno autonomia giuridica e la titolarità delle loro attività risiede nelle Diocesi⁵⁰.

Nell'articolo 22 del proprio statuto Caritas Italiana sancisce la propria collaborazione con le Caritas diocesane ma non assume alcuna responsabilità in ordine al loro operato. Quindi "non può avere nessun ruolo né ispettivo, né di controllo sulle attività delle singole Caritas, in quanto questo tipo di attività vede un vincolo legato all'autonomia di tipo diocesano, dove il Vescovo è titolare"[...] Le Caritas diocesane sono sul piano giuridico e organizzativo uffici di Curia [...] e come tali rispondono ai propri Vescovi, provvedendo a loro volta al coordinamento delle Caritas a livello parrocchiale e alla promozione di opere caritative sul territorio".

Gli auditi hanno riferito che Caritas nazionale offre servizi di supporto, formazione, coordinamento, e in qualche caso di animazione e monitoraggio, alle 218 Caritas diocesane presenti su tutto il territorio nazionale. A ognuna di queste 218 Caritas Diocesane risponde una Diocesi, e ogni Diocesi gestisce un certo numero di Parrocchie. In totale, a livello nazionale, le Parrocchie sono circa 26.000.

Entrando nel merito delle raccolte degli abiti usati hanno proseguito confermando che:

"di fatto la parrocchia è il luogo in cui tradizionalmente si è realizzata nel tempo la raccolta di indumenti usati, con la finalità principale di offrire un abito alle persone in grave stato di bisogno (questa è una prima motivazione che ha preceduto gran parte delle normative sulla dimensione dei rifiuti). Queste attività di raccolta, che per chi è più anziano come me riguardavano la carta, i metalli e gli abiti, sono attività che le comunità parrocchiali facevano da decine e decine di anni; quindi offrire abiti a persone in stato di grave bisogno, ma anche sostenere economicamente progetti di solidarietà

⁵⁰ La dichiarazione degli auditi di Caritas a proposito dell'assenza di autonomia giuridica delle Caritas Diocesane non corrisponde alla totalità dei casi, per quanto riguarda la specifica materia qui esaminata: l'analisi dei MUD forniti da ISPRA ha rivelato l'esistenza, nel 2020, di cessioni di rifiuti tessili urbani 200110 e 200111 da parte di 35 Caritas Diocesane dotate di autonoma ragione sociale e relativo codice fiscale, tra le quali la Caritas Diocesana di Roma. Destinatari di tali cessioni risultano essere 39 imprese private. Caritas Italiana stessa risulta aver ceduto rifiuti tessili urbani alla Cooperativa Sociale R.A.U. di Zagarolo. I MUD mostrano cessioni di abiti usati da parte delle Caritas Diocesane pari a 5800 tonnellate nel 2017 e 4000 tonnellate nel 2020; alla luce del quadro fornito dagli esponenti di Caritas Italiana, si può in ipotesi ritenere che tali rifiuti possano rappresentare il residuo dell'attività di gestione delle donazioni, oppure una forma di vendita in blocco per ricavarne una rapida monetizzazione.

con raccolte di prodotti, come già in precedenza attraverso la raccolta della carta.Cogliere l'opportunità di educazione ambientale, peraltro in linea con la funzione prevalentemente pedagogica dell'organismo pastorale Caritas. Nel tempo la maturazione di esperienze più strutturate di raccolta di indumenti usati sul territorio diocesano ha veicolato anche l'opportunità di inserimento sociale e lavorativo per soggetti fragili. Questo è stato l'altro ambito in cui le Caritas hanno operato, vale a dire non soltanto raccolta per il finanziamento, ma anche raccolta come luoghi di possibilità di inserimento sociale e lavorativo per le persone, in questo caso attraverso la promozione di imprese sociali per la gestione degli aspetti logistici e amministrativi (qui la filiera di eventuali convenzioni, cassonetti e quant'altro), liberando risorse ed energia alla Caritas per l'orientamento e l'accompagnamento delle persone, oltre che per la sensibilizzazione della comunità.

In altri termini, le Caritas hanno promosso attività di questo tipo, attività che sono in buona parte o in gran parte autonome e con loro responsabilità giuridica, quindi creando una distinzione tra i soggetti giuridici d'impresa e Caritas diocesane”.

Quanto ai modi in cui il circuito Caritas interviene nelle raccolte di abiti usati, è stato precisato che le esperienze attive nelle Diocesi italiane sono molto variegata ma possono essere collocate su tre modalità principali.

“Ci sono Caritas diocesane che hanno scelto di non avere alcuna attività riferita agli indumenti usati raccolti tramite i cassonetti gialli, orientando eventuali donazioni da privati esclusivamente sul livello parrocchiale (...) per poi orientare la successiva selezione e distribuzione diretta alle persone in difficoltà. Questo non libera le Caritas diocesane da alcune criticità, perché devono comunque confrontarsi con una percezione diffusa sulla titolarità dei cassonetti gialli presenti sui territori come afferente alla Caritas stessa anche quando questo non corrisponde al vero, e la gestione da parte delle parrocchie di quanto in termini di prodotto tessile non si riesce a distribuire direttamente. Si tratta di prodotti in eccedenza o addirittura di scarti che non possono essere utilizzati per venire incontro ai bisogni delle persone in difficoltà

[...]

Un secondo gruppo riguarda Caritas diocesane che utilizzano abiti non soltanto usati ma anche nuovi, conferiti sempre come donazioni in parrocchie o servizi, per promuovere direttamente o attraverso uno strumento operativo esperienze di inclusione sociale. Sono molto diffusi nella rete delle Caritas diocesane i laboratori di sartoria o anche la distribuzione attraverso centri di ascolto, empori, botteghe solidali, dormitori o centri diurni, che, essendo frequentati soprattutto da persone senza dimora, necessitano di grandi quantitativi di indumenti per i cambi. Anche in questo caso emergono delle problematiche di gestione di donazioni consistenti ad esempio in caso di emergenza. Sono prodotti in eccesso oppure indumenti che non rispondono al bisogno. Accade infatti di ricevere donazioni in *stock* ad esempio di abiti da sposa per chiusure di attività oppure lotti di indumenti e calzature che provengono da sequestri, ma magari sono *stock* di calzature numero 46 mentre invece nelle famiglie ci

sono anche dei minori, o addirittura prodotti inutilizzabili che le imprese incaricate della gestione dei rifiuti non sono sempre disposte a ritirare, perché non c'è una convenienza in questo

[...]

L'ultimo gruppo riguarda Caritas diocesane che collaborano con un proprio strumento operativo, tipicamente un'associazione o una cooperativa sociale di cui hanno promosso la costituzione, oppure con cooperative sociali già presenti sul territorio, per la raccolta di indumenti sul territorio diocesano attraverso i tipici raccoglitori gialli, di proprietà o in convenzione di questo strumento, con o senza riferimento Caritas sui cassonetti stessi, per poi conferirli a imprese autorizzate alla selezione e rivendita sul mercato italiano ed estero (...) queste attività garantiscono lavoro e inserimento sociale a una quota di soggetti molto fragili, di cui sarebbe complicato l'inserimento socio-lavorativo. In base ad accordi specifici, inoltre, il conferimento degli indumenti raccolti a queste imprese prevede la corresponsione di una *royalty* periodica la Caritas diocesana, da utilizzare per il soggetto di attività caritative e sociali, in alcuni casi resa evidente anche dalla presenza del logo Caritas sui raccoglitori". "È soprattutto quest'ultimo gruppo di Caritas diocesane ad aver segnalato la necessità di orientamenti chiari e condivisi per la rete. Si tratta però di un'esigenza che viene condivisa complessivamente da tutte le Caritas, anche per poter orientare chiaramente le parrocchie, al fine di impedire o mitigare i rischi di condotte non conformi alle disposizioni di legge o addirittura compromissive con realtà commerciali del settore di non comprovata onorabilità".

In relazione alle condotte illecite a volte relazionabili al terzo gruppo di Caritas Diocesane, gli auditi hanno dichiarato: "per la nostra rete questo è un rischio; noi ci sentiamo parte lesa".

Sono di seguito state indicate alcune aree di criticità in merito all'impegno delle Caritas Diocesane nella raccolta degli abiti usati:

"Da un lato, rispetto alla normativa, una complessità delle normative di riferimento, e anche una frammentazione, con il riscontro di differenze sostanziali tra livello europeo, livello nazionale, livello regionale e addirittura provinciale, in particolare rispetto all'igienizzazione

[...]

Un secondo ambito di criticità riguarda il livello della comunicazione. È diffusa la percezione di ingenerare una certa confusione, dovuta all'utilizzo di raccoglitori che sono destinati ai rifiuti, ma in realtà spesso accolgono beni che rifiuti non sono e che sono ancora portatori di valore, che il cittadino tende a considerare come dono. In questo senso non è sempre chiaro come l'ambito conferito nel cassonetto non venga utilizzato direttamente per i poveri, quindi c'è questa confusione, ed appare difficoltoso comunicare con chiarezza il ruolo effettivo della Caritas soprattutto su un cassonetto, per cui deve essere reso evidente, che riceve eventualmente il contributo a sostegno delle attività sociali e caritative rispetto a quello distinto degli enti gestori competenti, autorizzati al trattamento

[...]

L'ultimo blocco di criticità riguarda il controllo della filiera, perché c'è una difficoltà di orientamento nel panorama degli interlocutori, dei quali è difficilmente accertabile o controllabile l'affidabilità e l'eticità.

Le Caritas esprimono la necessità di particolare attenzione nella fase di vendita a terzi del materiale raccolto, perché è soprattutto la fase di raccolta quella in cui gli organismi promossi dalle Caritas diocesane sono impegnati. L'ipotesi di organizzare *in toto* la filiera per poterne garantire l'affidabilità appare eccessivamente onerosa e non sostenibile soprattutto per imprese e reti di piccole dimensioni come sono quelle promosse dalle Caritas diocesane nella maggior parte dei casi".

Rilevante è la precisazione circa "l'opportunità che le Caritas diocesane non entrino nella gestione diretta di servizi, campagne, raccolte; un'indicazione generale che Caritas italiana ha dato, in linea con la Conferenza Episcopale italiana, anche per quanto riguarda la gestione di servizi caritativi". Specificando poi che "che la complessità di questi interventi comporta comunque la capacità di interagire in modo consapevole e costruttivo con diversi soggetti sul territorio, quindi, se non impegnati nella gestione diretta, in ogni caso collaboriamo con altre realtà [...] la costruzione di orientamento e linee guida condivise tra diversi attori, a tutela della qualità e trasparenza delle filiere, quasi in un'ottica di autoregolamentazione è senz'altro positiva [...] Tuttavia sembra ormai urgente la costituzione di uno o più albi o registri nazionali per la certificazione da parte delle imprese sia della presenza e della permanenza delle autorizzazioni inizialmente ottenute, in base al mantenimento delle condizioni come struttura e formazione, sia della quantità di erogazione benefica, garantita a sostegno di progetti qualificati di solidarietà sociale. Un approccio sussidiario e di responsabilità sociale diffuso è del tutto condiviso, ma questo non può prescindere da un'attività regolativa e ispettiva, che non può che essere operata da organi di Stato".

La Commissione (richiamando il caso di Milano, dove, attraverso Vesti Solidale, legata a Caritas, i rifiuti andavano a società i cui rappresentanti sono poi stati rinviati a giudizio per illeciti ambientali commessi con presunti rapporti realtà criminali)⁵¹ ha chiesto agli auditi quali strumenti abbiano messo in campo per tutelare il nome di Caritas e per controllare quello che accade, ottenendo questa risposta:

"la nostra capacità e possibilità giuridica di intervento sulle Caritas diocesane da una parte è limitata proprio dalla nostra struttura e guardiamo

⁵¹ Il Presidente della Commissione ha ricordato che "nella relazione della direzione nazionale antimafia si sostiene che buona parte delle donazioni di indumenti usati che i cittadini fanno per solidarietà finisce per alimentare «un traffico illecito, dal quale camorristi e sodali di camorristi traggono enormi profitti», facendo notare agli auditi che, seppur sia "ben chiaro che la Caritas nazionale non gestisce le Caritas diocesane, essa è proprietaria del marchio dal 2007 [...] Il marchio della Caritas induce i cittadini, considerata la vostra buona reputazione, a donare e voi ci mettete il marchio e la faccia".

con grande preoccupazione le affermazioni di organi istituzionali riguardo alla presenza criminale in questo ambito, dall'altra però sulle singole vicende, come penso sia doveroso da parte di tutti, aspettiamo la chiusura dei procedimenti [...] in questi ultimi decenni purtroppo [sono] state rare le condanne effettive rispetto ad attori connessi alla criminalità organizzata. Questo [...] sottolinea un nodo di tipo normativo, e in questo contesto sarebbe paradossale che la soluzione di un problema normativo, tanto che neanche le inchieste giudiziarie riescono ad arrivare ad un risultato effettivo, venga addebitato ai soggetti sociali e non a una carenza o quantomeno problematica normazione del settore. È evidente che da parte nostra [...] l'indicazione generale è quella di limitare l'utilizzo del marchio e, laddove questo viene operato, ovviamente in termini di *moral suasion*, non di possibilità di intervento diretto, evidentemente stiamo verificando situazione per situazione per capire il livello di garanzia della filiera. Non a caso noi abbiamo posto le questioni di proposta conclusiva. Se ci deve essere un'attività ispettiva e di controllo, questa spetta agli organi dello Stato, se c'è un problema riguardo a soggetti che sono autorizzati e che permangono nell'ambito dell'attività economica, evidentemente questa cosa non può essere imputata a un soggetto sociale territoriale. Questa è una preoccupazione su cui credo che una Commissione come la vostra dovrà operare per proporre una normativa che sia più ficcante ed efficace sul piano repressivo”

Alla domanda della Commissione se Caritas Italiana avesse proceduto a una ricognizione generale sull'uso del logo è stato risposto:

“Da circa un anno stiamo operando in questo senso, però è evidente che, dal momento che sono soggetti giuridici autonomi, non abbiamo la possibilità di ordinare la consegna dei dati in questo senso, però abbiamo fatto due tipi di operazioni, un collegamento delle Caritas diocesane coinvolte e stiamo lavorando su una ricognizione in questo senso [...] Caritas italiana non è il Ministero dell'interno rispetto alle prefetture, è un meccanismo sussidiario purtroppo, quindi dobbiamo passare attraverso livelli di responsabilità che noi non controlliamo” [...] Le Caritas ci hanno chiesto di essere aiutate a capire in modo trasparente quali sono i soggetti di cui possono fidarsi, ed è in realtà la richiesta che facciamo a voi, perché aumentare il grado di trasparenza è possibile soltanto nel momento in cui è chiaro quali siano i soggetti dei quali ci si può fidare, i soggetti con i quali è possibile collaborare, a tutela non soltanto del marchio, ma giustamente della buona reputazione cui faceva riferimento prima, che per noi è fondamentale visto il lavoro notevole che facciamo sul territorio con le persone. Senza quell'albo è molto complicato per le Caritas orientarsi e selezionare gli altri soggetti della filiera; è difficile, perché le Caritas non fanno questo di mestiere, hanno alcune informazioni e non altre, e senza un albo non le hanno in maniera formale”

In seguito a domande sulla percentuale di abiti consegnati a Caritas che vengono effettivamente destinati ai bisognosi gli auditi hanno svolto considerazioni da cui emerge che non sono in possesso di dati precisi:

“Rispetto alle percentuali il discorso è complesso, perché il conferimento come donazione e anche la distribuzione diretta alle persone in stato di bisogno avviene soprattutto a livello parrocchiale. Il problema che abbiamo sollevato relativamente all'eccedenza di donazione si registra laddove il cittadino o, se preferite, il parrocchiano non è disposto a sentirsi dire «basta, non accogliamo più donazioni», anche perché ci sono parrocchie che scelgono di non tenere più l'armadio del povero, proprio perché non ricevono prodotti e beni funzionali al tipo di bisogni a cui cercano di rispondere. Sinceramente è molto complicato per noi riuscire a tenere il monitoraggio di questa situazione. A livello diocesano, la donazione che arriva direttamente in centro d'ascolto è ugualmente ormai inconsueta, quello che arriva sul servizio a bassa soglia, quindi tipicamente il dormitorio o il centro diurno, è selezionato a monte, cioè arriva una donazione che viene selezionata nel momento in cui il referente della struttura riceve la donazione *in loco*. È diverso quanto accade in situazioni di emergenza, quando è tipico (è un problema che ha anche Croce Rossa) ricevere quantitativi ingenti di indumenti che poi vengono stoccati in grossi capannoni. In quel caso, del totale di indumenti donati è ancora più difficile capire quanto effettivamente arrivi alle popolazioni colpite dal terremoto, che magari non hanno proprio quel tipo di bisogno [...] quando viene conferito direttamente come dono viene orientato in maniera molto chiara, direttamente dalla struttura che la riceve, quando arriva invece in termini di mediazione su fenomeni molto grossi effettivamente la quantità che rimane è notevole. In parte (ma questo più a livello di singole Caritas diocesane) viene gestito [...] soprattutto in attività di inclusione, quindi in laboratori di sartoria, ma anche in quel caso non vengono accolte tutte le donazioni.

Il laboratorio di una Caritas della Sicilia che si occupa di inserimento di donne svantaggiate accoglie soltanto un certo tipo di indumento e non altri, tipicamente il *jeans* perché può fare la borsa dentro il laboratorio, l'abito da sposa di un certo tipo e in certe quantità perché può aiutare alcune ragazze, ma non l'intero *stock*, per cui lo *stock* viene dato a monte.

Il fattore pedagogico di educazione all'acquisto consapevole è una delle questioni che ovviamente ci stanno particolarmente a cuore anche per la finalità specificamente educativa del nostro organismo. C'è anche da dire che donare indumenti che diventano stracci oggi è molto più semplice, perché il prodotto che c'è sul mercato in buona parte dopo due lavaggi deperisce, quindi viene effettivamente conferito dentro il cassonetto per il corretto smaltimento del tessile, ma faccio fatica a immaginare che per ogni cittadino la maglia che perde forma sia conferita al cassonetto perché pensa di fare un dono. Ciò detto, esiste un problema di comunicazione, le Caritas ne sono consapevoli. In alcune esperienze (da Padova in poi, ma penso anche ad alcune esperienze piemontesi e della Val d'Aosta) si sta lavorando per costruire già sul cassonetto una campagna di comunicazione, che possa raccontare come quel cibo si trasformi in un pasto, in modo da rendere evidente cosa succede. Sono esperienze, la ricognizione di 218 [Diocesi] non è semplice, anche perché su 218 poi ci sono le articolazioni zonali e parrocchiali”

La Commissione ha inteso sottolineare la criticità del mancato coordinamento o controllo a livello nazionale, dell'affidamento

prodotto dall'uso di un marchio affidabile, dell'effettiva destinazione dei beni, anche alla luce delle zone grigie regolative tra la natura di dono e quelle di rifiuto.

Criticità recepite da Caritas Italiana, in considerazione dell'attuale organizzazione: "il coordinamento ha un costo, noi non ce lo possiamo permettere, cioè obiettivamente riuscire a gestire 218 realtà diocesane, a parte i limiti statutari che abbiamo, ma soprattutto non siamo in grado di sostenere un'attività di questo tipo. È un tema sul quale ovviamente stiamo riflettendo, sollecitando la responsabilità dei nostri livelli di coordinamento regionale, ma non possiamo obiettivamente immaginare un lavoro di questo tipo, è al di sopra delle nostre possibilità organizzative, ma anche del nostro compito istituzionale. Questo non vuol dire che non stiamo prendendo in esame la necessità di un collegamento/coordinamento per quanto riguarda l'eticità delle filiere e soprattutto la dimensione della comunicazione, che deve essere sempre più attenta ad evitare di ingenerare confusione nel donatore".

Gli esiti dell'audizione sono stati integrati con la trasmissione di ampia documentazione, da parte di Caritas Ambrosiana acquisita dalla Commissione (Doc. 391/1-2; Doc. 414/1-10) di cui si dirà nel § 2.2.

In termini più generali lo studio "Indumenti usati: come rispettare il mandato del cittadino" (Doc. 134/9) trasmesso da Rete ONU, offre una ricostruzione del processo economico-normativo che ha portato alla fusione tra filiere degli abiti usati e operatori caritatevoli:

"Il primo anello della filiera degli indumenti usati [...] è il cittadino che ha bisogno o volontà di disfarsi dei propri indumenti, o la volontà di donarli a fini solidali, in virtù di un intreccio di intenzioni che è molto difficile tracciare. Il cittadino ha diverse opzioni di fronte a sé, ma la più comoda è quella, affermata dalla fine degli anni '90 in poi, di usufruire del servizio di raccolta differenziata del tessile. È l'opzione più comoda sia per la vicinanza e la possibilità di conferire 24 ore su 24, sia per la possibilità di conferire l'intera frazione tessile della quale ci si vuole disfare (quindi non solo gli indumenti idonei al riutilizzo). I sistemi di raccolta differenziata nascono su impulso degli obiettivi e standard ambientali a carico degli enti locali e, al momento di affermarsi, hanno introdotto un'alternativa, e a volte una sostituzione, rispetto ai flussi di indumenti che prima i cittadini portavano direttamente alle parrocchie (Caritas) o ad altri enti di beneficenza, o che consegnavano mediante le raccolte porta a porta.

L'affermarsi della raccolta stradale è stato stimolato dall'apposizione, nei cassoni stradali, di loghi associati ad azioni solidali e di beneficenza (tra cui, spesso, la stessa Caritas) e, in generale, di espliciti appelli alla solidarietà.

Grazie alla raccolta stradale il flusso si è generalmente incrementato, e comprende frazioni e volumi che il sistema precedente non riusciva a prendere in carico. Donazioni dirette a parrocchie ed enti di beneficenza continuano comunque a essere ampiamente praticati, mentre sono diminuite

molto le raccolte porta a porta. In relazione alla raccolta stradale, l'ostentata eredità del vecchio sistema fa sì che molti cittadini ancora pensino che gli indumenti conferiti vengano donati agli indigenti locali; in realtà, il passaggio dal regime di donazione spontanea a quello di raccolta differenziata ha aumentato i flussi di indumenti raccolti e, ha creato e rese necessarie nuove forme di valore aggiunto (nella raccolta, nella selezione, nella classificazione, ecc...) senza le quali gli indumenti non potrebbero essere reimmessi in circolazione.

L'aggregazione di valore ha imposto una copertura economica dei rispettivi costi di operazione; per coprire tali costi sono necessarie fonti di ricavo e, inoltre, il flusso incrementato supera la capacità di assorbimento degli indigenti locali. Per queste ragioni già da molti anni gli indumenti raccolti vengono soprattutto venduti ad attori del mercato. Le eventuali azioni di solidarietà consistono, nella maggior parte dei casi, in contributi ad enti benefici che vengono dati sotto forma di denaro o donando una piccola parte dei vestiti raccolti, oppure nell'impiego nella raccolta di soggetti svantaggiati.

In qualche caso la solidarietà assume dimensioni significative, in altri casi non ha dimensioni di rilievo e viene sostanzialmente usata come bandiera per ottenere la collaborazione dei cittadini. In generale, è raro che il cittadino abbia modo di sapere esattamente quanto del ricavo ottenuto grazie ai suoi vestiti sia effettivamente impiegato a fini benefici, e in che misura sia invece usato per lucro. Non ha modo di sapere se il suo mandato di solidarietà venga rispettato, e quindi conferisce nella speranza ma non nella certezza che grazie alla sua azione avvenga qualcosa di buono".

In merito alla presenza delle attività solidali nel settore dei rifiuti tessili urbani ANCI ha trasmesso alla Commissione una relazione con le proprie articolate considerazioni (Doc. 856/2) che analizzano concretamente i riflessi del piano normativo su quello delle attività *no profit*:

"un'ulteriore criticità nella gestione della filiera nasce dal fatto che, come noto, il codice degli appalti, per ragioni di concorrenzialità, consente di privilegiare le associazioni non profit inserendo o requisiti di partecipazione (ad es. capacità tecnica) o criteri di valutazione dell'offerta tecnica ad esempio offerta sociale ma non consente di limitare la partecipazione alle associazioni non profit. È possibile riservare l'affidamento a determinate categorie di operatori solo ai sensi dell'art. 112 del D. Lgs. n. 50/2016 ma in questa ipotesi si escluderebbero operatori che si adoperano proficuamente per interventi di sostegno locale e/o internazionale ma non si occupano di inclusione dei lavoratori svantaggiati. Un'ipotesi percorribile potrebbe essere quella di un affidamento a procedura aperta mediante il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa che promuovi l'integrazione sociale e professionale delle persone con disabilità o svantaggiate e premi, altresì, le proposte di impiego degli indumenti usati raccolti oppure del ricavato della vendita degli indumenti usati, a favore del sociale o di promozione della qualità della vita e dell'ambiente sia a livello nazionale che internazionale. Poiché il Comune può affidare il servizio in appalto o in concessione, e solitamente l'affidamento avviene a titolo gratuito affinché,

attraverso il ritmo economico del recupero degli abiti usati non solo vengano ripagati i costi della gestione degli stessi, ma vengano finanziati progetti di solidarietà, prima di procedere con l'affidamento del servizio i Comuni effettuano formalmente tutti i controlli sui requisiti morali e di capacità tecnica e professionale. In quest'ambito assistiamo, in taluni casi, ad un'altra criticità che nasce dalla difficoltà di reale controllo dell'intera filiera ossia da un lato su tutto ciò che avviene dopo lo svuotamento dei cassonetti stradali ossia il successivo stoccaggio, la vendita o il trasferimento ad impianti di recupero, il trattamento (selezione e igienizzazione quando è necessario) con eventuale cessazione della qualifica del rifiuto (*end of waste*), la vendita intermedia e finale della frazione riutilizzabile (in Italia o all'estero), il recupero o riciclo delle frazioni non idonee al riutilizzo, lo smaltimento di ciò che non può essere riutilizzato o recuperato/riciclato e dall'altro la verifica dell'effettiva realizzazione dei progetti socio/assistenziali. Per quanto i comuni intendano vigilare sull'effettivo rispetto degli impegni presi, obbligando l'appaltatore assegnatario a fornire le informazioni e liste di clienti e fornitori relativi alla destinazione prevista delle frazioni in uscita dal trattamento, con indicazione esplicita dell'identità dei clienti e fornitori (sia in fase preventiva sia poi a consuntivo annuale) e a dimostrare l'avvenuta realizzazione (o l'avvenuto sostegno/finanziamento) dei progetti dichiarati in sede di gara risulta pressoché impossibile per i Comuni riuscire a verificare la tracciabilità, il rispetto delle normative ambientali e fiscali, dei contratti, dei diritti dei lavoratori, dei rapporti commerciali e fornire garanzie ai cittadini sul percorso degli indumenti e delle risorse economiche da essi ricavati. Sarebbe utile un albo/registro a livello nazionale con l'individuazione degli operatori sul quale vengano attivati a livello centrale audit e controlli sulla tracciabilità del materiale raccolto, dalla fase di primo stoccaggio fino alle ultime fasi di commercializzazione”

Utilitalia, nelle sue “Linee Guida per l’affidamento della gestione dei rifiuti tessili” (già menzionate nel § 1.3.1) propone criteri specifici per la valutazione delle attività solidali legate alla raccolta degli abiti usati:

“Si tratta dei criteri in grado di orientare il servizio al sostegno delle fasce più deboli della popolazione. L’utilizzo dell’argomento solidale risponde a un valore intrinseco che il cittadino attribuisce al conferimento degli indumenti usati e investe direttamente la fiducia che ripone negli operatori di questa filiera. Se ci si pone l’obiettivo di incrementare i livelli di intercettazione, non si può non riconoscere che la presenza di una finalità solidale aumenta la propensione dei cittadini al conferimento. Il valore solidale è infatti un elemento storico legato alla raccolta di indumenti, è quello che il cittadino si aspetta quando li consegna all’operatore. Si ritiene quindi opportuno che le stazioni appaltanti ne tengano conto per migliorare gli stessi risultati ambientali del servizio, anche se va tenuto sempre presente che la principale finalità dell’affidamento è e rimane quella di garantire il migliore servizio possibile sotto il profilo dell’efficienza ed efficacia ambientale ed economica. Pertanto, l’associazione a finalità prettamente solidaristiche non va considerata obbligatoria ma un’opzione (migliorativa) che la stazione appaltante può decidere o meno di utilizzare. In questo senso si ritiene utile considerare criteri di carattere solidale quali elementi a cui

attribuire un carattere premiante nelle fasi di valutazione dell'offerta. Occorre però fare attenzione a che l'argomento solidale non venga utilizzato come requisito selettivo per escludere qualcuno in favore di qualcun altro. È ad esempio da ritenere inopportuna, nell'affidamento dei servizi pubblici, qualsiasi forma di limitazione alla partecipazione fondata sull'identità soggettiva degli operatori economici. Poiché deve essere applicato - in armonia con la giurisprudenza dominante - il principio della massima partecipazione, condizioni particolari che possono legittimare scelte derogatorie devono essere accuratamente valutate, anche nell'individuazione dei criteri premianti. La vocazione solidaristica del servizio può manifestarsi in diversi modi, ad esempio:

1. promuovendo l'integrazione sociale e professionale delle persone con disabilità o svantaggiate;
2. utilizzando parte dei ricavi per finanziare il sostegno a Progetti socio/assistenziali o di solidarietà e sviluppo nel territorio servito, in Italia o all'estero;
3. realizzando un mix di entrambe le precedenti opzioni.

[...]

Con riferimento all'integrazione sociale e professionale, in virtù dell'art. 112 del D.lgs. 50/2016 le stazioni appaltanti possono eventualmente riservare il diritto di partecipazione a chi impiega soggetti svantaggiati o con disabilità. Poiché comporta la scelta di procedere a un affidamento riservato, è importante che la stazione appaltante utilizzi tale facoltà nel rispetto dell'art. 30 del D.lgs. 50/2016 che invita a utilizzare tale opzione garantendo di non ledere gli interessi dei partecipanti né limitare la concorrenza allo scopo di favorire o svantaggiare indebitamente taluni operatori economici. In ogni caso, proprio per evitare conflittualità con i principi di non esclusione e massima partecipazione di cui all'art. 30, sarebbe opportuno che eventuali richieste su soggetti svantaggiati o con disabilità riguardassero l'organico impiegato per i servizi oggetto di appalto e non l'intero organico del soggetto appaltatore, anche in modo da consentire una ricaduta positiva direttamente nel territorio di riferimento del servizio e un impegno dei concorrenti a confrontarsi sul piano di uno sforzo comparabile sia per dimensione del progetto sia per dimensioni e diffusione territoriale dei soggetti partecipanti. La percentuale di impiego effettivo di soggetti svantaggiati nei servizi oggetto d'appalto dovrebbe riguardare l'intera durata dell'appalto e costituire vincolo contrattuale. In questo senso, se si ritiene importante associare al servizio un contenuto solidale declinato nell'occupazione di lavoratori svantaggiati è consigliabile:

- attribuire un adeguato riconoscimento all'occupazione specifica, sul cantiere di servizio, di una quota di lavoratori svantaggiati almeno equivalente del 30% delle ore di lavoro ipotizzate nell'attività. Questa formula richiede lo sforzo minimo indicato ma non premia impieghi più intensivi di personale svantaggiato perché non si vuole in alcun modo limitare l'efficienza potenziale del servizio e la soglia indicata pare essere la più equilibrata;
- attribuire un adeguato riconoscimento all'utilizzo di programmi di lavoro protetti che favoriscano una tutela e un inserimento di qualità ai lavoratori impiegati per la quota di attività di cui al punto precedente (questa opzione consente di esporre e prevedere comportamenti e modelli organizzativi declinabili sotto il profilo della qualità - nei loro componenti di garanzia, di

formazione, di inclusione - e come tali possono accedere a valutazioni di merito graduabili in ragione della bontà del singolo progetto). Qualora la gara riguardi il ciclo integrato, si suggerisce di valutare con attenzione l'opportunità di estendere tale previsione anche alle attività di trattamento, fase nella quale sono previste maggiori abilità e competenze. Con riferimento alla previsione di un supporto economico a Progetti socio assistenziali o benefici indicati nel Bando di Gara dalla stazione appaltante o proposti (e opportunamente illustrati e motivati) dal concorrente, si ritiene importante che:

- le stazioni appaltanti vigilino sull'effettivo rispetto degli impegni presi, obbligando l'appaltatore assegnatario a dimostrare l'avvenuta realizzazione o l'avvenuto sostegno/finanziamento dei progetti dichiarati in sede di gara (facendo attenzione a che la rendicontazione riguardi esclusivamente le attività realisticamente finanziabili ed effettivamente realizzate con i margini economici relativi al servizio oggetto di gara);
- il progetto di solidarietà proposto dal/assegnato all'operatore affidatario del servizio sia incluso nella campagna informativa, da ideare e realizzare in stretta armonia con le indicazioni dell'Ente Appaltante, con l'obiettivo di informare e sensibilizzare i cittadini sui temi della raccolta differenziata della frazione tessile e dei vantaggi non solo ambientali ma anche sociali ad essa associati⁵².

L'interesse che il documento riveste come fonte di orientamento per una necessaria regolazione della materia che tenga conto della sua effettiva e non del tutto conosciuta rilevanza sociale, ambientale ed economica, si estende ai temi, ivi affrontati, dell'affidamento del servizio; dell'utilizzo che (in fase di esecuzione del servizio) viene fatto dei contenuti solidali; delle modalità con cui la finalità solidale viene garantita e rendicontata.

Non irrilevanti sono poi gli aspetti comunicativi legati alla solidarietà, a partire dalle indicazioni visibili sui cassonetti stradali destinati alla raccolta

⁵² Sui progetti di solidarietà il documento scende in ulteriore dettaglio: "Nell'ipotesi in cui la presentazione del Progetto di solidarietà si configuri come elemento premiante dell'offerta, è opportuno che: esso abbia ad oggetto proposte/progetti tecnici concreti e attuabili o anche già attivi (ad esempio mense e ricoveri per indigenti) completi di strumenti di reportistica che restituiscano annualmente alla stazione appaltante l'andamento delle attività sostenute; la descrizione dei progetti venga valutata in funzione: dei relativi obiettivi in termini sociali (*target* utenze sensibili, ecc.); o del livello di cantierabilità degli stessi (per esempio allegando eventuali accordi formali con associazioni che permettano di desumere la tempistica di realizzazione dell'intervento); o dell'accuratezza della loro descrizione e delle modalità di restituzione dei dati offerti. Nell'assegnazione del punteggio a progetti solidali la stazione appaltante può inoltre valutare il valore economico, l'utilità sociale e i risultati ottenuti da progetti analoghi già realizzati dal proponente, sulla base di indicatori oggettivi utili a stabilire la qualità dei progetti sociali. In questo senso il contributo economico ai progetti è, forse, il parametro più oggettivo. In caso di utilizzo di questo criterio il Bando dovrà esprimere l'unità di misura dell'offerta, in modo che le proposte risultino comparabili".

“Poiché al di là dell’utilizzo o meno dell’argomento solidale e del tipo di criteri utilizzati per la selezione delle offerte, la stazione appaltante ha il compito di garantire massima trasparenza e coerenza tra criteri e modalità d’affidamento, modalità di esecuzione del servizio e risultati perseguiti e raggiunti, si ritiene importante evidenziare alcuni aspetti:

- laddove consentite dalla legge, le gare che prevedono una forte pressione sul prezzo (ad esempio attraverso il metodo di aggiudicazione “al massimo rialzo”) difficilmente lasciano margini a progetti di solidarietà. In questo caso è importante che la stazione appaltante non preveda l’utilizzo dell’argomento solidale e vigli sul suo improprio utilizzo da parte dell’appaltatore;
- in caso di utilizzo di criteri solidali, è opportuno attribuire a questo aspetto un peso equilibrato, tale da poter correttamente “pesare” nell’attribuzione dei punteggi;
- in caso di utilizzo di criteri solidali, è opportuno evitare che essi siano troppo banali e pertanto facilmente raggiungibili da tutti i concorrenti, che si vedrebbero così riconoscere il medesimo punteggio “sterilizzando” la competizione sugli aspetti solidali e riducendo di fatto la selezione agli altri aspetti

[...]

è compito della stazione appaltante curare direttamente o vigilare rigorosamente sul *layout* del servizio, inteso come “vestizione” dei contenitori utilizzati con messaggi e pittogrammi adeguati ed espliciti e, soprattutto, sui contenuti della campagna di comunicazione alla quale potrà essere demandata la qualificazione ambientale e solidale degli obiettivi individuati”

Il documento cita in proposito il provvedimento n. 26164 del 2016 dell’Autorità garante della concorrenza e del mercato, che censura l’utilizzo strumentale dei contenuti solidali: «l’attività di raccolta e smaltimento di indumenti usati è un’attività con finalità commerciale, mentre le scritte apposte sui cassonetti prospettano ai consumatori una diversa finalità, di natura caritatevole, nascondendo in tal modo la vera natura economica. In tal modo, pertanto, si crea confusione nei consumatori circa l’effettiva finalità per cui viene svolta l’attività di raccolta di indumenti»⁵³.

Il tema che emerge è quello dell’ambiguità sui contenuti del servizio, per evitare la quale il documento di Utilitalia propone:

“per le gare che prevedono una forte pressione sul prezzo, i contenitori utilizzati dall’aggiudicatario non rechino richiami a inesistenti scopi sociali; il concetto di “raccolta rifiuti” sia chiaramente presente nella vestizione grafica dei contenitori e nell’eventuale campagna di comunicazione, senza

⁵³ “Il meccanismo del massimo rialzo tende a erodere tutta la marginalità economica sfavorendo gli operatori che hanno una finalità solidale”. Il provvedimento è pubblicato sul Bollettino n. 30 (anno XXVI) dell’Autorità <https://web.archive.org/web/20161025052557/http://www.agcm.it:80/componet/joomdoc/bollettini/30-16.pdf/download.html>

però essere l'unico elemento visibile, al fine di incentivare conferimenti di tessili di buona qualità;
sia prestata la massima attenzione al fatto che i contenuti solidali siano chiari, corretti nella declinazione, concreti e verificabili;
si affermi senza sottintesi che l'essenza del servizio è la raccolta di rifiuti e non una forma alternativa di donazione. Infine, si ritiene importante approfondire un maggiore sforzo comunicativo per spiegare le ragioni per le quali non è più possibile garantire le finalità solidali del servizio esclusivamente attraverso la donazione diretta di indumenti, ma sempre più spesso si rende necessario (in primis alla sostenibilità economica del servizio stesso) vendere il materiale raccolto ed eventualmente utilizzare parte del gettito per sostenere attività di carattere solidale”.

1.3.4 L'attività dei produttori

La Commissione ha audito due associazioni di categoria che rappresentano l'industria tessile e il settore dell'abbigliamento in contesti territoriali e settoriali particolarmente significativi: Confindustria Toscana Nord e Sistema Moda Italia, anch'essa riconducibile a Confindustria.

Il punto di vista dei produttori è stato ritenuto particolarmente importante alla luce di un'evoluzione legislativa che conduce, anche per i rifiuti tessili, all'introduzione di un regime responsabilità estesa del produttore (EPR). Per rendere economicamente ed operativamente fattibile l'obbligo di differenziazione dei rifiuti tessili urbani⁵⁴ e l'adempimento dei nuovi obiettivi di recupero dei rifiuti⁵⁵, i produttori del settore tessile abbigliamento dovranno assumere un ruolo chiave nel mercato facendosi carico di finanziare e organizzare le filiere del recupero dei rifiuti tessili⁵⁶.

⁵⁴ In seguito alle modifiche introdotte dal D.lgs 116/2020, il punto 6 quater dell'art. 205 del D.lgs 152/06 stabilisce che:

La raccolta differenziata è effettuata almeno per la carta, i metalli, la plastica, il vetro, ove possibile per il legno, nonché per i tessili entro il 1° gennaio 2022; per i rifiuti organici; per imballaggi, rifiuti da apparecchiature elettriche ed elettroniche, rifiuti di pile e accumulatori, rifiuti ingombranti ivi compresi materassi e mobili.

⁵⁵ In seguito alle modifiche introdotte dal D.lgs 116/2020, il comma 4 dell'art. 181 del D.lgs 152/06 stabilisce che:

“le autorità competenti adottano le misure necessarie per conseguire i seguenti obiettivi:

- entro il 2025, la preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio dei rifiuti urbani saranno aumentati almeno al 55 per cento in peso;
- entro il 2030, la preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio dei rifiuti urbani saranno aumentati almeno al 60 per cento in peso;
- entro il 2035, la preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio dei rifiuti urbani saranno aumentati almeno al 65 per cento in peso.

⁵⁶ Gli articoli 178 bis e 178 ter del D.lgs 152/06 attribuiscono ai produttori ampie responsabilità e prerogative organizzative e finanziarie finalizzate a garantire il recupero dei rifiuti derivanti dai loro prodotti.

Confindustria Toscana Nord rappresenta le imprese situate nelle province di Prato, Pistoia e Lucca: un territorio che ospita uno dei principali distretti italiani del settore tessile-abbigliamento nonché un *cluster* di aziende storicamente dedite al riciclo delle fibre tessili. Gli auditi dalla Commissione il 2 dicembre 2021⁵⁷, hanno innanzitutto offerto una descrizione del settore tessile-abbigliamento pratese:

“Il settore tessile ha una filiera sviluppata a monte da chi produce le fibre, quindi tutta la parte di chi produce fibre naturali, come cotone, lino canapa; la parte invece della lana, allevamenti e quant'altro, industria chimica, che produce le fibre sintetiche. Tutte queste lavorazioni non rientrano nel nostro distretto. C'è poi una fase intermedia, che è quella tipica del distretto pratese, che è quella della produzione e lavorazione di filati e tessuti. Questo è il core del nostro distretto e sono le aziende che la nostra associazione rappresenta. C'è poi tutta una parte a valle, che è costituita sia dai brand – ci sono nella nostra area queste realtà – e ci sono tutta una serie di confezioni che sono cresciute anche in numero nel distretto pratese, soprattutto per l'insediamento della comunità cinese, e sono per lo più, anche queste, aziende non rappresentate dalla nostra associazione. Noi rappresentiamo quello che è il core del distretto, che sono i produttori di filati e di tessuti, i quali prevalentemente sono specializzati nel ciclo della lana cardata. La lana cardata è la lana a fibra corta, una lana che si ottiene anche e soprattutto con fibre riciclate, cioè scartate da altre fasi lavorative, oppure anche dal riutilizzo di abiti usati. Diciamo che Prato da oltre cent'anni è un distretto circolare e queste sono le lavorazioni che noi rappresentiamo. Hanno un'alta vocazione al riciclo, attestata anche dall'elevatissimo numero di certificati secondo lo standard GRS, che uno degli standard più importanti che attestano la produzione con materiale riciclato. È uno standard promosso da Textile Exchange, che è un'associazione *no profit* che a livello internazionale sostiene il tessile e la moda sostenibile”

Il distretto tessile moda di Prato è il polo tessile più grande d'Europa, leader nella produzione tessile i cui filati e tessuti sono molto richiesti dai grandi *brand* della moda ed esposti in fiere prestigiose come Première Vision di Parigi, Milano Unica e Pitti Filati. Il distretto tessile abbigliamento di Prato conta su circa 6.800 stabilimenti e 42.000 addetti; 4.000 stabilimenti e 23.000 addetti del settore abbigliamento oltre 2.500 stabilimenti e oltre 18.000 addetti del settore filati e tessuti. E' quest'ultimo segmento, in particolare, ad aderire a Confindustria Toscana Nord.

In merito alla produzione di scarti

“da parte di queste aziende filati e tessuti c'è una virtuosissima azione di riutilizzo di molti scarti di produzione come sottoprodotto. Le normative di riferimento non sono così agevoli, soprattutto per aziende piccole. Qui si parla di aziende con una media anche di sette addetti. È una filiera molto

⁵⁷ Il Presidente dell'Associazione Daniele Matteini e la Coordinatrice dell'area territorio, ambiente, sicurezza ed energia Alessia Pera.

frammentata, ma altamente specializzata. Quello che un'azienda verticalizzata di fuori Italia, del resto d'Europa, fa da sola, qui viene fatto da una filiera di aziende altamente specializzate e quindi vengono fuori dei prodotti che sono quello che poi si conosce nell'alta moda [...] questa azione virtuosissima di riutilizzo delle fibre di scarto, che siano sottoprodotti, che siano scarti da recupero di abito usato, scarti di lavorazione gestiti come rifiuto, consente tra l'altro di avere tutta una gamma di colorazioni nei tessuti di lana cardata che vengono prodotti senza utilizzare colorante. Tra l'altro abbiamo avuto anche una delegazione in visita di ISPRA (Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale) e Ministero dell'ambiente recentemente, e con loro siamo in contatto proprio perché in fondo stiamo chiedendo delle migliorie all'apparato normativo perché ci possa essere una facilitazione nella gestione della circolarità di tutte queste attività. Per quanto riguarda gli scarti, la parte dei sottoprodotti viene riutilizzata tranquillamente da azienda ad azienda. Noi con ARPAT (Agenzia regionale per la protezione ambientale) e la regione Toscana abbiamo anche fatto una linea guida per facilitare queste operazioni. La linea guida è stata recepita con una delibera della regione Toscana. Poi, ovviamente, tutto quello che non può essere gestito come sottoprodotto viene gestito come rifiuto speciale.

In merito alla produzione di rifiuti

“per le attività di tessile e abbigliamento [...] si stimano nel distretto circa 40, 50 mila tonnellate annue di questi rifiuti speciali che sono spesso non riutilizzabili perché molti sono con una composizione di fibre miste e prevalenza poliestere che spesso e volentieri fa in modo che la fibra non possa essere recuperata e riutilizzata e che non ci possano nemmeno essere molte altre destinazioni. Nella nostra regione in prevalenza c'era la disponibilità di discariche perché consideriamo che una buona parte di queste 40, 50 mila [tonnellate] fino all'altro ieri, per quanto riguarda la quota parte di imprese artigiane, era assimilato ai rifiuti urbani. Semplicemente veniva indirizzato nel circuito della raccolta urbana. Poi c'è stata una deassimilazione, secondo normative, di questo rifiuto ed è diventato tutto speciale. Pertanto tutti quanti, come prima facevano gli industriali, anche gli artigiani devono smaltirli come rifiuto speciale. Come [...] detto, si recuperano male e c'è il problema delle destinazioni, che nella nostra regione è particolarmente sentito perché la nostra regione offre prevalentemente solo discariche. Qui ci sono alcuni parametri, come a volte presenza di antimonio, che non consentono di andare a discarica. Sarebbe molto utile poter avere un recupero di energia con la valorizzazione energetica, ma non abbiamo impianti di termovalorizzazione”.

Riguardo agli illeciti gli auditi hanno affermato che nel distretto più del 50% dei rifiuti tessili proviene “dalla galassia delle confezioni (...) che fondamentalmente afferrisce alla comunità cinese e sulla cui gestione degli scarti permangono un po' di dubbi [...] Avrete probabilmente letto a volte sulla stampa la questione di questi sacchi neri, a volte addirittura abbandonati dentro capannoni chiusi. Il proprietario non usava il capannone e poi lo trovava pieno di questi

sacchi neri, oppure sacchi abbandonati un po' ovunque. Chiaramente questo si è acuito soprattutto dopo quella deassimilazione [...] la mancanza di sbocchi, ma fundamentalmente poi ci sono anche delle realtà che probabilmente cercano delle facilitazioni nella gestione dello scarto, che in compenso è altamente onerosa”.

Si è altresì sottolineato da parte di Confindustria Toscana Nord che gestire lo scarto in forme lecite e in conformità della normativa è molto costoso perché che la gran parte di questi scarti viene destinata all'estero in impianti di termovalorizzazione; è stata ribadita la posizione dell'associazione favorevole alla “valorizzazione energetica della quota parte non recuperabile”

Quanto agli abiti usati

“ci sono anche sul territorio delle attività che trattano il post consumo tessile. Si tratta di quelli che trattano abito usato. Sono piattaforme. Di queste non sappiamo molto perché non afferiscono al nostro sistema associativo. Hanno alti volumi di trattamento di capi e si parla di svariate decine di migliaia di tonnellate annue. Una parte, che non è reindirizzata sul *second-hand*, non è indirizzata sull'uso di ovatte e stracci per altre destinazioni, viene anche indirizzata al riciclo industriale. Potrebbe essere il 10 per cento, è una parte minoritaria. Questa può anche tornare, dopo apposito trattamento, come materia prima seconda a rifornire le nostre imprese locali, la nostra filiera del tessuto e del filato, che è soprattutto specializzata nel recupero delle fibre di lana, quindi soprattutto il settore laniero, quello che a Prato è prevalente [...]

proprio per lavorare su questi temi, in linea con quello che è l'indirizzo delle politiche europee sulla gestione circolare e sostenibile del tessile e anche quelle nazionali che le stanno ricalcando, e anche in vista della raccolta differenziata obbligatoria che scatterà nel 2022, sul territorio col comune, con l'azienda municipalizzata, l'azienda pubblica di gestione dei rifiuti che afferisce a uno degli ATO di gestione, l'ATO centro, e con strutture di ricerca specializzate, si sta ragionando a potenziare una sorta di *hub*. Il distretto tessile abbigliamento pratese è un po' un *hub* dei rifiuti già di per sé. Sta cercando di strutturarsi per fare in modo di creare un polo, fare delle sinergie, così come previsto dal PNRR, per lavorare sui diversi fronti. Un fronte è quello della ricerca, perché è molto importante e noi abbiamo anche dei centri di ricerca che sono partecipati dalla nostra associazione ma anche dal comune. Si stanno specializzando su quella che è la cernita e selezione, perché per recuperare le fibre ci vuole a monte una selezione. Uno dei problemi più grossi del tessile, e forse non tutti hanno chiara la portata di questo problema attualmente, è quello della presenza di molte fibre miscelate che rendono difficile il recupero, per lo meno rimanendo nel settore tessile”

Sull'argomento della riciclabilità delle fibre, gli auditi hanno formulato una serie di considerazioni e proposte:

“In questo momento, se vogliamo potenziare il riciclo delle fibre rimanendo nel tessile ma anche in altri settori, comunque va potenziata la selezione.

È chiaro che un domani si dovrà lavorare, e questo mi sembra che è stato evidenziato anche nell'audizione [...] di Sistema Moda Italia su un discorso di *ecodesign* e quindi anche di prevalenza di una monofibra. Laddove è possibile, uno sceglie la fibra. Però è chiaro che bisogna fare i conti con la moda, con le esigenze delle persone. Questo è un settore complesso, quindi ci vorranno tanti *step*, bisognerà fare molta ricerca in tante direzioni. Comunque le aziende si stanno già attrezzando. Un polo di ricerca di questo tipo a Prato lo vediamo come necessario e doveroso, visto che c'è questa alta tradizione di riciclo”

Risulta di significativo interesse la visione generale della realtà produttiva sull'evoluzione normativa, con particolare riguardo alle prospettive dell'*End of Waste*:

“rispetto alla circolarità, noi queste cose le abbiamo già anche segnalate a più riprese all'Europa, al Ministero, alla Regione, ognuno per le proprie competenze, e mi preme anche ricordarlo qui. La circolarità, che è importante e che è da incentivare, ha bisogno anche di alcune misure a livello di regolamentazione. Quando parlavo della gestione del sottoprodotto, aziende piccoline, c'è ancora una farraginosità perché c'è tutta burocrazia. Poter lavorare lo spirito delle direttive e tradurlo in maniera più chiara e semplice in tanti casi aiuta, perché poi a volte per paura di essere tacciati di gestori di rifiuto senza autorizzazione, con tutto quello che può conseguire, magari il soggetto preferisce non riutilizzare, neanche ragionare di riutilizzare certi materiali, perché questo vorrebbe dire prendere delle autorizzazioni.

Non si sa quanto ci vuole per ottenerle, per il recupero rifiuti, e quindi buttare tutto nel rifiuto, anche cose che magari come sottoprodotto si potrebbero rapidamente riutilizzare.

Poi servono ancora dei regolamenti sull'End of Waste, la fine vita del rifiuto. Come vi ho detto, noi non rappresentiamo quelli che al momento recuperano e selezionano dalle campane gialle, dalla raccolta urbana, questi centri che in alto numero sono anche a Prato. Però il fatto che ci sia un regolamento sul fine vita del rifiuto chiaro aiuta tutti, aiuta questi centri, aiuta chi poi prende questa materia prima secondaria che deve essere certa, che non è più un rifiuto – quindi è bene che questi regolamenti chiariscano bene dove finisce lo stato di rifiuto – in modo che poi c'è la serenità di prendere una materia prima, che è secondaria come prima venivano chiamate, ma che comunque sostituisca una materia prima; sono tranquillo e non incorro in accuse magari di traffico illecito perché magari è rimasto un bottone e non si è capito bene se la presenza del bottone era ammessa o non ammessa.

Su questo abbiamo chiesto un lavoro al Ministero. Abbiamo avuto la fortuna di essere ammessi al tavolo dei lavori sul regolamento End of Waste. In questo momento sono fermi, però con ISPRA e con il Ministero siamo in contatto e li abbiamo portati anche in visita al nostro distretto in modo che potessero vedere il nostro recupero della lana.

[...]

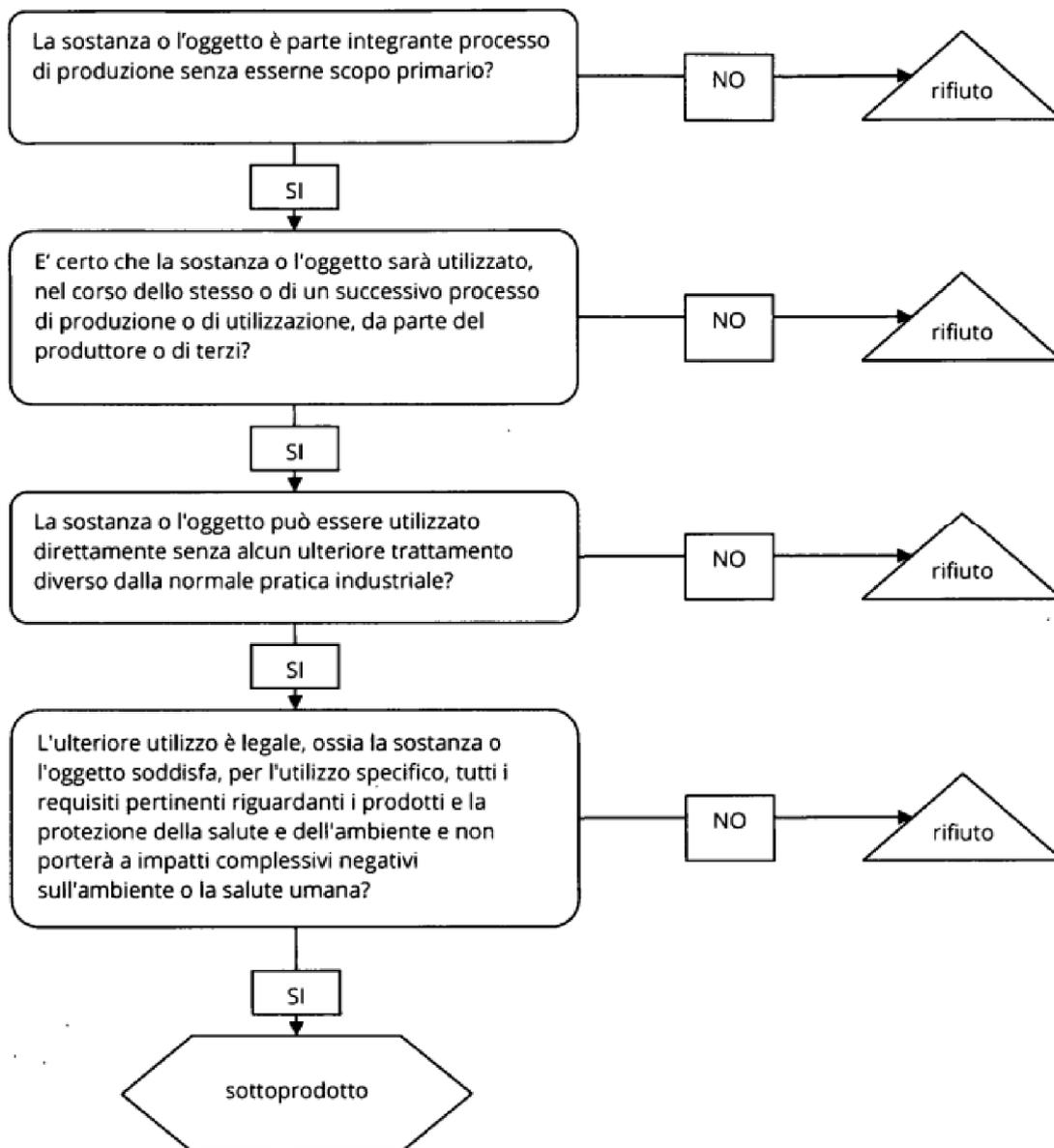
In più serve un sistema di EPR (responsabilità estesa dei produttori) ben congegnato, e anche questo può servire poi a tagliare le gambe magari a situazioni poco chiare [...]

Infine un'altra cosa importante da segnalare – anche questo l'abbiamo già fatto con i ministeri – è che bisogna stare attenti che le direttive comunitarie di immissione di prodotti e sostanze sul mercato non taglino le gambe al riciclo. Vi faccio l'esempio del regolamento Reach, che regola le sostanze pericolose.

Non vi sto a fare un caso di specie che è oggetto di nostre criticità, ma è un problema che abbiamo nel recupero della lana. Può essere anche che alcune soglie che vengono date di limiti di sostanza per sostanze ottenute da materia prima vergine possano essere così esattamente specularmente applicate anche ai prodotti che sono ottenuti con materia riciclata, perché probabilmente a volte le sostanze ce le trasciniamo dagli anni precedenti con il riciclo. Le nuove immissioni le faccio senza usare certe sostanze, ma quando vado a riciclare mi ritrovo certi scheletri.

È anche vero che se vogliamo fare economia circolare e non riempire discariche, non avere montagne di rifiuti, bisognerà considerare che c'è un transitorio da gestire. Bisognerà segnalare e fare presente anche all'Europa, e comunque quando facciamo i recepimenti nazionali, che ci possono essere degli scogli insormontabili che fanno sì che poi certi materiali non si possano riciclare.

Confindustria Toscana Nord ha consegnato alla Commissione (Doc. 158/2) le proprie “Linee guida per l'applicazione del regime di sottoprodotto nell'industria tessile”, le quali, basandosi sull'art. 184-bis del decreto legislativo n. 152 del 2006 e sul decreto del Ministero dell'ambiente 13 ottobre 2016, n. 264, indicano ai produttori il seguente diagramma di flusso per stabilire se uno scarto va classificato come rifiuto o come sottoprodotto:

Schema per stabilire se un materiale è da ritenersi rifiuto o sottoprodotto

Il Presidente della Regione Toscana ha inviato alla Commissione un'approfondita relazione (Doc. 586/1-2-6; Doc. 587/4) che ricostruisce stato dell'arte, criticità e iniziative riguardanti la gestione dei rifiuti a carico dei produttori tessili del distretto di Prato, che consente la lettura di quella realtà produttiva dal versante pubblico, anche con riferimento agli illeciti ambientali e alla loro prevenzione:

“Per quanto concerne i rifiuti tessili, prodotti dalle imprese presenti nei comuni della Provincia di Prato è utile ricordare che nel corso dell'anno 2016 sono stati modificati i regolamenti comunali di assimilazione dei rifiuti speciali non pericolosi a quelli urbani. Con ciò, dopo decenni di assimilazione dei rifiuti tessili a quelli urbani e pertanto gestiti attraverso il servizio pubblico di raccolta mediante cassonetti a piè di fabbrica, si è attuata la loro ‘deassimilazione’ [...] In questo modo l'onere del conferimento di questi rifiuti speciali non pericolosi è stato affidato ai rispettivi produttori mediante aziende private in possesso dei necessari titoli abilitativi. La realtà del territorio di Prato, così come delle limitrofe Province di Firenze e di Pistoia, è caratterizzata da migliaia di aziende, sia nel comparto della confezione dei capi di abbigliamento che, in misura minore, in quello della stampa, condotte da cittadini di origine cinese. La gestione di tali rifiuti speciali, prodotti da queste aziende ‘cinesi’ risulta essere ancor oggi impropria con affidamenti a imprese o soggetti privi di autorizzazione che di solito eseguono abbandoni su suoli pubblici della provincia di Prato, se non addirittura in quelli delle province confinanti e limitrofe (Firenze e Pistoia), territori provinciali dove è attivo il servizio di raccolta “porta a porta” dei rifiuti urbani, affidato a un unico gestore (Alia SpA). In relazione a tali abbandoni gli organi di Polizia, compresa quella locale, hanno provveduto al sequestro di numerosi automezzi privi di autorizzazione al trasporto (Iscrizione Albo Gestori Ambientali). La Procura della Repubblica di Prato, anche a seguito di preventivi incontri tra i Prefetti di Firenze, Prato e Pistoia, coordinandosi con le Procure di Firenze e Pistoia, al fine di interrompere il fenomeno dell'abbandono dei rifiuti tessili sul territorio provinciale e su quelli limitrofi, ha dato indicazioni a tutte le forze di polizia, con la collaborazione di ARPAT, circa l'intensificazione dei controlli presso gli effettivi produttori dei rifiuti. In particolare è stato richiesto di verificare e stimare la produzione dei rifiuti tessili, le modalità di deposito temporaneo a piè di fabbrica e i relativi adempimenti amministrativi (detenzione del registro di carico e scarico rifiuti, dei formulari di identificazione e loro corrette modalità compilazione e detenzione). Quanto sopra per determinare l'effettiva tracciabilità del rifiuto tessile fin dalla sua produzione, cercando di impedire e limitare il fenomeno degli abbandoni. Nel contesto generale le Amministrazioni comunali, di concerto con le associazioni di categoria, avevano preventivamente proceduto a dare informazione, anche attraverso l'azienda affidataria del servizio di raccolta dei rifiuti urbani, alle imprese condotte da cittadini cinesi. Sicuramente la problematica creatasi, seppure fosse in parte prevista, non è stata gestita correttamente anche a causa di carenza di personale addetto al controllo degli illeciti, vista l'entità delle aziende coinvolte. Un altro aspetto legato alle problematiche inerenti la corretta gestione dei rifiuti tessili è relativo al fatto che in Toscana vi è carenza di impianti di destinazione finale (discariche e/o termovalorizzatori). Ad esempio, la discarica del Cassero a Serravalle Pistoiese (PT) era uno degli impianti dove un consistente flusso di rifiuti tessili prodotti dal Distretto Pratese, trovava una destinazione negli anni passati, cosa che oggi non è più possibile a causa della mancata accettazione di tale tipologia di rifiuto, pur essendo attivo per molte altre. Prato e il suo Distretto è storicamente caratterizzato da un numero elevato di impianti di recupero di rifiuti tessili, sia di indumenti post-consumo ed abbigliamento in genere, sia di scarti di lavorazione dell'industria tessile locale, ma anche extra-locale,

compresi quelli che provengono dall'estero. In realtà nel Distretto Pratese vengono riciclati prevalentemente, se non esclusivamente, materiali tessili che hanno cessato la qualifica di rifiuto costituiti da fibre di origine animale, (lana, cashmere, etc. anche in mista) e da fibre vegetali, (cotone, lino, etc), e che vengono immessi nuovamente nei cicli di produzione, in prevalenza quello del 'filato'. Le restanti tipologie di rifiuti tessili, costituiti da fibre artificiali e sintetiche, che sono la prevalenza, non hanno nel Distretto Pratese un mercato del riciclo. Proprio in riferimento a quest'ultima tipologia di rifiuti tessili, per le quali si riscontra ancora spesso l'abbandono sul suolo, il Dipartimento ARPAT di Prato ha proceduto a collaborazioni con forze di Polizia (CC NOE, Sezioni di Polizia Giudiziaria della DDA c/o la Procura della Repubblica di Firenze) che hanno operato sequestri di immobili nell'area del Distretto Pratese, all'interno dei quali sono state rinvenute ingenti quantità di rifiuti. Si tratta, nella maggior parte dei casi, di immobili concessi in affitto a soggetti privati che erano in possesso di titolo abilitativo alla gestione di rifiuti in forma semplificata (articolo 216 del d.lgs. 152/2006), dove i limiti di messa in riserva istantanea dei rifiuti tessili erano stati ampiamente superati. Gli stessi luoghi, dove erano concentrate ingenti quantità di rifiuti tessili, (prevalentemente se non esclusivamente scarti della confezione di capi di abbigliamento), venivano utilizzati anche per organizzare spedizioni transfrontaliere (Cina e Malaysia in prevalenza), ma anche spedizioni nella Comunità Europea, i cui accertamenti sono tuttora in corso e di competenza della DDA presso la Procura della Repubblica di Firenze.

Infine è opportuno evidenziare come la Regione Toscana è stata promotrice, al fine di facilitare e chiarire le modalità di riduzione degli scarti di lavorazione tessile e successiva gestione al fine del loro recupero e/o smaltimento, di due provvedimenti approvati nel corso del mese di gennaio del corrente anno. Il primo è la Delibera di Giunta regionale n. 12 del 13/01/2020, che attraverso il suo allegato A detta le "Linee Guida per il regime di sottoprodotto nell'industria tessile". L'altro provvedimento è il Protocollo d'Intesa 'Patto per il Tessil', firmato il 17/01/2020, che ha l'obiettivo principale di implementare l'economia circolare nel Distretto Tessile Pratese. Lo stesso protocollo si pone anche un altro obiettivo, vale a dire promuovere un sistema di raccolta e smaltimento adeguato dei rifiuti tessili, attraverso l'individuazione di un impianto dedicato al loro trattamento e destinare i rifiuti tessili al loro recupero o allo smaltimento".

la Commissione ha auditato⁵⁸ Sistema Moda Italia che, come è stato illustrato

“è una delle più grandi organizzazioni, se non la più grande organizzazione industriale nel sistema del tessile e dell'abbigliamento nell'Europa occidentale. In Italia rappresenta un aggregato di circa 40 mila imprese di dimensioni molto diverse l'una dall'altra con un'occupazione complessiva di circa 400 mila persone. Inoltre, è fra la seconda e la terza struttura manifatturiera del Paese. Vi è un forte tasso di occupazione femminile con dei connotati importanti anche di innovazione tecnologica, poiché il sistema

⁵⁸ Il 25 novembre 2021, auditato il Presidente di Sistema Moda Italia Sergio Tamborini, accompagnato dalla consulente Mara Chilosi.

non è quello del tessile vecchio che abbiamo in mente, ma ci sono aree di novità importanti sia dal punto di vista delle capacità produttive sia dal punto di vista dei prodotti ed è un sistema complesso che coniuga l'innovazione creativa con l'innovazione tecnologica.

Ci troviamo quindi in una delle aree di eccellenza del Paese, che è connaturata proprio al sistema del ben fatto italiano e alla rappresentazione di ciò che è il culto dell'attività italiana, così come le sono altre filiere. SMI da sempre ha rappresentato il punto di sintesi delle diverse filiere del settore tessile italiano. Infatti, in Italia non esiste solo una filiera del tessile, bensì esistono plurime filiere che sono molto spesso connaturate nei distretti territoriali: la lana a Biella, la seta a Como, il cotone fra Bergamo e la provincia di Varese, altre aree come il carpigiano con la manifattura della maglieria, il vicentino con la lana, l'area pratese che è primo distretto tessile europeo in cui c'è una situazione un po' particolare sia per tipologie di imprese sia per tipologie di prodotto. È una filiera variegata nella sua composizione sia di tecnologia sia di fibre utilizzate con aziende in cui, proprio per la dimensione di 400 mila occupati in 40 mila aziende, l'ordine medio per azienda è di 10 persone. Ci sono realtà artigiane e realtà industriali che vanno da aziende tipicamente artigiane con qualche milione di euro di produzione fino a gruppi integrati particolarmente significativi e che hanno fatturati di miliardi.

All'interno di Sistema Moda Italia non sono presenti tutti i *brand* di cui abbiamo notorietà a livello nazionale o internazionale, ma sono tutti precipuamente dei clienti delle aziende che partecipano al SMI. Sono clienti delle aziende che partecipano al Sistema Moda Italia anche i *brand* esteri. Ad esempio, l'area comasca svolge più del 50 per cento del suo fatturato verso i *brand* di oltralpe. Il lusso francese oggi produce in Italia circa il 70 per cento del suo prodotto e si stima che anche altre aree di *business* oltre al tessile come la pelletteria o le calzature in Italia arrivino a proporre circa il 50 per cento del lusso mondiale. È una filiera complessa nella sua articolazione di prodotto, complessa nella sua articolazione di dimensione aziendale. È una filiera che va da operatori che viaggiano su un milione o pochi milioni di euro di fatturato fino a miliardi di euro di fatturato.

I *brand* cosiddetti «del lusso» italiani e non solo italiani, ma anche francesi, sono sicuramente clienti del sistema delle aziende che partecipano al Sistema Moda Italia e qualche volta ne sono parte. Non tutti i *brand* sono parte dell'associazione, ma ne sono pienamente rappresentati.

L'associazione ha diritto di rappresentanza ed è associata a Confindustria. Come tale è l'associazione che stende insieme con i sindacati nazionali il contratto collettivo nazionale del lavoro dei tessili ed è, quindi, la rappresentanza a tutti gli effetti del sistema industriale del tessile [...] Sistema Moda Italia è all'interno di Confindustria Moda. Confindustria Moda è l'aggregato, oltre che dalla parte tessile anche della parte calzaturiera, pelletteria, occhiali e orafi ed è il comparto intero rappresentativo in termini della moda in termini di produzione industriale, ma anche di *brandizzazione*. In una delle altre categorie – scarti o pelle – sono presenti praticamente tutti i *brand* [della moda]

Confindustria Moda è l'insieme aggregato di tutto il fatturato della moda italiana che rappresenta circa 100 miliardi di giro d'affari con un *export* di circa il 70 per cento e, per quanto riguarda la bilancia dei pagamenti, con una dimensione decisamente positiva”

Si tratta di una realtà fortemente titolata a interloquire, come la Commissione ha ritenuto, nella materia dell'inchiesta.

Il tema principale di interesse sviluppato nell'audizione ha riguardato la *Extended Producer Responsibility* (EPR), relativamente alla quale gli auditi hanno esordito illustrando un'iniziativa volontaria di Sistema Moda Italia:

“Nell'ambito delle normali attività di sostegno dei nostri associati, come Sistema Moda Italia abbiamo ritenuto opportuno fare degli approfondimenti per quanto riguarda il tema dell'economia circolare e il tema dell'EPR (*Extended Producer Responsibility*), quindi dei consorzi dei produttori in relazione a due date, al di là del fatto che l'argomento è interessante per la filiera, perché la filiera ha un forte impatto dal punto di vista dell'utilizzo sia di risorse in termini di materie prime che in termini energetici. Lavorare sul tema della sostenibilità e sul tema dell'economia circolare è uno degli elementi che contraddistingue il lavoro dell'associazione e prospetticamente della filiera nel futuro. Nell'ambito dell'economia circolare, dal nostro punto di vista era assolutamente doveroso affrontare il tema dell'EPR, anche in relazione a due date ben chiare che sono l'obbligatorietà dei sistemi EPR in Europa per il 2025 e la teorica data in Italia del 2022, almeno per quanto riguarda i consorzi volontari. Come produttori e come investitori sul mercato di prodotto finito, non potevamo astenerci dalle considerazioni in relazione al fatto, anche perché la nostra posizione è una posizione da produttori che guarda al sistema e all'elemento con una angolazione un po' diversa da cui possono guardare altri creatori della filiera dei rifiuti. Noi non siamo i produttori e abbiamo alcuni tipi di posizioni, di interessi e di obiettivi che probabilmente sono difformi da altri [...] Insieme a Fondazione Tessile, che è una struttura collaterale a SMI in cui sono confluite da tempo una serie di attività collegate al nostro sistema, abbiamo elaborato uno studio di fattibilità per quanto riguardava la dimensione dell'immesso sul mercato e la possibilità di agire sulla gestione del rifiuto tessile in quanto tale e abbiamo studiato anche il modello francese che è applicato in quella nazione. Inoltre, con SMI e Fondazione Tessile intendiamo farci promotori inizialmente di un consorzio volontario in attesa degli eventi che ci attendiamo siano alle porte per quanto riguarda la gestione del rifiuto tessile non solo per quanto riguarda il sistema del tessile abbigliamento, ma anche per il tessile di arredo, il tessile *hospitality* e i prodotti di cui conosciamo la differenza, poiché sappiamo che vanno trattati prodotto per prodotto in modo tendenzialmente diverso.

[...]

La nostra posizione è quella di chi conosce bene il prodotto e le condizioni di riciclabilità. Avendo ben chiaro quella che è la gerarchia dei rifiuti – non ne faccio, li riuso, li riciclo, li termovalorizzo o ne faccio altro – evidentemente l'impegno e l'osservazione del produttore sono di fare in modo che ci sia una crescita prima di tutto della possibilità di rigenerare il prodotto così com'è. Ad esempio, ci sono già esperienze di aziende a noi collegate che fanno processi di rigenerazione del prodotto, ridando funzionalità al prodotto.

Allo stesso tempo si può pensare di attivare alcune modalità diverse rispetto a quello che normalmente viene pensato sulla raccolta dei rifiuti, ma crediamo che i punti vendita possano diventare degli elementi di interscambio particolarmente significativi. In realtà, su questo tema abbiamo lavorato non solo come SMI, ma anche in relazione con altri attori del sistema tra cui i *brand* a cui facevamo riferimento prima. Le dinamiche che ci sono in questo momento dei *second hand*, dei negozi *vintage* e dei capi che fruiscono sul mercato attraverso canali paralleli non sono apprezzati dal punto di vista dei marchi che investono capitali enormi sulla comunicazione del prodotto. La gestione di marchi particolarmente delicati in capo al produttore diventa per il produttore stesso particolarmente interessante, poiché sottraggono i marchi a circuiti che di fatto tolgono valore alla vendita del prodotto primario e sfuggono al produttore stesso di abbigliamento di alta fascia.

Da questo punto di vista il tentativo è quello di creare un sistema in cui i produttori abbiano una posizione di primissimo piano, mettendo in campo alcune competenze. Noi la vediamo anche come un'occasione per la filiera che fatalmente nei prossimi anni dovrà scontrarsi con una riduzione di consumi [...] Per mantenere dei posti di lavoro è necessario gemmare nel *business* e creare delle politiche industriali alternative con la creazione di processi nuovi che siano in una fase di riciclo o processi nuovi in termini anche di *ecodesign*, che dal nostro punto di vista vuol dire avere un consorzio che sia promotore di attività specifiche in termini culturali, ovvero come si fa a fare un prodotto che è più facile da riciclare o come si fa ad attivare dei processi di riciclo che oggi sono limitati al solo trattamento meccanico con qualche esperienza del trattamento chimico, ma che in realtà devono crescere in termini culturali.

Probabilmente vi sarà la necessità di portare a bordo il meccano-tessile o quant'altro dentro un percorso di crescita della consapevolezza che il riciclo è un elemento significativo e importante che può attivare un riciclo all'interno di una logica verticale della filiera - questo sarà possibile per alcuni prodotti di fascia alta, come la lana, la seta, il cachemire e quelle fibre che hanno un particolare valore come materie prime - o una circolarità orizzontale, utilizzando prodotti di valore più basso già all'origine in termini di materie prime in filiere alternative che vanno un po' individuate e meglio specificate e che possono andare dall'edilizia, alle coibentazioni o ad altro in modo diverso da quello che viene fatto oggi.

Queste sono la modalità e la nostra posizione per quanto riguarda il sistema che ci attendiamo venga reso prima di tutto volontario e, secondo le logiche, anche obbligatorio. All'interno di questa obbligatorietà vorremmo giocare un ruolo un po' diverso da conoscitori del settore e da produttori che possono probabilmente dire delle cose un po' diverse da quelle di altri ambiti della filiera dei rifiuti come i riciclatori piuttosto che gli smaltitori o i raccoglitori”

In risposta alla richiesta della Commissione di illustrare la strategia di Sistema Moda Italia per soddisfare il fabbisogno impiantistico necessario a far funzionare lo schema EPR, la risposta si colloca in termini di crescita tecnologica e di prospettiva europea:

“All'interno della filiera ci sono già degli operatori che sono parte del nostro sistema e che hanno già capacità di trattare parte del materiale. È chiaro che la nostra idea è quella di fare obiettivi progressivi in crescita che partono dalla definizione di volumi inizialmente non enormi.

Noi abbiamo stimato l'immesso sul mercato in termini di tessile, calzature o pelletteria - i numeri variano un po' - intorno a un milione e 400 mila tonnellate, includendo anche il tessile *hospitality*, alberghiero e quant'altro. Sono prodotti molto diversi: alcuni possono andare solo al trattamento meccanico e altri possono andare non solo al trattamento meccanico, ma anche alla rigenerazione intera della filiera. È chiaro che se noi pensiamo al tessile alberghiero inteso come tovagliato, piuttosto che spugne o lenzuola che arrivano oramai esauste alla fine dei loro cicli di vita, quelli possono avere un destino che va poco oltre la termovalorizzazione.

Se pensiamo, invece, ad altri elementi in termini di prodotto come la parte di abbigliamento, così come è concepito oggi, questi elementi possono trovare dei destini all'interno della filiera. Già abbiamo operazioni di riciclo all'interno della filiera che riguardano soprattutto la parte della produzione industriale che non prende in considerazione il fine vita del prodotto del capo immesso sul mercato. Nelle nostre filiere industriali ci sono operatori che già acquisiscono cascami, piuttosto che elementi di seconda scelta e li rigeneriamo all'interno della filiera. Si tratta di attivare dei percorsi che in parte già conosciamo. Ci sono esperienze fuori dall'Italia, soprattutto in Germania, che abbiamo potuto vedere per quanto riguarda gli impianti automatizzati di cernita, ma è chiaro che si tratta di un percorso progressivo. Vorremmo partire con numeri molto contenuti e bassi, ma avendo degli obiettivi precisi e una crescita che poi possa diventare dimensionale.

In aziende nel nostro portafoglio ci sono anche associati che hanno attivato percorsi alternativi alla produzione del rifiuto come, per esempio, la reimpermeabilizzazione dei capi già esausti. Avendo eliminato dei cicli di produzione come, per esempio i fluorocarburi con prodotti *PFC free* - oggi una giacca a vento di normale acquisto dopo quattro o cinque lavaggi perde l'impermeabilizzazione - è evidente che processi che danno impermeabilizzazioni a quel prodotto, che si rivolge direttamente ai consumatori, hanno come scopo primo quello di arrivare all'interno della logica della non produzione del rifiuto al punto uno, ovvero evitare addirittura la produzione dei rifiuti.

È chiaro che ci aspettiamo anche che possano essere messe a disposizione delle risorse per attivare questa filiera alternativa all'interno del PNRR (Piano nazionale di ripresa e resilienza).

Inoltre, SMI insieme con altre confederazioni è all'interno di Euratex, che è l'associazione europea delle aziende tessili. Euratex ha attivato diversi studi sull'argomento e uno in particolare è stato commissionato adesso per un'analisi specifica del settore del riciclo industriale, commisurando uno studio con qualche centinaia di migliaia di euro, che a questo punto individua alcuni *Rehub* in giro per l'Europa nonché tecnologie a disposizione che possono essere una mappatura europea di cosa c'è e una mappatura delle tecnologie a disposizione e anche dei *gap* che ci sono su cui bisogna andare a investire in termini di sperimentazione e tecnologia da parte degli istituti di ricerca o altro.

Se affrontiamo il tema delle componenti miste delle fibre per i capi di abbigliamento, dove ho miscelato cotone e poliestere, la separazione di

questi due elementi oggi è impossibile con un bilancio energetico sostenibile positivo. Questo vuol dire da un lato lavorare *ecodesign* e informare la nostra filiera – credo che questo sia uno dei compiti che deve avere il consorzio di produttori, ovvero evitare l'uso di fibre miste rispetto alle fibre singole – e dall'altro lato attivare la tecnologia perché provi a trovare una soluzione di questo scopo.

Quanto all'esigenza rappresentata dalla Commissione di chiarire la strategia di Sistema Moda Italia per garantire trasparenza e legalità nel nuovo sistema EPR, segnalando l'esistenza di significative presenze illecite nel settore

“il tema per noi è di grandissima preoccupazione [...] anche in relazione al fatto che noi operatori lavoriamo in termini di credibilità nei confronti dei consumatori e non possiamo neanche vagamente pensare di permetterci di avere a bordo o di costruire strutture che non siano con un protocollo di legalità e di trasparenza assoluto. Noi sicuramente ci dovremo appoggiare a un *main contractor* che si occuperà della pratica di gestione, ma i protocolli di legalità e di trasparenza secondo e al terzo livello diventano per noi degli elementi importanti. Nessuno degli attori della filiera, sia produttori e soprattutto i *brand*, che per noi saranno un apporto importante all'interno di questo sistema, si può permettere di operare in condizioni di illegalità o in condizioni in cui gli interlocutori hanno infiltrazioni camorristiche, mafiose o di questo genere. Inoltre, andremo a chiedere che i consorzi vengano costituiti secondo regole o inserendo norme che possano far diminuire la possibilità di infiltrazioni, non rendendo economica quel tipo di attività, che, per quello che mi è dato sapere, trova la sua economicità nel prendere un rifiuto che teoricamente dovrebbe essere smaltito a 2 euro, lo smaltisce a 50 centesimi o nel non smaltirlo e portarlo in Paesi invadendo l'Africa di prodotto – qui c'è un limite da porre alle esportazioni in altri Paesi – o ne provoca poi la distruzione attraverso l'incendio e l'accumulo.

Bisogna andare a definire degli standard minimi per evitare la corsa al ribasso per diminuire i costi. Si tratta di costruire le regole di gestione del consorzio. Noi vorremmo essere parte attiva in questa decretazione, perché a nostro modo di vedere, in funzione di come si costruisce il sistema dei consorzi e le regole che ci sono, si favorisce la possibilità di operatori non trasparenti di essere presenti sul mercato o viceversa si favorisce la crescita di una filiera alternativa che possa essere di produzione di valore e non solo di distruzione di valore. [...]

Il definire che i punti vendita sono un punto di raccolta determinano un differenziale, perché evidentemente sottraggono una certa quantità e una certa qualità di prodotto dalla raccolta più o meno indifferenziata o selettiva. Il determinare che la raccolta pubblica possa passare con un centro di coordinamento, ma che preveda degli elementi di rotazione in modo tale che alla fine ci sia un'equiparazione dei diversi soggetti e che non ci sia la rincorsa a delle piazzole che sono più vantaggiose rispetto ad altre, poiché questo potrebbe generare una situazione non produttiva.

Dal nostro punto di vista il nostro consorzio vorrà prevedere solo dei produttori all'interno del consorzio, non gli operatori della filiera. Per noi gli

operatori della filiera devono essere dei fornitori e non presenti all'interno del consorzio stesso. È una distinzione che reputiamo significativa.

[...]

Sicuramente lo strumento dell'EPR è molto interessante per conseguire gli obiettivi ambiziosi di raccolta differenziata e di riciclo che sono stati posti dalla normativa italiana anche anticipando al 2022 [...] i termini previsti dalla direttiva europea sui rifiuti. Con l'attivazione della raccolta differenziata lo strumento EPR è uno strumento che può consentire al nostro Paese di raggiungere questi obiettivi. Tuttavia, sussistono delle criticità dovute dall'insufficienza impiantistica soprattutto in termini di riciclo, da problematiche regolatorie sul riciclo che nella filiera tessile sono particolarmente premianti e che andranno affrontate e risolte sul piano applicativo come, ad esempio la tematica del REACH (*registration, evaluation, authorization and restrictions of chemicals*) sul tessile storico, la tematica del perdurante ingresso sul territorio dell'Unione europea di prodotti tessili che possono porre delle problematiche di conformità chimica e la vulnerabilità della filiera rispetto ai fenomeni criminali [di cui] i produttori non sono solo consapevoli, ma sono anche molto preoccupati.

Da questo punto di vista l'interesse di Sistema Moda Italia nell'andare ad approfondire in prospettiva come attuare un sistema EPR nella filiera tessile nasce proprio dalla necessità di fare un'analisi dell'impatto di questa regolazione con l'obiettivo di renderla utile ed efficace e di tutelare i produttori stessi che sono assolutamente disponibili a fare la propria parte soprattutto in termini di finanziamento e [...] anche di *ecodesign*, di sviluppo della tecnologia del riciclo e quant'altro, ma che si aspettano anche una regolamentazione adeguata. Infatti, i problemi di questa filiera non possono essere risolti solo dagli operatori privati, ma c'è bisogno anche di una collaborazione del decisore pubblico che deve fornire agli operatori una regolamentazione che sia efficace da questo punto di vista.

Gli auditi hanno rappresentato la preoccupazione che i fondi del PNRR, vengano stanziati in una logica di pianificazione nazionale che tenga conto della prospettiva dei regimi EPR, evitando che vengano attribuiti a progetti isolati che poi possano porre dei problemi di adeguatezza sia sotto il profilo della scala impiantistica sia sotto il profilo della scala territoriale.

Per altro verso un adeguato modello EPR potrà, ad avviso degli auditi, contribuire alla legalità della filiera:

“il tema del controllo della legalità della filiera è stato posto al centro da parte dei produttori nella consapevolezza che i sistemi EPR e i consorzi possono essere degli strumenti di *assurance* della filiera. Lo sono stati in altri settori come quello degli pneumatici fuori uso o delle batterie nel corso del tempo si è dimostrato come anche la presenza dei consorzi abbia consentito di mantenere più sotto controllo certe filiere di gestione dei rifiuti.

Anche la progressività degli obiettivi è funzionale al controllo della filiera, perché bisogna evitare di porre degli obiettivi di raccolta e di riciclo troppo ambiziosi immediatamente, prima che la rete «pulita» sia adeguata a livello di quantitativi disponibili per evitare di costringere i sistemi dei produttori a dover andare in filiere che non sono opportunamente verificate.

Ad esempio, la progressività degli obiettivi di raccolta e di trattamento adeguato a carico dei produttori dovrà tenere conto anche di questi fenomeni. Adesso la filiera e l'impiantistica nazionale non sarebbero pronte a ricevere quantitativi molto più elevati di quelli che sono oggi raccolti e avviati al trattamento [...] La filiera è ancora allo studio, però è già chiara l'idea di implementare dei protocolli di legalità e qualificazione della filiera che consentano anche la trasparenza delle seconde e delle terze tratte, quello che in gergo si chiama il *downstream monitoring*, che in altre filiere dei rifiuti si è sviluppato anche attraverso protocolli di certificazione volontaria sorvegliati da enti di terza parte che però vanno costruiti, ci vuole del tempo per mettere in piedi questi protocolli.

Di questi protocolli evidentemente si dovranno occupare i consorzi. A nostro avviso, i consorzi dovranno estendere questi controlli anche alle esportazioni all'estero le frazioni tessili che non potranno essere contrastate, perché ormai siamo in una dimensione globale che non può essere limitata o interrotta, però è importantissimo verificare anche le esportazioni per evitare che le spedizioni mascherino smaltimenti illeciti [...] e consentano trattamenti non equivalenti in termini di tutela ambientale e sociale. Anche da questo punto di vista bisognerà fare delle scelte.

La regolamentazione deve prevedere degli standard minimi, perché non si può rischiare che alla fine i consorzi che investono di più in questi controlli siano quelli più costosi e che si generi una gara al ribasso. Alcuni standard di controllo dovranno essere pretesi dal decisore pubblico nell'ambito della regolamentazione e anche essere oggetto di quella vigilanza regolamentare che in generale la disciplina EPR attribuisce al Ministero dell'ambiente, che oggi è il Ministero della transizione ecologica.

Anche per questi motivi SMI ha indicato l'opportunità che i consorzi non siano obbligatoriamente aperti alla presenza degli operatori della filiera per evitare conflitti di interessi e possibili dinamiche anticoncorrenziali. I produttori si vogliono sentire liberi di darsi le regole del sistema e anche di alzare le pretese sotto i profili di cui stiamo parlando.

Il problema della verifica da parte di operatori privati dell'etica dei fornitori è un problema regolatorio, perché l'interesse al controllo della filiera è contrapposto all'interesse e alla riservatezza dei dati personali e in particolare alla tutela dei dati giudiziari. Su questo c'è una sorta di lacuna normativa che non è di competenza del Ministero della transizione ecologica.

Forse bisognerebbe consentire che anche i consorzi di filiera, che sono operatori privati, possano stipulare protocolli di legalità con le prefetture e in un certo senso avere accesso a strumenti di verifica che in questo momento sono inibiti a questo tipo di organizzazioni di enti.

Dal punto di vista della filiera, sicuramente il sistema EPR comporterà una modifica del modello, perché i consorzi con il tempo si inseriranno all'interno della filiera, soprattutto della filiera urbana, attivando questi strumenti di verifica. Probabilmente questo cambierà anche gli attuali modelli di presa di possesso dei rifiuti che sono raccolti in ambito urbano. Per attivare questo ci vuole del tempo, probabilmente ci vorranno degli anni. In prospettiva la raccolta urbana diventerà sussidiaria, anche perché la raccolta urbana, essendo una raccolta mista di tessili non sarà quella più funzionale a determinate destinazioni di riciclo, ma potrà rimanere in piedi per una parte della preparazione per il riutilizzo degli abiti usati e per una

parte – probabilmente minoritaria – della frazione destinata al recupero di materia.

Quello su cui bisogna puntare è la raccolta selettiva a monte che tenga conto anche delle diverse categorie di prodotti e quei tipi di raccolte probabilmente dovranno essere sviluppate presso i distributori e presso altri punti di raccolta selezionati, differenziando il tessile per la casa e da *hospitality*, il tessile e gli accessori di abbigliamento e altri tessili che poi comunque, probabilmente, saranno inseriti all'interno di questa disciplina, anche per cercare di risolvere quella problematica del tessile storico a cui prima facevo riferimento. È ovvio che se si riesce a selezionare il tessile alla fonte, poi sarà più facile anche individuare delle soluzioni di riciclo che oggi non sono possibili con le attuali modalità di raccolta.

Abbiamo pensato che possa essere efficace istituire un centro di coordinamento, perché il centro di coordinamento – un sistema a cui partecipano i sistemi dei produttori, quindi sia i sistemi individuali sia sistemi collettivi – può organizzare ritiri secondo un criterio di rotazione andando a spezzare quelle guerre per l'accaparramento delle piazze più produttive di cui abbiamo avuto notizia dalle fonti pubbliche. [...]

L'eco-contributo che sarà versato ai consorzi potrà anche consentire di smarcare certi operatori finanziariamente deboli che oggi operano nella filiera che sono anche più vulnerabili da certe logiche di dipendenza da filiere o contesti che possiamo definire non pienamente controllati o non pienamente trasparenti. Anche in questo senso serve una gradualità degli obiettivi, perché non sono delle cose che si possono attivare in poco tempo.

Abbiamo pensato anche che i consorzi possano contribuire anche alla maggiore legalità e trasparenza della filiera attraverso la prevenzione dei rifiuti che riteniamo debba essere inclusa, come avviene anche in Francia, nel perimetro di azione dei consorzi, con l'utopia che la prevenzione dei rifiuti e il generare meno rifiuti possa sottrarre rifiuti anche alla criminalità organizzata, facendo entrare il prodotto in una logica di maggiore controllo sia dal punto di vista dell'allungamento del ciclo di vita sia dal punto di vista delle altre applicazioni che possono essere messe in atto a livello industriale, allargando quelle che sono le possibilità.

Non bisogna focalizzarsi solo sulla preparazione per il riutilizzo, ma il resto è tutto da costruire”.

Un'ulteriore questione sottoposta agli auditi di Sistema Moda Italia ha riguardato le strategie possibili per minimizzare il fenomeno dello smaltimento dell'invenduto

“la minimizzazione del fenomeno di fatto è in atto. L'iperproduzione [...] è stata trascinata da un mondo ben preciso che è quello del *fast fashion* che, proprio perché vi erano grandi volumi di venduto, ha determinato anche volumi importanti di invenduto nel tempo e, in questa frenetica e vertiginosa schizofrenia del cambiare prodotto ogni mese, ha cambiato un po' i paradigmi del nostro mondo, generando quei fenomeni negativi [...] Il sistema oggi sta rispondendo. Siccome da un lato c'è una *reputation* dei marchi che traggono negatività tutte le volte che esce una notizia del genere, questi fenomeni si stanno praticamente riducendo al nulla. Dal nostro

osservatorio noi abbiamo la visione dei grandi gruppi sia del *fast fashion*, ma anche dell'alto di gamma dell'area del *luxury fashion* – dire che stanno producendo sul venduto è abbastanza difficile, perché chiaramente è quasi impossibile –, in cui c'è una dinamica di *timing* di produzione e di ritorno delle produzioni più vicini ai luoghi in cui c'è la vendita del prodotto tale che questo tipo di fenomeni in alcuni ambiti stanno arrivando al nulla.

I *brand* più significativi e più importanti, quelli di più alto valore, cominciano a fare mancare il prodotto per renderlo ancora più appetibile, ma in realtà sono anche tattiche di carattere commerciali. Ad esempio, è chiaro il comportamento almeno di un paio di *brand* francesi in questa direzione in cui per prodotti specifici ci sono tempi di attesa abbastanza lunghi o la mancanza del prodotto stesso.

Inoltre, inizia a generarsi tutto un meccanismo di riutilizzo dei prodotti in quanto tali all'interno di utilizzi alternativi – pensiamo all'invenduto dei *foulard* –, ma la distruzione, così com'è o quella che abbiamo in testa, dell'incenerito in grandi quantità sta pian piano scomparendo anche nei marchi del lusso, dove la seconda scelta, piuttosto che un invenduto, non ci si può permettere che venga messa sul mercato.

Ad esempio, abbiamo una collaborazione in atto per quanto riguarda la seta. Nell'eccesso di *foulard* di seta, la possibilità di entrare in un ciclo – già siamo nell'ottica che un domani potrebbe essere utilizzato sui rifiuti – la frantumazione del materiale per ottenere delle fibrille che, miscelate in modo opportuno con un altro prodotto, possono diventare un'imbottitura per giacche a vento – la seta ha un potere coibente particolarmente rilevante – fanno sì che oggi noi siamo produttori di questo imbottito e cominciamo a venderne quantitativi abbastanza significativi. Non è l'imbottito che viene utilizzato di più per fare la giacca a vento che serve per andare sull'Everest, ma se uno deve fare la passeggiata in città, ha un potere coibente che è più che sufficiente. Le Guardie rosse di Mao ci hanno fatto la lunga marcia con quell'imbottito di seta”

Contestualmente all'audizione, Sistema Moda Italia ha consegnato il proprio *position paper* sul tema EPR (Doc. 979/2).

Il documento include un paragrafo dedicato al controllo di legalità della filiera, che qui si cita poiché va utilmente a completare le acquisizioni sul punto:

“Secondo credibili fonti pubbliche, il settore della raccolta urbana e della gestione dei rifiuti di prodotti tessili è caratterizzato da rilevanti problematiche di legalità, soltanto marginalmente arginate dalle Linee Guida adottate da Utilitalia per l'affidamento del servizio di raccolta e avvio a recupero degli indumenti usati (iniziativa peraltro apprezzabilissima, di cui è desiderabile un riconoscimento normativo). Il settore è esposto a infiltrazioni della criminalità organizzata e, anche laddove non si ricada in simili contesti, non sono infrequenti fenomeni di malaffare, evasione fiscale e illegalità ambientale. A ciò si aggiungono forti criticità legate alla esportazione delle frazioni tessili verso Paesi in via di sviluppo (Paesi africani, India, Pakistan), dove operano soggetti che non sono in grado di rispettare gli standard sociali e ambientali europei e che attuano forme mascherate di smaltimento illegale. Infine, l'insufficienza dell'attuale

sistema dei controlli sulla conformità chimica dei flussi di import dei prodotti tessili nell'Unione Europea può in parte compromettere il raggiungimento degli obiettivi di riciclo. L'istituzione di un regime EPR del settore tessile rappresenta una grande opportunità anche in questo ambito, dal momento che tutte le esperienze sinora maturate hanno dimostrato che l'azione dei Sistemi dei produttori, sottoposta a vigilanza ministeriale, accresce gradualmente il livello di legalità, tracciabilità e trasparenza delle filiere di gestione dei rifiuti (soprattutto quando i Sistemi sono governati esclusivamente dai produttori) e migliora al contempo il livello di tracciabilità e di conformità anche dei nuovi prodotti immessi sul mercato. Per quanto riguarda il contrasto alla criminalità, è auspicabile che la regolamentazione di riferimento imponga ai Sistemi dei produttori il rispetto di requisiti minimi nelle procedure di selezione dei fornitori, oltre che l'adozione di adeguati meccanismi di controllo a valle della filiera (downstream monitoring) e sui flussi di export. È a tal fine sperabile che il legislatore fornisca ai Sistemi dei produttori gli strumenti per poter compiere adeguate verifiche sui requisiti di onorabilità degli operatori della filiera, analoghi a quelli a disposizione dei soggetti pubblici".

2. Il ciclo illecito

2.1 I fenomeni illeciti: in generale

Il quadro generale che l'inchiesta della Commissione consente di ricostruire pone in evidenza una serie di fenomeni illeciti legati alla gestione dei rifiuti tessili e al commercio degli indumenti usati.

In molte delle audizioni tenutesi è stata espressa preoccupazione a proposito dell'illegalità diffusa e degli interessi della criminalità organizzata: in esse - se ne è dato conto nel precedente e se ne darà conto nel presente capitolo - è stata segnalata l'incidenza dei seguenti fenomeni:

- a) il commercio in nero di rifiuti tessili/abiti usati che non sono tracciati all'origine;
- b) il frequente aggiramento delle norme che regolamentano la selezione e l'igienizzazione dei rifiuti tessili, ma anche a dirottarne il percorso, falsificando formulari e bolle di trasporto: situazione che ha come principale effetto negativo lo smaltimento illegale delle frazioni residuali, contribuendo in modo significativo a fatti di inquinamento ambientale;
- c) il traffico internazionale di rifiuti, le frodi doganali e la pratica del contrabbando verso i paesi che hanno deciso di proibire l'importazione di indumenti usati o di inibirla adottando alte tariffe doganali;
- d) il riciclaggio di denaro derivante da attività illecite, facilitato dalla natura fungibile dei beni trattati e dalle modalità diffuse del loro commercio;
- e) l'intimidazione degli operatori del settore al fine di orientare il loro comportamento commerciale o a fini puramente estorsivi;
- f) il cosiddetto *transfer mispricing*, che consiste nell'attribuzione di quote di prezzo artificialmente elevate ad anelli della catena ubicati in paradisi fiscali o in paesi dove la tassazione è significativamente più bassa.
- g) Le irregolarità diffuse anche non penalmente rilevanti che contribuiscono all'opacità delle filiere e ai reati più gravi che ne conseguono: influenze sulle aste anche non costituenti illecita

turbativa, ingannevolezza sulla destinazione solidale degli indumenti ovvero nel promettere risultati solidali e contributi economici che non possono essere onorati, se non falsificando le rendicontazioni.

In una serie di documenti acquisiti dalla Commissione (Doc. 125/1-2, Doc. 134/2-9, Doc. 157/1) e di audizioni si fa inoltre esplicito e diretto riferimento alla presenza della criminalità organizzata nel settore.

ANCI, prendendo atto di alcune relazioni della Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, riferisce di “un dominio del mercato italiano degli indumenti usati da parte dei clan camorristici e un loro sostanziale controllo dei due distretti economici del settore (Ercolano/Resina e Prato Montemurlo) e della direttrice che li unisce a Tunisi (principale destinazione dell’export italiano)”. Utilitalia ha affermato che si tratta di “un servizio sul quale ricade l’attenzione della criminalità organizzata anche a diversi livelli”, a causa delle sue caratteristiche di potenziale e del potenziale valore di partenza”. Rete ONU, dal canto suo, ha parlato apertamente del clima di intimidazione vigente nel settore portandone esempi recenti.

CONAU, oggi diventata UNIRAU, ha posto la questione della criminalità organizzata nei seguenti termini: “infine, c’è il rischio di infiltrazioni di criminalità. Purtroppo, così come in tanti altri settori delle attività produttive nel nostro Paese (pensiamo ai bar, ai ristoranti e a Roma spesso addirittura agli hotel), anche in questo settore si è riscontrata la presenza di infiltrazioni di attività della malavita organizzata. Perché avviene? Io credo perché sono attività che non hanno bisogno di grandi investimenti di capitali, quindi è più facile anche per la criminalità intervenire e infiltrarsi in attività. Peraltro, c’è una caratteristica di questo settore, che è la territorialità della presenza storica di moltissimi impianti di selezione in Campania”.

Il Ministro dell’Ambiente⁵⁹, audito dalla Commissione il 31 gennaio 2019, parlando di traffici illegali di rifiuti ha citato il caso del

“ritiro o raccolta di indumenti usati donati ad associazioni di beneficenza «farlocche» (tali capi vengono venduti illegalmente sul mercato nazionale e soprattutto internazionale dei vestiti usati, in alcuni casi i capi in perfetto stato sono addirittura rivenduti come nuovi da privati mediante siti web specializzati o da venditori ambulanti); commercializzazione al dettaglio degli abiti usati regolarmente acquistati da ditte autorizzate che, simulando trattamenti come l’igienizzazione che poi non fanno, sono posti sul mercato con tutti i rischi sanitari conseguenti; utilizzo delle materie prime pregiate contenute negli abiti usati (lana, cotone, lino) nella produzione di nuovi capi di abbigliamento che non presentano l’etichettatura prevista nel caso di utilizzo di questi materiali o mancata esecuzione dei trattamenti igienizzanti. A fattori comune di tutti e tre i casi e di altri ancora si assiste poi allo smaltimento illegale delle frazioni residuali,

⁵⁹ All’epoca Gen. Sergio Costa.

cioè di quello che avanza da questa illecita gestione, che sono ovviamente abbandonati lungo i cigli delle strade o nelle campagne e che la mia regione purtroppo conosce troppo bene [...] In questo senso nell'ambito della direttiva 2019, ho dato mandato all'Arma dei Carabinieri e alla Guardia di finanza di incrementare i controlli. Voi sapete che entrambi concorrono, ma la Guardia di finanza in questo caso può fare anche una valutazione di tipo fiscale o erariale in generale, che aiuta molto a bloccare questa illecita gestione e principalmente a mettere in chiaro finalmente le organizzazioni sane (ce ne sono tante in Italia) che invece lo fanno veramente per altri scopi che non sono di natura schiettamente criminale”.

Per ottenere una visione più ampia delle caratteristiche dei fenomeni illeciti, la Commissione ha audito anche Guardia della Finanza, Procura Nazionale Antimafia e Agenzia delle Dogane⁶⁰.

Nell'ambito di un'audizione ad oggetto più ampio, il 29 maggio 2019 il Procuratore Nazionale Antimafia, Federico Cafiero de Raho, ha consegnato alla Commissione una nota (Doc. 245/1) che riferisce di significativi procedimenti penali riguardanti il traffico illecito di abiti usati a Roma, Potenza e Milano, che mostrano l'esistenza di organizzazioni criminali dedite a lucrare sulle donazioni di abiti usati mediante delitti ambientali e messaggi solidali ingannevoli.

Il Generale della Guardia di Finanza Giuseppe Arbore, audito dalla Commissione il 29 gennaio 2019, ha dichiarato che:

“sul mercato illegale degli indumenti usati recenti attività investigative ci hanno permesso di accertare che il fenomeno esiste ed è gestito da organizzazioni criminali [...] abbiamo degli elementi per cui non viene impiegato per finalità sociale, ma viene stoccato e trasportato, tra l'altro senza i trattamenti di igienizzazione. Questo ha permesso di individuare

⁶⁰ In una prospettiva ormai storica, e già nota negli atti della Commissione in precedenti Legislature è stato altresì audito l'attuale Procuratore di Livorno Ettore Squillace Greco, il 12 dicembre 2019; il magistrato ha illustrato le linee generali di alcune inchieste da lui condotte tra il 2009 e il 2010 quando lavorava alla DDA di Firenze, le quali hanno portato alla luce un articolato sistema di gestione illecita dei rifiuti tessili urbani facente capo a personaggi legati al Clan Birra-Iacomino; a tale sistema afferivano, con diversi ruoli, imprese autorizzate ubicate nel nord, nel centro e nel sud Italia, dedicate alla raccolta solidale, al trasporto e al recupero degli indumenti usati. “Generalmente” ha specificato l'audito “gli illeciti più significativi in materia ambientale, in un modo o nell'altro, riguardano sempre una ditta autorizzata” (i risultati delle inchieste saranno ripresi nel § 2.2). Nella relazione del 2013 “sulle attività svolte dal Procuratore Nazionale Antimafia e dalla Direzione Nazionale Antimafia nonché sulle dinamiche e strategie della criminalità organizzata di tipo mafioso”, si legge che: “le indagini della DDA e svolte dal Sostituto Procuratore Ettore Squillace Greco, hanno dimostrato come buona parte delle donazioni di indumenti usati che i cittadini fanno per solidarietà, finiscono per alimentare un traffico illecito dal quale camorristi e sodali di camorristi traggono enormi profitti. (...) Certamente in parte dell'attività sono stati rilevati i tipici metodi e strumenti camorristici (...) nonchè lo sfruttamento della carica intimidatoria che è nel patrimonio criminale del gruppo stesso”.

diverse aziende impegnate nella raccolta e nel trattamento di questi capi sempre con falsa documentazione (siamo sempre lì, sono le fatture false che cercano di dimostrare un trattamento o una destinazione lecita). Abbiamo sentito di un crescente interesse della criminalità organizzata nella gestione di questo traffico illecito di indumenti proveniente dalla raccolta operata sul territorio”

Il Generale Antonio Pietro Marzo del Comando Unità Forestali, Ambientali e Agroalimentari Carabinieri (CUFA), audito dalla Commissione il 29 gennaio 2019, ha consegnato una relazione (Doc. 1028/1) dove, a proposito dei rifiuti tessili, si afferma:

“il dipendente Servizio Centrale ha strutturato una manovra di monitoraggio e di analisi di tipo strategico, tenendo conto che sul settore gravano: - gli interessi della criminalità organizzata, con riferimento al rifiuto generato dagli indumenti usati, ed in particolare quelli espressi dalle compagini di camorra che, da decenni, si sono proiettati in Toscana, dove a Prato esiste il polo tessile più grande d'Europa, nonché uno dei distretti industriali più importanti a livello nazionale; - una serie di aspetti critici in tema di sostenibilità, tra cui le tecniche di trattamento e di colorazione dei tessuti che, nei processi industriali, si basano sull'impiego sia di sostanze pericolose sia di ingenti quantitativi di acqua; - il raddoppio delle vendite di abbigliamento negli ultimi anni con il contestuale dimezzamento del tasso di utilizzo dei capi, fenomeno noto come "fast fashion", ulteriormente sostenuto dalla diffusione del commercio on line; - l'aumento costante dei rifiuti prodotti, peraltro limitatamente destinati al recupero, fra cui le migliaia di tonnellate di micro-plastiche disperse nelle acque reflue e, quindi, in mare, a seguito dei lavaggi di capi sintetici in poliestere, in acrilico, ecc.. In tale scenario, pertanto, è prevedibile, nel breve-medio termine, un tendenziale aumento dei fenomeni illeciti, legati all'interesse di audaci speculatori e dei tradizionali condizionamenti criminali, trattandosi di ambiti tradizionalmente permeabili ed esposti alle infiltrazioni della criminalità organizzata. Sul punto, è necessario ricordare due indagini, rispettivamente denominate "Eurot" ed "Eurte", condotte nel 2012 dal NOE di Firenze e riguardanti due importanti imprese del settore tessile che, infiltrate dalla camorra, gestivano ingenti flussi di indumenti usati, raccolti nel Nord Italia e dirottati rapidamente ai grossisti di Ercolano, anziché transitare dagli impianti di trattamento di Prato, grazie a un sistema di falsificazione di bolle di trasporto e di registri. Si aggiunga, inoltre, che le frazioni di scarto, fisiologicamente presenti in questi illeciti flussi, venivano poi incendiate nelle zone limitrofe, ricadenti nella c.d. terra dei fuochi [...]

Il Piano d'azione europeo 2020 sull'economia circolare ha individuato nel settore tessile una delle principali criticità, tanto che la Commissione europea ha divulgato la "Strategia sui tessili 2021". Si tratta di un piano che punta a costruire un comparto tessile sostenibile nell'Unione Europea, basato sull'economia circolare ed a emissioni zero, dove i capi di abbigliamento sono progettati per durare, essere riparati, riutilizzati, riciclati e prodotti in maniera efficiente. Nell'ambito del PNRR, è stata proposta una specifica linea di investimento per potenziare la rete di raccolta differenziata e degli impianti di gestione, contribuendo al raggiungimento totale di recupero nel

settore tessile. In fase di recepimento delle direttive del pacchetto europeo sull'economia circolare, l'Italia ha fissato al 2022⁵⁵ l'avvio della raccolta differenziata per i tessili, anticipando la soglia stabilita a livello comunitario per il 2025.¹ I fattori, che andranno a incidere sulle dinamiche del settore tessile, delineano il possibile scenario dove è ipotizzabile un naturale aumento dei volumi dei rifiuti tessili, dovuto alla possibilità di poterli intercettare attraverso l'introduzione dell'obbligo della raccolta differenziata, ciò in un contesto di iniziale debolezza infrastrutturale di sistema. Inoltre, vi è la necessità da parte dei Comuni di adeguarsi alla normativa, attraverso bandi di gara per l'affidamento del servizio, che muoverà a livello nazionale risorse finanziarie specifiche, così come ancora in misura maggiore saranno gli investimenti previsti dal Piano Nazionale di Resilienza e di Ripresa per il rilancio della filiera della raccolta e del recupero dei rifiuti tessili".

Si è già citata nel capitolo precedente la peculiarità produttiva della Regione Toscana, il cui Presidente, in un articolata nota (Doc. 586/1-2), riferisce tra l'altro, per quanto qui rileva:

"un aspetto importante e peculiare dell'area pratese è l'importazione ed esportazione di rifiuti speciali costituiti da abbigliamento (CER 200110) e derivanti dai circuiti di raccolta differenziata ("sacchetti originali") che arrivano nel territorio del Distretto Pratese anche da Paesi UE ed extra UE (prevalentemente Paesi OCSE). La loro iniziale destinazione sono i diversi e numerosi impianti di selezione e recupero (nell'ordine di diverse decine) presenti nella Provincia di Prato (con prevalenza dei Comuni di Prato e Montemurlo). Tali impianti sono in possesso di autorizzazioni sia in procedura semplificata (articolo 216 d.lgs. 152/2006 - la prevalenza) che in procedura ordinaria (articolo 208 d.lgs. 152/2006). Presso tali impianti i rifiuti in questione subiscono minime operazioni di trattamento che consistono prevalentemente in operazioni di riconfezionamento (talvolta senza aprire i cosiddetti sacchetti originali) per essere poi destinati prevalentemente in Tunisia, dove subiscono l'effettivo trattamento di recupero e selezione finalizzato ad ottenere indumenti usati ed altri accessori di abbigliamento da destinare ai cicli di post consumo. ARPAT (Dipartimento di Prato) ha collaborato nel corso degli ultimi anni con l'Agenzia delle Dogane di Livorno, che è uno dei principali luoghi di imbarco di detti rifiuti verso la Tunisia. A seguito di tali verifiche è stato accertato che i rifiuti costituiti da sacchetti originali hanno una composizione merceologica variabile nella percentuale di materiali non tessili. Si tratta prevalentemente di scarpe, borse, cinture, etc. ma anche di altre tipologie di materiali che vengono raccolti con varie modalità operative dai sistemi di raccolta differenziata urbana dei rifiuti di abbigliamento in genere. È stato riscontrato che le percentuali di materiali diversi dagli indumenti usati e dai materiali tessili possono raggiungere anche il 30 % in peso. Le modalità di importazione di detti rifiuti sul nostro territorio, in particolare quello pratese, sia da Paesi UE che Extra UE avviene con la documentazione di cui all'Allegato VI I del Reg. CE 1013/2006. Successivamente, considerando che su detti rifiuti non vengono eseguite operazioni finalizzate a far cessare la qualifica di rifiuti attraverso operazioni di selezione ed igienizzazione degli

abiti usati e degli altri accessori di abbigliamento tessile, gli stessi rifiuti vengono spediti in Tunisia con le medesime modalità, talvolta accompagnati dalla sola documentazione fiscale. In pratica viene compilato un nuovo allegato VII, dove il generatore del rifiuto è l'impianto italiano (pratese), ma in realtà il rifiuto spedito è quello originario e che doveva essere trattato e recuperato dallo stesso impianto. Considerato che trattasi di rifiuti che per composizione non possono essere classificati con il codice B3030 dell'Allegato IX della Convenzione di Basilea, ovvero il cosiddetto Elenco Verde di cui all'allegato III del Reg. CE 1013/2006, nel caso di spedizione transfrontaliera finalizzata al loro recupero, il trasporto non può essere accompagnata dal documento di cui all'allegato VI I del medesimo Regolamento. Si precisa che tale modalità di spedizione è una forma definita come "semplificata" in quanto è accompagnata dall'Allegato VII al Reg. CE 1013/2006, che deve essere compilato in ogni sua parte ed ha la funzione di sostituire il formulario di identificazione del rifiuto, e dal contratto, anche in copia, stipulato e controfirmato tra chi spedisce i rifiuti ed destinatario del loro recupero. Di fatto la norma in questione prevede che ai rifiuti costituiti dai cosiddetti sacchetti originali debba essere applicata la modalità di spedizione prevista dall'articolo 4, ovvero notifica preventiva ed autorizzazione scritta. In tal caso si tratta della modalità di spedizione che prevede l'accordo tra le due autorità competenti di spedizione e ricezione dei rifiuti nonché di una garanzia fidejussoria a copertura di eventuali spese anche nei casi in cui il recupero o lo smaltimento dei rifiuti oggetto della spedizione non possano essere portati a termine come previsto o nel caso di eventuali spedizioni illegali. Quello che è stato accertato è il fatto che il flusso di rifiuti provenienti dai Paesi UO o Extra UE è accompagnato dal solo Allegato VI I del Reg. CE 1013/06, ma il recupero non viene eseguito presso gli impianti ubicati nel territorio pratese, ma da questi, attraverso la compilazione di nuovi Allegati VII (anche se non nella totalità dei casi), vengono inviati per il loro recupero presso impianti e/o aziende prevalentemente Tunisine. Tale modalità di gestione costituisce spedizione illegale di rifiuti, sanzionata penalmente dall'articolo 259 del d.lgs. 152/2006. Inoltre condotte sistematiche e ripetute da parte di più soggetti coinvolti nelle spedizioni, al fine di usufruire di un ingiusto profitto, costituisce traffico illecito di rifiuti (articolo 452- quaterdecies C.P.). Si informa che da parte della DDA presso la Procura della Repubblica di Firenze è stato contestato il traffico illecito di rifiuti a numerosi soggetti coinvolti nelle predette ipotesi di reato. Oltre che non avere la corretta tracciabilità del rifiuto, dalla sua origine fino all'effettivo luogo di recupero, prerogativa obbligatoria della normativa comunitaria e nazionale, i soggetti del Distretto Pratese che ricevono i rifiuti per poi riesportarli in Tunisia senza eseguire nessuna operazione di trattamento, o perlomeno operazioni minime, applicano costi di ricarica sulle fatture di acquisto. In pratica in Tunisia vengono trasferiti ingenti quantitativi di rifiuti (cosiddetti sacchetti originali) che in minima parte vengono recuperati per essere destinati a cicli di post consumo. Si perde la tracciabilità del rifiuto e non si hanno notizie sull'effettivo destino degli scarti della cernita che rappresentano un'ingente quantità di rifiuti. E' molto probabile che il loro destino siano discariche abusive in Tunisia"

Il Direttore generale dell'Agenzia delle dogane e dei Monopoli Marcello Minenna, audito il 9 giugno 2021, ha consegnato una nota (Doc. 895/2) in cui si riferisce:

“rilevante è anche il traffico di abiti usati verso India e Pakistan. Peraltro, data anche la diffusione sempre maggiore della c.d. *fast fashion*, di qualità ridotta e quindi scarsamente riutilizzabile, esiste il rischio che in realtà, tali traffici celino non attività di riciclo ma un mezzo per aggirare illegittimamente gli obblighi di legge sullo smaltimento dei rifiuti tessili non recuperabili. In particolare, sono sempre più frequenti i ritrovamenti come quelli effettuati dagli Uffici di Bari e di Salerno, all'interno di contenitori o di trailers, di tonnellate di abiti usati, sporchi, maleodoranti, ammassati in balle disordinate legate con del nastro in palese violazione delle norme, ancor più in questo periodo di pandemia. Gli abiti non sono igienizzati o accompagnati da documenti esteri di avvenuta sanificazione verificabili dai funzionari italiani addetti ai controlli, così come previsto dalle norme sulle importazioni di questa tipologia di merce. Quindi non possono in alcun modo essere considerati “rifiuti cessati” (*end of waste*), condizione che si ottiene soltanto mediante specifiche procedure. Si tratta, quindi, di traffico illecito di rifiuti. Come accennato, tale business è messo in piedi da società che non si occupano del trattamento di rifiuti ma hanno una semplice partita IVA, attiva nel settore dell'abbigliamento, in particolare nella vendita nei mercati [...] Gli abiti vengono rimessi in commercio dopo un rapido lavaggio, senza la sanificazione obbligatoria, e questa ipotesi desta preoccupazione soprattutto considerando il periodo di difficoltà economica che tante famiglie stanno vivendo, spinte nella povertà dalla pandemia, e quindi alla ricerca di beni a basso o bassissimo costo, come gli abiti usati. Infatti, mentre i tentativi di esportare abiti usati erano già stati registrati negli scorsi anni, le spinte prodotte dalle ricadute economiche della pandemia hanno portato l'attenzione verso i tentativi d'importazione di tali abiti usati. Questo nuovo iter fa pensare ad un valore in importazione molto basso che, a seguito di una sanificazione che non avviene, consentirebbe agli artefici di tale traffico di ottenere grandi profitti. Si tratta di un'attività idonea ad attirare interessi illeciti, compresi quelli della criminalità organizzata. Il sospetto è che l'emergenza Covid-19 abbia ridotto significativamente le filiere di afflusso di indumenti usati sia per difficoltà logistiche sia perché la crisi economica porta a buttare meno. Così le imprese si rivolgono altrove. Anche perché se diminuisce la propensione delle persone a buttare, aumenta la propensione a comprare l'usato. E questo favorisce gli speculatori. Gran parte di questo abbigliamento usato viene esportato verso l'Africa anche per il tramite delle persone di origine africana, residenti in Italia, che si rendono disponibili a dichiararli come effetti personali. Infatti, si possono contare a livello nazionale centinaia di contenitori fermati e sequestrati dall'Agenzia contenenti bustoni di abiti per cui è quasi impossibile risalire alla provenienza ed origine e che si trovano spesso mischiati a RAEE, pezzi di autoveicoli e ad altra tipologia di rifiuti”

2.2 Le indagini “storiche”

L'analisi dei MUD, forniti alla Commissione da ISPRA, mostra con chiarezza come la maggior parte degli impianti che gestiscono rifiuti tessili urbani si concentra nei due distretti di Prato/Montemurlo (Toscana) ed Ercolano/Caserta (Campania). Inoltre, gli studi “Indumenti usati: come rispettare il mandato del cittadino” (Doc. 134/9) e “Indumenti usati: una panoramica globale per agire eticamente” (Doc. 428/1) riportano dati e interviste di campo secondo i quali sono gli “ercolanesi” a dominare il mercato anche nella zona di Prato partecipando a vario titolo (anche con subforniture) a una parte importante delle imprese del settore; i due distretti concentrano non solo l'attività di gestione dei rifiuti, ma anche quella di distribuzione all'ingrosso di abiti usati alla quale fanno capo gli ambulanti di tutto il paese.

A partire da questa situazione obiettiva sono state svolte in passato indagini che consentono a tutt'oggi di delineare un contesto di rapporti prodromici ad attività illecite.

Nel corso di una seduta della Commissione d'inchiesta sul ciclo illecito dei rifiuti risalente al 24 ottobre 2012 il procuratore di Firenze Quattrocchi aveva dichiarato che “i campani sanno bene che ad Ercolano non si vendono stracci se non si è legati ai Birra Iacomino” (noto clan camorristico). In relazione all'omicidio dell'imprenditore del settore *Ciro Cozzolino* (avvenuto nel 1999), il rapporto 2011 della Direzione Nazionale Antimafia afferma che “è emerso, con connotati di certezza, il contesto motivazionale connesso alla salvaguardia ed espansione degli interessi del clan in zona Prato/Montemurlo. L'omicidio fu infatti determinato da motivi di spartizione del mercato degli indumenti usati sull'asse Prato – Ercolano – Tunisia ed in genere per ragioni di affermazioni del potere di camorra”.

La vicenda dell'omicidio di *Ciro Cozzolino*, efficacemente delineata nella memoria del pubblico ministero depositata alla Corte di Assise di Firenze (Doc. 1006/2), offre importanti chiavi di lettura della dinamica del settore, valutabili in questa sede d'inchiesta anche a prescindere dagli esiti giurisdizionali definitivi. Nella prima parte della memoria si riporta il racconto del collaboratore di giustizia *Gerardo Sannino* che il pubblico ministero qualifica tale racconto come credibile, preciso e completo. Nel 1995-1996 Sannino, affiliato del clan *Vollaro*, viene spedito dalla madre da *Vincenzo Ascione*, a Montemurlo, per passare un periodo al riparo dalle battaglie di camorra che infuriano nel napoletano. Nel 1997 compie un omicidio per conto dei *Vollaro* e, dopo un breve periodo di carcerazione per altri reati, torna a Montemurlo da *Vincenzo Ascione*, che trova assai cambiato: era nervoso, ossessionato e impaurito dalla presenza di *Ciro Cozzolino*. *Vincenzo Ascione* aveva buoni rapporti con il clan *Birra/Zeno* e con la famiglia *Chierchia*, decise di ammazzare

Cozzolino e chiese a Sannino se avesse un uomo per compiere il delitto. Sannino fece una ricerca infruttuosa e alla fine si offrì di compiere lui stesso l'omicidio. Ascione gli aveva mostrato due pistole gemelle (la *Makarov* e la *Tokarev* entrambe calibro 7,62 e strutturalmente identiche): una delle due venne donata al clan Birra; l'altra venne tenuta per compiere l'omicidio di Cozzolino. Senza il consenso di Giovanni Birra e Stefano Zeno (allora detenuti) non si sarebbe potuto uccidere Cozzolino, e Vincenzo Ascione spiegò a Sannino che l'omicidio andava fatto sia per risolvere il suo problema (la spregiudicata concorrenza nel mercato degli stracci), sia per aiutare i Birra/Zeno a subentrare nel medesimo mercato che il Cozzolino stava monopolizzando anche a Ercolano. Nei mesi successivi seguirono diverse riunioni a Prato, Montemurlo ed Ercolano, dove Vincenzo Ascione e Gerardo Sannino si riunirono con i camorristi Giacomo Zeno, Antonio Birra, Michele Chierchia e Palmerino Gargiulo per prendere accordi organizzativi (in relazione all'omicidio da compiere), commerciali ed economici. Vincenzo Ascione, tra le altre cose, si impegna a pagare 90 milioni di lire al clan Birra a omicidio avvenuto. Giovanni Birra e Stefano Zeno autorizzano l'omicidio, e dopo un tentativo andato a vuoto Cozzolino viene infine ucciso da Gerardo Sannino e Palmerino Gargiulo. Il giorno dopo l'omicidio Vincenzo Ascione fugge in Germania, e successivamente onora il suo impegno pagando i 90 milioni. Sannino entra a far parte del Clan Birra. Facendo una sintesi della sintesi del racconto di Sannino, il pubblico ministero scrive che, secondo il collaboratore, l'omicidio del Cozzolino maturò in primo luogo e principalmente per motivi di concorrenza commerciale nel lucroso settore degli stracci che legava Montemurlo alla realtà camorristica di Ercolano, disturbando le attività del clan Birra/Iacomino di cui Vincenzo Ascione era ritenuto il referente toscano. L'omicidio fu fortemente voluto da Vincenzo Ascione, autorizzato dai vertici del clan (Giovanni Birra e Stefano Zeno); fu preparato da Antonio Birra, Giacomo Zeno, Gerardo Sannino; fu tentato in prima battuta da Giacomo Zeno e Salvatore Di Dato e fu poi eseguito positivamente da Gerardo Sannino e Palmerino Gargiulo, i quali furono aiutati nella fase esecutiva da Gerardo Ascione⁶¹ con il furto dell'auto usata nell'occasione e da Giuseppe Chierchia nell'accompagnamento del Gargiulo e nel riprelevamento dello stesso dopo l'esecuzione.

Peraltro Vincenzo Ascione, dopo essere stato condannato in primo grado all'ergastolo per l'omicidio di Cozzolino, viene poi assolto in appello con sentenza divenuta irrevocabile.

Per comprendere il contesto di mercato nel quale matura questo crimine, risultano particolarmente rilevanti le testimonianze di Roberto Paoli e Aldo Ugolini, entrambi esaminati in udienza il 13 febbraio 2013. Paoli conosce *Ciro Cozzolino* nel 1998 e inizia a lavorare

⁶¹ Fratello di Vincenzo Ascione.

con lui costituendo una società con la moglie del Cozzolino. Il Cozzolino all'inizio faceva solo pezzame, poi iniziò a trattare anche indumenti usati. La svolta commerciale di Cozzolino avvenne quando fece un accordo con Ugolini, il più grosso raccoglitore di Prato "che aveva in mano tutte le Caritas". E' ipotizzabile che l'accordo consistette nella decisione di Ugolini di vendere tutta la sua merce a Cozzolino, il quale da 5 camion al mese arrivò a trattarne 30. La deposizione del Paoli conferma le dichiarazioni di Sannino in ordine al clima di contrasto commerciale che si venne a creare tra Ascione e Cozzolino, e lo spregiudicato attivismo monopolista che questi intraprese nel mercato degli stracci.

Aldo Ugolini spiegando il suo lavoro con gli stracci, dice che la sua ditta⁶² era la più grossa a Prato. Smentisce di essersi accordato con il Cozzolino per vendere a lui tutta la merce, ma poi a contestazione di dichiarazioni già rese, conferma i contenuti dell'accordo monopolista e conferma che l'accordo prevedeva anche un prezzo di favore. Il teste appare a tratti reticente: prima dice che aveva un giro di 8/10 clienti che abbandonò pressoché totalmente per il Cozzolino, poi a contestazione ammette che i clienti del periodo pre-Cozzolino erano una ventina. Ammette anche che il Bronzino⁶³ lo mise sul chi va là circa la correttezza economica del Cozzolino che non era un buon pagatore e ammette che non prese nessuna precauzione: continuò a lavorare con lui senza garanzie. Rimase in credito con il Cozzolino per circa 2 miliardi di lire, era un credito accumulatosi nel corso del tempo, non negli ultimi due mesi. E - significativamente - non riesce a spiegare perché - nonostante l'entità del credito non riscosso - continuava a fornirgli merce.

Il rapporto con il Cozzolino pare di rimessa, di dipendenza non solo commerciale.

A contestazione conferma che il Cozzolino il giorno in cui fu ucciso gli confidò che gli unici problemi che aveva, li aveva con un napoletano. E poi riferisce che dopo la morte del Cozzolino, Ascione diventò suo cliente: gli vendeva indumenti (non scarpe). Il rapporto commerciale con Ascione è durato fino al 2006 (quando lui si ritirò in pensione). La testimonianza dell'Ugolini - conclude il pubblico ministero - pur tra reticenze e dichiarazioni faticosamente strappate, conferma l'aggressività commerciale del Cozzolino, i generi merceologici trattati (non solo scarpe, anche indumenti), il suo rapporto conflittuale con "un napoletano", la ripresa di forza commerciale dell'Ascione dopo la morte del Cozzolino. La testimonianza, in altri termini, confermerebbe il movente omicidiario descritto dal Sannino.

Le dichiarazioni di Ugolini a proposito dell'estinzione, nel 2006, dei rapporti commerciali tra Tesmapri e Vincenzo Ascione, e sul fatto che quest'ultimo sarebbe andato in pensione, sono smentite dall'avviso di

⁶² Si tratta di Tesmapri.

⁶³ Socio di Tesmapri.

conclusione delle indagini preliminari depositato il 7 febbraio del 2017 dalla Procura della Repubblica di Firenze – Direzione Distrettuale Antimafia, a proposito di un gran volume di esportazioni illecite di rifiuti tessili e di plastica del quale vengono accusati, tra molti altri, anche Vincenzo Ascione, suo figlio Ciro Ascione, gli amministratori di Tesmapri Edoardo Amerini e Antonio Bronzino, e la socia di Tesmapri Federica Ugolini (acq. 1007/2). Vincenzo Ascione, in particolare, viene accusato di circa 170 esportazioni illecite di rifiuti avvenute tra il 2011 al 2013 (quindi diversi anni dopo il suo presunto “ritiro”). “Ascione Vincenzo, Ascione Ciro” si legge nell’avviso di cui all’art. 415-bis c.p.p. “rispettivamente in qualità di gestore di fatto e legale rappresentante della società Eurotrading International srl, alimentavano costantemente la violazione della normativa di settore, creando una procedura volta ad esportare ingenti quantitativi di rifiuti tessili non igienizzati, falsamente dichiarandoli recuperati e/o vietati nel paese di destinazione”.

Agli amministratori di Tesmapri Amerini e Bronzino nel periodo intercorrente tra il 2011 e il 2013 vengono contestate ben 1300 esportazioni illegali, delle quali 151 in associazione a delinquere assieme a Vincenzo e Ciro Ascione.

Nonostante una sentenza definitiva sulle imputazioni di traffico internazionale di rifiuti e l’associazione a delinquere non sia stata ancora emessa, si può ragionevolmente ritenere che Vincenzo Ascione, *almeno* fino al 2013, continuasse non solo a lavorare nel settore ma anche a intrattenere strette relazioni di affari con Tesmapri e con la sua compagine. Dalle indagini risulta che Vincenzo Ascione, risiede in maniera stabile a Tunisi.

Le esportazioni illegali contestate a Tesmapri e ai suoi amministratori (Doc. 1007/2) riguardavano “sacchetti originali”, quindi non aperti, non selezionati e non igienizzati, nonostante Tesmapri registrasse l’avvenuto compimento di queste procedure: un illecito ambientale per il quale il 5 marzo del 2018 i soci di Tesmapri (Edoardo Amerini, Antonio Bronzino, Aldo Ugolini e Federica Ugolini) e i loro partner ercolanesi Parlati, Giovanni Moretti e Pasquale Fiorillo sono stati condannati in primo grado senza il riconoscimento delle circostanze attenuanti generiche perché l’attività illecita, scrive il giudice “si è protratta per lungo tempo, si è interrotta solo per le indagini e l’applicazione di misure cautelari, e appariva come strutturale e non occasionale, trattandosi di una modalità operativa ordinaria e su vasta scala”; vengono invece riconosciute le circostanze aggravanti previste dal comma 1 dell’art. 112 c.p., riguardanti i reati commessi in concorso tra cinque o più persone; nel processo si è costituito parte civile il Comune di Marcianise⁶⁴.

⁶⁴ L’argomento è stato oggetto di diverse inchieste giornalistiche, basate su fonti giudiziarie e autonome. L’Espresso il 28 giugno 2017 pubblica un articolo di

E' opportuno soffermarsi sul profilo di Tesmapri e sul suo rapporto con la rete Caritas. Nel 2015, anno in cui la raccolta differenziata dei rifiuti tessili urbani ammontava a 129.000 tonnellate, Tesmapri gestiva ben 31.000 tonnellate, controllando da sola circa il 25% del flusso nazionale e il 50% del flusso del Nord Italia (dove si concentra la frazione più pregiata).

Veronica Ulivieri ("La mafia dei cassonetti gialli: ecco come il crimine guadagna dagli abiti riciclati"), nel quale si legge: "Per la Dda di Firenze, Tesmapri è l'azienda che ha realizzato maggiori profitti dalle spedizioni considerate irregolari: inviando in Tunisia 25 mila tonnellate di rifiuti tessili avrebbe prodotto un giro d'affari di oltre 14 milioni di euro. È in buona compagnia: tra le società indagate ci sono infatti la Bz, che spedendo in Tunisia 6mila tonnellate di abbigliamento di seconda mano avrebbe generato un profitto di quasi 5 milioni di euro, la Viltex e la Eurofrip, che avrebbero guadagnato quasi 4 milioni di euro per 4mila tonnellate e la Eurotrading International, che inviando nel Paese insieme a Tesmapri circa 4mila tonnellate avrebbe beneficiato di quasi 3 milioni di euro. Tesmapri è anche il crocevia di rapporti che non appaiono sempre trasparenti. L'azienda ha tra i suoi addetti commerciali il biellese Stefano Piolatto, condannato in passato per usura e allo stesso tempo anche consigliere della cooperativa veneta Integra, attiva nel settore degli indumenti usati [...] Non solo: Tesmapri ha tra i suoi partner commerciali la società pratese ora in liquidazione Eurotrading International, guidata da *Ciro Ascione*, figlio di *Vincenzo Ascione*, entrambi indagati anche nell'inchiesta della Dda di Firenze. Quest'ultimo, originario di Torre del Greco e procuratore speciale della ditta di famiglia, è considerato dagli inquirenti «in collegamento d'interesse» con il clan Birra-Iacomino. È stato condannato all'ergastolo e poi assolto nel 2004 per l'omicidio di *Ciro Cozzolino*. Un pentito lo ha di nuovo accusato nel 2009, ma non poteva essere processato di nuovo per lo stesso reato. Oggi *Vincenzo Ascione* è latitante in Tunisia, dove si occupa sempre del business degli abiti usati ed è stato condannato in primo grado insieme al figlio per usura ai danni di un autosalone del pistoiese⁶⁴".

A novembre del 2017 la DDA di Firenze sequestra a *Vincenzo Ascione* beni per 2 milioni di euro, ritenendo che siano il frutto di attività illecite. Il 9 novembre 2017 *Il Mattino* di Napoli scrive: "La Direzione Investigativa Antimafia di Firenze ha sequestrato beni per un valore complessivo di 2 milioni di euro nei confronti del latitante *Vincenzo Ascione* detto «Babbalaccone», 62enne di Torre del Greco (Na), referente in Toscana, ed in particolare nella provincia di Prato, del noto clan camorristico Birra-Iacomino. Il provvedimento scaturisce da complesse investigazioni economico-finanziarie, le quali hanno evidenziato una netta sproporzione tra l'ingente patrimonio accumulato, tra il 1996 e il 2012, da *Ascione* e dai suoi prossimi congiunti (ritenuto il frutto o comunque il reimpiego di proventi di attività illecite), rispetto alla capacità reddituale dichiarata dagli stessi, che non sarebbe stata sufficiente nemmeno a sostenere le spese necessarie per il vivere quotidiano (base dati Istat). Il destinatario dell'odierna misura, come detto, è tuttora ricercato, in virtù di un'ordinanza di custodia cautelare in carcere emessa dal Gip del Tribunale di Firenze nel 2013, per i reati di tentata estorsione ed usura in concorso, commessi dal 2008 al 2013, in danno di commercianti pratesi, che gestivano attività commerciali in provincia di Pistoia. Nella citata ordinanza si legge che i reati in questione risultavano aggravati dal metodo mafioso, nella fattispecie perpetrati «...intimorendo la persona offesa e i ... familiari mediante l'uso di linguaggio simbolico e creando così negli stessi condizione di paura e omertà...». Nel 2020 i giornalisti d'inchiesta *Martina di Pirro* e *Maged Srour*, vincitori del premio giornalistico di *Mani Tese*, denunciano il fatto che *Ciro Ascione*, figlio di *Vincenzo*, è tutt'oggi a capo di un'impresa attiva nel settore chiamata *AVC International*. Il padre continua a essere latitante in Tunisia.

Negli anni successivi le quantità gestite da Tesmapri si sono ridotte gradualmente fino ad arrivare a poco più di 20.000.

In tutti gli anni osservati gran parte del flusso gestito da Tesmapri risulta procedere direttamente dalle Caritas Diocesane o da cooperative sociali legate alle Caritas Diocesane, come risulta dall'analisi dei MUD.

Tesmapri non fa mistero di questo fatto: lo dichiara ai media e lo evidenzia nel proprio sito Web istituzionale⁶⁵.

In un'intervista rilasciata alla rivista *Altreconomia* nel 2015, il Presidente di Tesmapri, Edoardo Amerini, conferma di approvvigionarsi dalle "Caritas di tutto il centro e norditalia"⁶⁶, situazione a volte dichiarata anche nella comunicazione istituzionale delle Caritas Diocesane stesse e di alcune cooperative ad esse collegate.

Il rapporto con Tesmapri appare particolarmente strutturato nel caso della Caritas Ambrosiana, che è promotrice di cooperative sociali lombarde che raccolgono abiti usati per mezzo di contenitori stradali di colore giallo dove a fianco del loro logo e di quello della Caritas Ambrosiana era fino a epoca recentissima, apposto anche il logo di Tesmapri. L'azienda veniva qualificata nella comunicazione istituzionale come "partner commerciale".

Dall'analisi dei MUD del periodo 2015-2017 il primo fornitore di Tesmapri risulta essere proprio la cooperativa sociale Vesti Solidale, spin-off della Caritas Ambrosiana che anima la "Rete Riuse", la quale è composta da:

- Consorzio Farsi Prossimo (Milano);
- Cooperativa Vesti Solidale (Cinisello Balsamo - MI);
- Cooperativa Spazio Aperto (Milano);
- Cooperativa Il Melograno (Segrate - MI);
- Cooperativa Abad (Inarzo-VA);
- Cooperativa Di Mano in Mano (Ballabio - LC);
- Cooperativa Cauto (Brescia);
- Cooperativa Padre Daniele Badiali (Cisano Bergamasco - BG);

⁶⁵ <http://www.tesmapri.it/la-storia/>

"Tesmapri inizia la sua attività a Prato nel 1980 occupandosi della commercializzazione e valorizzazione degli indumenti usati e scarpe; i soci fondatori avevano già dal 1975 iniziato la collaborazione con le diverse Caritas diocesane in Italia per la raccolta degli indumenti usati e scarpe; la raccolta inizialmente veniva effettuata tramite sacchi in polietilene di colore giallo distribuiti alle famiglie, modalità comunque ancor oggi in vigore.

Dal 1995 prima azienda in Italia, sempre in collaborazione con Caritas, inizia un nuovo sistema di raccolta attraverso il posizionamento nel territorio di cassonetti di colore giallo che ne permettono la raccolta in maniera continuativa; attualmente il numero di cassonetti presenti quasi esclusivamente nel Nord Italia ha superato le 6.000 unità; con questi numeri Tesmapri si pone al vertice in Italia e in Europa come azienda leader con oltre 30.000 Tonnellate raccolte annualmente".

⁶⁶ <https://altreconomia.it/abiti-usati-abiti-puliti/>

- Cooperativa Berakah (Pagazzano - BG); Cooperativa Ruah (Bergamo)⁶⁷

Ciascuna delle cooperative della rete è titolare di convenzioni territoriali per la raccolta degli abiti usati e il Consorzio Farsi Prossimo (come si evince dai verbali di consiglio di amministrazione acquisiti dalla Commissione, Doc. 414/2) ha il ruolo di "intermediario commerciale unico" per tutte le cooperative della rete.

Un elemento rilevante su questo lavoro di intermediazione viene offerto dagli atti giudiziari trasmessi alla Commissione dalla Procura della Repubblica di Roma in relazione al procedimento n. 24461/12 r.g.n.r., riguardante la raccolta di rifiuti tessili nella Capitale (Doc. 50/1-5). La Direzione Distrettuale Antimafia di Roma, ricostruendo un meccanismo illecito alla base del quale ci sono le raccolte di abiti usati operate da alcune cooperative sociali di Roma e Provincia, ricostruisce un intreccio che si estende anche alla Lombardia.

Protagonista di questa rete di controllo è la famiglia ercolanese dei Cozzolino, composta dai fratelli Pietro, Simone, Aniello e Gerardo, nonché da Vincenzo, che è il figlio di Simone. Simone, Pietro e Vincenzo Cozzolino, già condannati per associazione di stampo camorristico finalizzata al traffico di stupefacenti, hanno per un certo periodo collaborato con la giustizia per poi abbandonare l'iter prescelto commettendo illeciti di vario genere.

"Nelle loro telefonate" scrivono i pubblici ministeri "si colgono riferimenti ad una società la 2CInternational, in accordi con la Caritas di Bergamo e Brescia: anche qui è chiarissima la possibilità di acquisire da circuiti insospettabili rifiuti tessili". Il 3 luglio 2012 Pietro e Vincenzo Cozzolino conversano al telefono. "Vincenzo dice che la B&D dopo un anno passerà tutto ad un'altra società. La società di Vincenzo (2C International) che sarà loro consorziata poi prenderà il lavoro che loro tra un anno lasceranno. Poi Vincenzo passa il telefono a Salvatore che così parlerà con Danilo Sorgente⁶⁸. Parlano di questo accordo e Danilo dice che sarà la sua società a fare il contratto. Salvatore spiega come avverrà questo contratto. Nelle premesse nei confronti del "Aprica" (...) Danilo darà una mano loro su questo lavoro su Bergamo poiché loro non hanno R3 e R13. Quindi loro porteranno avanti il contratto tramite la struttura di Danilo, associata con la 2C International, che in questi 8/10/12 mesi dovrà assumere le caratteristiche idonee. Quindi il lavoro potrà essere ceduto alle società che partecipano nell'ATI".

La Procura della Repubblica offre la sintesi di ulteriori conversazioni telefoniche intercorse tra gli stessi soggetti tra il 29 giugno 2012 e il 17 luglio 2012:

⁶⁷ Fonte: <https://www.donavalore.it/chi-siamo/la-rete/>

⁶⁸ Danilo Sorgente, figura centrale dell'inchiesta, emerge nell'approfondimento nelle vicende romane di cui si tratterà *infra*.

“dalle comunicazioni sopra riportate emerge chiaramente che le società che fanno capo al Cozzolino e al Sorgente stanno espandendo la loro competenza su diversi comuni del territorio nazionale. In particolare è in via di conclusione un contratto con la Caritas, per la raccolta degli indumenti usati presso i Comuni di Bergamo e Brescia. Il giro di affari è impressionante poiché si parla di numerosi quintali di materiale da poter rivendere. Per quest’operazione il Cozzolino ha usufruito della piena e totale collaborazione del nipote Vincenzo, sopra menzionato. Il Cozzolino Vincenzo in particolare, ha curato sin dall’inizio la trattativa con la Caritas, riuscendo ad ottenere la raccolta in quei Comuni, per circa 3/4 camion a settimana. Tutto ciò però, sembra essere propedeutico al passaggio poi di consegna delle attività dal Cozzolino Pietro/ Sorgente Danilo al nipote che sta creando una sua piattaforma al nord. Il passaggio e i cavilli che emergono dalla telefonata che si riporta, lascia capire come i personaggi in argomento rendano il tutto complicato utilizzando consorziate e cavilli burocratici, verosimilmente con l’unico scopo di rendere difficoltosi i controlli”.

Il 17 luglio 2012, in particolare: “Vincenzo dice che gli hanno confermato l’appuntamento per venerdì. Vincenzo dice che la Caritas ha il lavoro e l’ha assegnato a quattro cooperative e venerdì avranno l’appuntamento con il dirigente della cooperativa più grande delle quattro”.

Parallelamente, le cooperative lombarde facenti capo a Caritas si accordano per affidare al Consorzio Farsi Prossimo la commercializzazione degli abiti da esse raccolti e la distribuzione dei territori dove esse possono operare.

I termini generali dell’accordo sono evidenziati dai verbali interni che il Consorzio Farsi Prossimo ha messo a disposizione della Commissione (Doc. 414/2).

Il 19 giugno 2012 il Consorzio Farsi Prossimo tiene una riunione di consiglio di amministrazione: “il Consigliere Guanci illustra la situazione di mercato inerente la raccolta e valorizzazione degli indumenti usati, presentando in particolare l’esperienza, avviata dalla cooperativa consorziata Vesti Solidale, di commercializzare all’estero detto materiale. Al fine di valorizzare al meglio le potenzialità dell’intera rete di raccolta e di aprire nuove opportunità commerciali per tutta la rete, il Consigliere Guanci ritiene opportuno stipulare un contratto di rete tra le cooperative coinvolte nella raccolta per conto del Consorzio: con tale strumento, il Consorzio acquisirebbe il ruolo di "Gestore comune della rete", con il compito di fungere da intermediario unico per la vendita del materiale raccolto da tutte le cooperative”. La proposta viene approvata all’unanimità. Successivamente, tra i primi d’agosto e i primi di settembre 2012, le cooperative facenti parte del circuito Caritas lombardo discutono analoghi punti all’ordine del giorno e decidono di sottoscrivere il

contratto di rete "RIUSE", della quale Carmine Guanci viene nominato gestore. Tra le prerogative attribuite a Guanci vi sono la suddivisione e risuddivisione dei territori di raccolta tra le cooperative, la commercializzazione degli abiti, il coordinamento di gare e procedimenti di affidamento, in relazione con Caritas, pubbliche amministrazioni e altre controparti dell'attività di raccolta. Il contratto di Rete specifica che possono aderire a RIUSE solo Cooperative sociali o Imprese sociali senza fine di lucro che abbiano un legame strutturale con la Caritas Diocesana di riferimento oppure che operino la raccolta di indumenti e altri beni oggetto dell'attività della Rete su mandato Caritas. Tali cooperative e imprese sociali, peraltro, sono vincolate "a destinare almeno il 10% (dieci per cento) dei ricavi dei prodotti raccolti a progetti di solidarietà proposti/condivisi dalla Caritas nelle sue varie articolazioni".

In sintesi, mentre Pietro e Vincenzo Cozzolino discutevano tra di loro di un accordo raggiunto con le Caritas di Bergamo e Brescia, asserendo che gli enti caritatevoli avevano scelto delle cooperative di riferimento per compiere la raccolta degli abiti, le cooperative del circuito Caritas della Lombardia si univano formalmente in un organismo che, sotto l'egida di Caritas, effettivamente centralizzava la prerogativa di distribuire territori e servizi tra le cooperative aderenti nonché di commercializzare gli indumenti usati da esse raccolti.

Indizio del legame tra il contesto milanese e quello romano è costituito dalla figura di Achab Boutouchent, impiegato della Nuova Tessil Pezzame, impresa gestita da Carmine Scarano e avente sede a Solaro, nei pressi di Milano. Quest'ultimo risulta al centro di numerosi traffici di abiti usati nel Nord Italia; negli atti dell'inchiesta c.d. Mondo di Mezzo appare strettamente legato a Pietro Cozzolino (Doc. 50/1-5), ma risulta coinvolto anche nell'inchiesta, più recente, riguardante gli illeciti ambientali compiuti dalla Nuova Tessil Pezzame (Doc. 38/1-6). Nel 2012 Boutouchent è un dipendente della Nuova Tessil Pezzame di Scarano e risulta regolarmente assunto, ma il rapporto economico e gerarchico tra lui e Scarano non è chiaro. Boutouchent, infatti, sembra essere committente e dipendente allo stesso tempo, a volte sembra dare disposizioni a Scarano nonostante quest'ultimo formalmente sia il suo capo.

Risulta emblematica, in particolare, l'intercettazione telefonica in cui, senza mezzi termini, Boutouchent ordina (facendo uso dell'imperativo) a Scarano di pagargli le spese legali che deve sostenere per affrontare il processo. In un'altra occasione, Boutouchent racconta a un interlocutore telefonico di avere un *suo* impianto R13 e R3 a Milano, probabilmente riferendosi all'impianto della Nuova Tessil Pezzame. Nella ordinanza di applicazione di misure cautelare emessa dal giudice per le indagini preliminari di Milano su richiesta della DDA (Doc. 38/3) vengono indicati diversi fornitori, tra i quali la falsa ONLUS Africa nel Cuore. Ma il principale

di essi risulta essere la cooperativa Vesti Solidale, uno degli affidatari del servizio di raccolta rifiuti tessili nel Comune di Milano, consegnava il raccolto presso l'impianto di Scarano, risultando anche come massimo conferitore nel periodo in cui l'impianto non era autorizzato ad operare.

Si legge nel citato provvedimento giudiziario:

"il quantitativo maggiore di rifiuti - nel lasso di tempo in cui sarebbe stato interdetto il ricevimento per la società di Scarano - veniva conferito dalla società Vesti Solidale Soc Coop. Sociale Onlus con sede legale in Milano via san Bernardino n° 4 (presso la Caritas Ambrosiana) ed impianto di gestione rifiuti in Cinisello Balsamo via Gasparotti n° 19. L'impresa inserita - come si legge dal sito internet ufficiale www.vestisolidale.it - "...nel "sistema di Cooperative" promosse da Caritas Ambrosiana che ha dato origine al Consorzio Farsi Prossimo16 ed aderisce al rete nazionale CGM1 7 ..." è uno dei maggiori fornitori di rifiuti - in rapporto alle quantità in percentuale complessivamente ritirate - per la Nuova Tessil Pezzame s.a.s:

- nel corso di tutto il 2014 (compreso il periodo interdetto) risultava aver conferito, attraverso l'intermediazione commerciale del Consorzio Farsi Prossimo, complessivamente circa 1.970 ton di rifiuti classificati con CER 200110 che costituisce l'83,11% di quello ricevuto ufficialmente dall'impresa solarese;

- nel corso di tutto il 2015 (compreso il periodo interdetto) risultava aver conferito, attraverso l'intermediazione commerciale del Consorzio Farsi Prossimo, complessivamente circa 2.127 ton di rifiuti classificati con CER 200110 che costituisce il 68,00 % di quello ricevuto ufficialmente dall'impresa di Scarano Carmine.

Il rapporto commerciale tra l'impresa di Scarano Carmine e Vesti Solidale Soc Coop. Sociale Onlus, per via dei quantitativi gestiti, era molto stretto e proficuo. Scarano aveva frequenti contatti telefonici con alcuni Consiglieri dell'impresa di Cinisello Balsamo. Le attività tecniche - eseguite a partire dal 1 giugno 2015 quando la N.T.P s.a.s aveva ripreso le attività al termine del periodo del divieto di prosecuzione - non consentivano di accertare se i rappresentanti della Vesti Solidale fossero consapevoli che la Provincia di Milano avesse inibito l'attività di gestione di rifiuti della società facente capo a Scarano Carmine. Tuttavia, il provvedimento di autorizzazione rilasciato alla società Vesti Solidale Soc Coop. Sociale Onlus (P.P. 100/20076 del 22 febbraio 2006 All.to 17 alla nota del 17 maggio 2016 del NoOE), imponeva - come prescritto nell'Allegato Tecnico pag. 8 che per comodità espositiva si riporta in stralcio - all'azienda di inviare i rifiuti ad impianti autorizzati (la N.T.P s.a.s nel periodo sopra detto non lo era)"

E' proprio in seguito ad alcune intercettazioni tra Scarano e alcuni suoi fornitori, tra cui Guanci e altri dipendenti di Vesti Solidale, che viene dimostrato il fatto che la Nuova Tessil Pezzame, analogamente a quanto faceva Tesmapri, elude sistematicamente le indicazioni di legge relative alla selezione degli abiti usati, che in assenza di tali procedimenti rimangono a tutti effetti rifiuti e non possono essere rivenduti come abiti di seconda mano o materie secondarie tessili.

Dalla conversazione intercettata il 12 gennaio 2015 emerge che Guanci aveva la necessità di dover "aprire i sacchi e fare igienizzazione" nper soddisfare la richiesta di un cliente estero; Scarano - che questa procedura avrebbe dovuto eseguirla sempre per rivendere i rifiuti come abiti usati - diceva chiaramente che per lui era un lavoro troppo dispendioso sia in termini economici che in termini di risorse umane, sottolineando che queste operazioni avrebbero comportato ritardi nella preparazione dei container da spedire, oltre che una attenta vigilanza sull'operato dei dipendenti per scongiurare il rischio che si appropriassero della parte migliore dei capi raccolti. Il 22 gennaio 2015 Scarano parla con Luigi, un altro dipendente di Vesti Solidale, dove emerge con chiarezza che la Nuova Tessil Pezzame esegue la procedura prevista solo in modo saltuario. L'autorità giudiziaria rileva che la Nuova Tessil Pezzame compie la selezione "solo se c'è il tempo di aprire i sacchi della raccolta e selezionare il materiale. In diverse conversazioni, Scarano Carmine spiegava, infatti, che i primi mesi dell'anno erano quelli più tranquilli dal punto di vista della quantità di indumenti raccolti e che proprio in quei mesi, avendo il tempo di aprire i sacchi, lui ed i suoi dipendenti avevano modo di accorgersi dell'eventuale presenza di abiti sporchi o marci e di toglierli dal materiale spedito ad esempio in Tunisia -principale destinazione dei rifiuti in uscita dall'azienda, evitando così le lamentele dei clienti. Tale affermazione consente di ritenere che nei periodi più intensi la procedura di igienizzazione non veniva eseguita e che tutto il materiale (anche gli indumenti non trattati) venivano, comunque, rivenduti in Tunisia come indumenti usati".

Il 23 gennaio 2015 veniva intercettata una conversazione tra Carmine Scarano e Richard Acheapong, dipendente di Vesti Solidale, in cui il primo si lamentava per la scarsissima qualità degli indumenti scaricati poco prima, sottolineando che se non avessero aperto i sacchi, tutta quella merce "marcia" sarebbe finita in quello stesso stato (senza trattamento) direttamente in Tunisia. Da quest'ultima conversazione risulta che una parte del flusso trasportato da Vesti Solidale alla Nuova Tessil Pezzame proviene direttamente dalle parrocchie.

Come si è detto il 16 ottobre 2019 Caritas Ambrosiana ha trasmesso alla Commissione ampia documentazione (Doc. 414/1-10) che include una ripartizione delle destinazioni degli indumenti raccolti nel 2018, dalla quale risulta che Tesmapri continuava a essere il maggior acquirente assorbendo il 45% del flusso. I documenti includono però anche un decreto ingiuntivo del Tribunale di Milano, datato 13 agosto 2019, che ingiunge a Tesmapri SpA di pagare al Consorzio Farsi Prossimo un ingente cifra in riconoscimento di corrispettivi non pagati (Doc. 414/9) il che conferma il deterioramento dei rapporti tra rete RIUSE e Tesmapri.

La considerazione di ordine generale che emerge dall'interlocuzione con Caritas Italiana e Caritas Ambrosiana è quella della possibilità di

attribuire ai responsabili nazionali e diocesani dell'organizzazione una buona fede nei comportamenti, a fronte tuttavia dell'obiettivo necessità di attivare migliori forme di controllo sugli interlocutori e di sorveglianza estesa della filiera, nelle intersezioni inevitabili tra aspetti caritatevoli e aspetti commerciali. Si tratta di questione rilevante evidentemente per tutte le organizzazioni con scopi caritatevoli e sociali e si tornerà sul punto nelle conclusioni

Appare utile soffermarsi brevemente sul profilo dell'azienda F.Ili Esposito Import Export srl, che nel suo sito web istituzionale⁶⁹ così si presenta:

“Radicata su un'esperienza di oltre quarant'anni, la società F.Ili Esposito Import Export srl è un'azienda nota ed apprezzata nell'ambito della gestione e del recupero di indumenti usati.

Nata come impresa locale a conduzione familiare, si trasforma in pochi anni in azienda rinomata a livello internazionale, grazie alle competenze, all'affidabilità e alla professionalità che Felice Esposito, suo fondatore, ha saputo tramandare con passione ai figli Giovanni, Carmine, Antonio, i quali dal 1996 guidano con successo il timone aziendale.

L'impianto produttivo ha sede a Marcianise, ed è dotato di un modernissimo impianto automatico in 4.0. In questo stabilimento avviene la selezione e la lavorazione di 100 tonnellate di indumenti e scarpe usati al giorno (25.000 tonnellate in un anno) ed è qui che l'abbigliamento usato, grazie ad un accurato lavoro, prende nuova vita: completamente rigenerato, pronto ad essere nuovamente indossato è poi commercializzato verso le destinazioni più disparate nel mondo. L'intera filiera produttiva e di recupero di indumenti usati è rigorosamente gestita nel rispetto dei regolamenti europei vigenti in materia di rifiuti tessili ed è per questo che la Regione Campania autorizza la società F.Ili Esposito Import Export srl ad essere impianto di stoccaggio e di recupero (codici di recupero autorizzati R13 ed R3) di rifiuti tessili non pericolosi (codici CER 200110/200111) con il decreto D.D. 213 del 26/10/2018”

Nonostante gestisca l'impianto di selezione di rifiuti tessili urbani più grande d'Italia, l'azienda non risulta avere ottenuto l'inserimento nella c.d. *White List*. Il TAR del Lazio ha trasmesso alla Commissione una sentenza del 6 luglio 2018 che dichiara inammissibile il ricorso di F.Ili Esposito Import Export srl contro l'Agenzia delle Entrate - Direzione Provinciale di Cagliari, che ha negato all'azienda il credito di imposta per gli investimenti nel mezzogiorno, asserendo che tale agevolazione sia riservata ad enti muniti di comunicazione antimafia: un documento di cui i F.Ili Esposito Import Export srl sono privi a causa di mancata emissione dell'ente preposto. (Doc. 6/2).

Nel 2019 F.Ili Esposito Import Export srl, che ha sede legale a Milano, ha richiesto l'iscrizione alla *White List*, ma dopo circa tre anni

⁶⁹ www.fratelliespositosrl.it

l'iscrizione non risulta ancora essere stata ottenuta (l'ultimo controllo sul sito della Prefettura di Milano è stato compiuto il 4 giugno 2022).

La vicenda romana è anch'essa caratterizzata da gravi illeciti ambientali e presenze criminali, oltre che da episodi di turbativa d'asta ed ingannevolezza nel messaggio solidale.

Gli atti acquisiti (Doc. 50/1-6) descrivono le attività illecite svolte dal 2012 al 2014 dai protagonisti (persone e aziende) della filiera di abiti usati originata dalla raccolta di rifiuti tessili operata dal consorzio Roma Ambiente a Roma e in altre località limitrofe. Il consorzio Roma Ambiente è a sua volta costituito da due consorzi di cooperative sociali: il consorzio Sol.Co - Solidarietà e Cooperazione e il consorzio Alberto Bastiani (emanazione della Comunità Capo d'Arco di Roma). Gli abiti usati, raccolti come rifiuti tessili, sarebbero stati commercializzati dagli operatori del consorzio Roma Ambiente senza applicare le prescrizioni sull'EOW. Al contrario, sarebbe stato attuato, deliberatamente, un sistematico piano per eludere gli adempimenti di legge al fine di ottenere illecito profitto grazie al risparmio dei relativi costi; parte dell'attività, inoltre, sarebbe stata gestita in maniera sommersa. Ad aggravare il peso criminale delle vicende è da un lato la partecipazione di camorristi, che poi risultano anche essere i massimi beneficiari della filiera esaminata, dall'altro l'utilizzo di ragioni sociali ONLUS, e del loro capitale argomentativo e di prestigio, per ottenere gli affidamenti con procedure facilitate; è stata dimostrata anche la connessione con il sistema corruttivo e di spartizione di talune cooperative romane. In assenza dei modelli organizzativi previsti dal decreto legislativo n. 231 del 2001 le società usate per svolgere le attività sono accusate dei relativi illeciti; per le persone accusate si ipotizza associazione a delinquere e, data la dimensione internazionale dell'attività criminale, per molti reati si contesta la circostanza aggravante di cui all'art. 4 della legge n. 146 del 2006.

Al di là dei fatti contestati gli atti acquisiti risultano di interesse perché fanno emergere (o in qualche caso solo intravedere) schemi di relazione, circuiti, *modus operandi*. I beneficiari finali, secondo il giudice per le indagini preliminari (Doc. 50/3) sono Pietro e Simone Cozzolino (entrambi sono reputati stretti alleati del clan Birra e nemici del clan Ascione), Vincenzo Cozzolino (figlio di Simone e anche lui pregiudicato), nonché Aniello e Gerardo Cozzolino (latitanti in Africa, fratelli di Pietro e Simone). Emerge poi un complesso reticolo di relazioni commerciali, operative e di influenza dove non sempre ruoli, titolarità e gerarchie formali coincidono con quelle di fatto. Ad esempio Pietro Cozzolino sembra avere un ruolo ben più importante dei suoi incarichi formali sia nella cooperativa sociale New Horizons (per la quale decide prezzi, contratti, ecc.) che nella società BD di Danilo Sorgente; quest'ultimo è considerato amministratore di fatto

della New Horizons e ha tra i suoi più stretti collaboratori Roberto Monti, che è il vicepresidente del consorzio di cooperative sociali Sol.Co - Solidarietà e Cooperazione. Il Presidente di questo consorzio è Mario Monge.

Nella filiera descritta dai magistrati di Roma, oltre agli imputati, compaiono altre persone e aziende. Vanno citati Alfonso Balido e Lisa Cozzolino, amministratori di Balidex; Balido, in particolare, risulta essere legato al clan Birra e pregiudicato per armi, rapina, esplosivi e altro ancora; Balidex era canale commerciale della cooperativa Onlus Lapemaia.

In un momento di difficoltà logistica, la New Horizons riesce a superare il proprio problema grazie all'intervento del pluripregiudicato campano Giuseppe Scognamiglio. Il trasportatore campano Giovanni Paladino, che trasportava in modo non autorizzato rifiuti raccolti dalle cooperative onlus Lapemaia e Ginestra, dagli atti risulta essere in contatto lavorativo con Gabriele Borragine, condannato a cinque anni di reclusione nel 2016 per illeciti riguardanti abiti usati, coimputato assieme a Vincenzo Ascione del clan Birra⁷⁰. La cooperativa Ginestra, tutt'ora titolare di convenzioni per la raccolta e lo stoccaggio dei rifiuti tessili urbani a Roma è considerata nella "fattuale disponibilità" del vicepresidente Carlo Priori: uno dei membri dell'associazione a delinquere ipotizzata nell'indagine (Doc. 50/3).

La Cooperativa Sociale CO.SA. , anch'essa coinvolta nell'inchiesta, è attualmente incaricata da AMA S.P.A. per la raccolta differenziata e lo stoccaggio di rifiuti tessili nel Comune di Roma e per l'acquisizione e commercializzazione di parte del flusso di rifiuti tessili raccolto a Roma; la liceità dei comportamenti di CO.SA è messa in discussione dagli inquirenti anche in relazione agli affidamenti diretti, e su questo argomento gli atti riportano diverse intercettazioni, ma in relazione ai delitti ambientali il giudice per le indagini preliminari afferma che mancano prove della deliberata volontà del titolare Fabrizio Laganà di determinare un traffico illecito campano. Ma il giudice sottolinea anche che "l'elemento fondamentale che dà il senso dell'esistenza di un sistema e consente di seguire il rifiuto nei suoi illeciti movimenti è la reiterazione delle condotte da parte degli stessi soggetti a loro volta destinatari dei rifiuti. E' così emerso che la cooperativa CO.SA. ONLUS di Laganà Fabrizio inoltra i suoi prodotti R13 a ITALTEX s.a.s., di tale Brisciano Giuseppe, e a della ditta CE.TEX. srl, di tale Cesaro Salvatore. Brisciano e Cesaro erano a loro volta indagati in Campania - DDA Napoli, occ 27.3.2013 - per fatti riconducibili al tipo criminoso di cui all'art. 260 TUA nr. 152/2006, con Napolitano Pietro,

⁷⁰ Fonte: <https://www.lanazione.it/prato/cronaca/stangata-al-business-degli-abiti-usati-otto-condanne-1.2331081>

che aveva acquistato nel 2013 rifiuti tessili dalla società "Coop. a.r.l. Lapemaia Onlus".

"E' appena il caso di ricordare", scrive il giudice, "che i materiali de Lapemaia non erano particolarmente rassicuranti, alla luce del ricorso alla ISS Facility Services S.r.l, società che svolge prevalentemente servizi di disinfestazione. I suoi fogli di intervento sono stati acquisiti in occasione del sequestro de Lapemaia, e sono risultati connotati da plateali falsità, posto che essi attestavano che il trattamento era eseguito all'interno del magazzino di Via Cariati n. 18 in Roma (sede della Coop. Sociale Lapemaia), ed è stato appurato (anche con rilievi fotografici e relative annotazioni di servizio in atti) che l'operazione avveniva quando gli imballi, ossia i sacchetti di indumenti usati provenienti dai dedicati cassonetti per la raccolta, erano già stipati all'interno del container utilizzato per il successivo trasferimento transfrontaliero, con l'erogazione del COLSEPT un disinfettante adatto per la disinfezione e la pulizia di pavimenti, muri, attrezzature sanitarie, nella casa, negli ospedali, palestre, comunità e nelle industrie non alimentari, che nessuna attinenza ha con il rituale trattamento di igienizzazione o fumigazione R3. Infine, la "Coop. a.r.l. New Horizons Onlus", simulava il processo di igienizzazione facendo ricorso al sistema basato sul noto raggio documentale del "giro bolla" o "triangolazione", che consente nel far transitare i rifiuti solo cartolarmente da uno stoccaggio all'altro e/o da impianti di recupero di una o più Regioni, con il fine della declassificazione della tipologia. Il rifiuto è trasformato solo documentalmente in beni di consumo, per cui viene destinato illegalmente ai cicli di consumo nazionali ed internazionali anche attraverso spedizioni transfrontaliere. In sostanza, il rifiuto che proviene dai circuiti di raccolta differenziata, entra con formulario emesso dal trasportatore con un determinato codice CER, ed è subito assunto in carico dal centro di stoccaggio con regolare trascrizione nell'apposito registro di carico e scarico dei rifiuti. Successivamente, con nuova bolla emessa dallo stesso impianto, il medesimo rifiuto, subire alcun trattamento, è inviato direttamente come bene di consumo recuperi attraverso spedizioni transfrontaliere illecite nei circuiti di vendita internazionale. Quindi con documento di trasporto anziché con FIR - formulario di identificazione rifiuti, come avrebbe dovuto essere almeno sino all'entrata a regime del SISTRI, sistema elettronico di tracciamento dei rifiuti (Doc. 50/3)".

Il giudice manifesta la certezza che gli amministratori del consorzio di cooperative sociali Sol.Co confidino in soggetti di primo piano nell'indagine c.d. Mondo di Mezzo

"per superare nel 2013 Sorgente, con cui i rapporti si erano interrotti (...): ricostruendo l'occorso a ritroso, sulla centrale interferenza di Buzzi anche nel bando 2008, perché il suo agire pare espressione di un sistema, che raccorda Pubblica Amministrazione e organigrammi mafiosi, alla luce anche della

strettissima correlazione di lui con Carminati, e non lascia dubbi sulla titolarità dei poteri decisionali. Buzzi non si occupa nel 2013 - come le telefonate indubitabilmente comprovano - di un organigramma che gli è completamente nuovo, ma garantisce gli equilibri a lui ben noti, già strutturatisi dopo il bando 2008, ad onta delle fratture prodottesi tra il gruppo Sorgente - Cozzolino, napoletano, e gli assetti di SOL.CO. rappresentati da Monti e Urbinati. Chi vuole vincere non paga più - come un tempo - solo alla Pubblica Amministrazione, in un contesto che è solo corruttivo, ma paga al titolare di poteri di fatto all'interno della Pubblica Amministrazione, poteri che sono correlati al dominio della strada, e che si proiettano nel mondo istituzionale, condizionandolo anche con la corruzione, poteri che sono, in una parola, di stampo mafioso: le cooperative che risultano vincenti all'apertura delle buste 2013 sono quelle che hanno rinunciato all'appalto per la raccolta del rifiuto multimateriale 30/2013, e sono quindi gratificate dal Buzzi, forse al pari di quei soggetti, che praticano una costante joint venture con lui, fornendo, in materia di *housing* sociale, ad esempio, strutture immobiliari, vigilate dalle cooperative del Buzzi. E' una depredazione del pubblico denaro che presuppone un sistema, e ben difficilmente se ne può cogliere l'esatta collocazione penale con l'arma concettuale dell'abuso del pubblico funzionario, dal momento che la spiegazione si rinviene negli organigrammi mafiosi infiltrati nell'istituzione e nei flussi corruttivi, quindi in tutt'altra situazione, assolutamente eterogenea. La raccolta romana, operata da imprese che si giovano di una tendenziale assenza di controlli, diventa mero profitto in assenza degli oneri propri del trattamento del rifiuto. La dimensione reale e fattuale del fenomeno spiega l'elevato interesse di società ed organizzazioni criminali che operano in Campania, che tendono a monopolizzare il mercato dei materiali tessili provenienti dai servizi pubblici di raccolta del centro Italia, con l'obiettivo primario di gestire la vendita diretta di questi prodotti verso mercati di consumo di Paesi non OCSE, attraverso il sistematico ricorso alle "spedizioni illegali" transfrontaliere dei rifiuti gestiti, ai sensi dell'art. 2, par. 35, lett. b), del Regolamento CE del 24 Giugno 2006 n° 1013".

"Nel caso oggi in contestazione, a rendere più insidiosi i fatti svoltisi dopo il bando del sotto il profilo dei soggetti coinvolti, si aggiunge il dato dell'interposizione di titolari apparenti delle società diversi dai gestori effettivi. Per New Horizons coop r.l. ONLUS la legale rappresentante è Urbinati Eugenia, moglie del Vice-Presidente del Consorzio SOL.CO, Roberto Monti, mentre il reale gestore e riferimento della società è Sorgente Danilo, e, quel che più conta, il suo socio di fatto Cozzolino Hetro, che riconduce la compagine all'omonimo clan camorristico campano. Si realizza in tal modo - attraverso B&D Ecology srl - il traffico dei beni che, per l'ulteriore tramite di BFL i n the world srl, con sede in Somma Vesuviana, formalmente appartenente a Bifulco Cirio e in fatto gestita da Bifulco Michele, pervengono ai ricettori intermediari tunisini Achab Boutouchent inteso Tarek, e Mounia Hamdi Brini, fino ai fratelli Cozzolino, latitanti in Sudafrica e terminali dell'illecito commercio. Ove si consideri che la latitanza dei Cozzolino accede ad una condanna definitiva a cinque anni di reclusione per associazione a delinquere finalizzata al traffico di sostanze stupefacenti (art. 74, DPR 309/90), si ha una rappresentazione quasi plastica della destinazione dei flussi di denaro di provenienza criminosa, e una visione immediata e trasparente della coincidenza tra gli autori del delitto e i

beneficiari degli impieghi. Impieghi che hanno una parvenza esteriore di liceità, correlati come sono, non a un traffico immediatamente tanatogeno, ma a un commercio maturato all'ombra di un'azienda municipalizzata pubblica di una capitale europea di primo piano, ossia di AMA SpA, credenziale in certo senso invalicabile. E proprio questo è il punto essenziale della questione: l'apparente liceità dell'attività si scontra con una sostanziale degenerazione, che trova il suo punto d'origine negli affidamenti compiuti senza alcun controllo, nella sicura, consapevole, generalizzata volontà di trarre profitti da cessioni patogene, e non certo di offrire opportunità lavorative ed esistenziali a soggetti svantaggiati. E se il fine del profitto ha un'immediata leggibilità nei trafficanti all'opera tra l'Italia e i paesi non OCSE coinvolti (Tunisia, Sud Africa), occorre un maggiore sforzo ricostruttivo per comprendere il contegno di chi agisce all'interno dell'azienda municipalizzata. Ma alla fine il percorso risulta nitido: la corruzione di Buzzi, la gestione fattuale e mafiosa da parte di lui di poteri pubblici di programmazione è la premessa della vendita in Sudafrica di beni recanti in sé rischi esponenziali per la salute collettiva e per l'igiene pubblica: i soggetti svantaggiati vengono, sì, in rilievo, ma come acquirenti di beni infetti, non come destinatari di opportunità di lavoro. L'eclisse della regola a Roma, in sintesi, non è poi così lontana dai profitti della camorra a Johannesburg".

In merito alle finte ONLUS e all'abuso della qualità cooperativistica, il giudice formula delle considerazioni che assumono più generale rilievo alla luce di quanto nella presente Relazione si è affermato circa la delicatezza dell'ostensione di finalità sociali o solidaristiche:

"Non è facile parlare in forma generalizzata di abuso della qualità cooperativistica. Non lo è perché le società cooperative sono una realtà composita, complessa, fluttuante, che assume via via forme diverse, più articolate rispetto alla tradizionale definizione solidaristica, sicché non è agevole stabilire cosa è perfettamente conforme al tipo e alla sua ratio, e cosa, viceversa, è difforme, quindi, in qualche senso, abusivo. La cooperazione è un meccanismo organizzativo con la duplice dimensione di impresa e di movimento sociale, nata e formata dentro un originario sistema sub culturale socialista, cristiano, che ne ha favorito l'azione organizzata producendone i valori solidaristici di fondo. Non è vero che il pieno dispiegamento delle forze dell'economia di mercato lasci spazio solo all'impresa capitalistica e non all'impresa cooperativa, dato che "i Paesi con più cooperative sono quelli a capitalismo avanzato, e che in Asia e in Africa le prime cooperative sono sorte quando il capitalismo ha iniziato a imporsi" (Sapelli, *La democrazia trasformata* fl.102), e non è vero che l'impresa cooperativa debba distaccarsi dalla vocazione naturale di "impresa di proprietà collettiva a scopo mutualistico, a direzione elettiva" (ibidem). La sua genesi, la sua appartenenza a persone che condividono in essa una comunità di destino, ne spiega la simbiotica vicinanza ai partiti, contenitori un tempo ideologici, essenziali per la vita dello Stato al punto da esser disciplinati in Costituzione (art. 49). Ciò detto, non possono trascurarsi quelle voci di dentro che suggeriscono modifiche della realtà dell'impresa cooperativa davvero profonde: sulla falsariga della legge Amato sulle

banche, varata all'inizio degli anni '90, si è delineata l'ipotesi di uno sdoppiamento di una fondazione cooperativa azionista e una normale società per azioni (Visco, 2004), soluzione certo raffinata, che creerebbe un altro soggetto di sviluppo, mutualistico e misto, ma non più cooperativo. Ed ancora, non meno rilevante la proposta di trasformazione della vigente composizione del patrimonio delle cooperative, fondata sull'ipotesi di una quota di capitale di pertinenza dei soci molto più importante, e di una quota di riserve indisponibili molto più ristretta. In queste condizioni del dibattito anche parlamentare, ed in presenza di veri e propri colossi economici, non è agevole dire cosa è cooperativo, e cosa, viceversa, si avvicini sempre più al modello schiettamente capitalistico, dell'impresa governata dai manager. Quello che è chiaro è che proprio perché la realtà non è cristallizzata, si accentuano esigenze di controllo, per dire qual è il limite, quali sono le relazioni pericolose, e nulla più del mondo cooperativistico romano, anche nell'ambito settoriale all'attenzione di questo Giudice, costituisce riprova clamorosa della necessità della previsione di ampi ambiti valutativi da parte dell'Ente appaltatore sull'operato della cooperativa appaltatrice, ad evitare quelle degenerazioni estreme che poi impongono l'intervento penale. Detto questo, non sembra esatto parlare di abuso della qualità cooperativistica: il tipo societario cooperativo in astratto è stato correttamente utilizzato, mentre altro è dire in concreto quanto lecitamente, o illecitamente, le cooperative romane hanno operato. A tutt'altro ordine di conclusioni deve pervenirsi per una ONLUS, parimenti in trattazione nel presente incarto, quali la New Horizons arl , che è palesemente falsa, e nella quale è apertamente leggibile la traccia di un format delinquenziale ampiamente esplorato da indagini già compiute in Campania (si veda occ 27.3.2013 DDA Napoli in atti). La ONLUS, organizzazione non lucrativa di utilità sociale, ai sensi dell'art. 10 d.lgs. 4 dicembre 1997. nr. 460 non è un nuovo tipo di soggetto giuridico, ma una categoria concettuale fiscale in cui rientrano enti - associazioni; comitati; fondazioni; società cooperative - che in quanto no profit, beneficiano di un peculiare regime fiscale agevolativo in materia di imposte sui redditi; dell'imposta sul valore aggiunto; e sulle altre imposte dirette. Il profilo deceptivo nell'utilizzo del tipo della ONLUS, e, in questo senso, l'abusività del ricorso alla ONLUS, la falsità della ONLUS stessa risiede nella creazione di un soggetto che non solo a fini fiscali, ma anche nel relazionarsi con l'Ente pubblico appaltatore gode di un regime privilegiato, e derogatorio rispetto al codice degli appalti, d.lgs. nr. 163/2006. La sola evocazione di concetti spirituali - nel caso di specie New Horizons, nuovi orizzonti - di prospettive di recupero, di reinserimento introduce un'attitudine ingannatoria, che i fatti comprovano ampiamente. La Coop New Horizon arl ONLUS ha il suo legale rappresentante in Urbinati Eugenia, ma è nella fattuale disponibilità di Sorgente Danilo, "socio in affari" secondo una sua testuale espressione telefonica, di Cozzolino Pietro, della omonima famiglia camorrista attiva nel traffico di stupefacenti ad Ercolano, e gestore attento, occhiuto, onnipotente, per come emerge dalle non valicabili intercettazioni telefoniche, della società.

Impensabile che una ONLUS che dovesse relazionarsi con AMA SpA, un'azienda municipalizzata di una grande capitale, di eccezionale peso economico e sociale, nella sua compagine leggibile un soggetto con simili appartenenze; ed impensabile anche che Cozzolino volesse dedicarsi al no profit. Infatti, la ONLUS in questione si atteggia come un Giano bifronte:

cessa di essere un'organizzazione non lucrativa subito dopo aver conseguito l'appalto e si relaziona stabilmente con una società commerciale cui colloca i rifiuti tessili raccolti in ragione dell'abilitazione conseguita mediante l'adesione all'ATI Roma Ambiente ponente capo a Monge (consorzio SOL.CO) e a Buzzi. *Eripitur persona, manet res*, strappata la maschera la ONLUS di Cozzolino Pietro si rivela ciò per cui è stata pensata, e che in concreto è: un soggetto illecito e speculativo, che viola tutte le regole poste in materia di trattazione dei rifiuti; si relaziona con una società dalle attività parimenti fittizie, la B&D Ecology srl; simula di consegnarle rifiuti, all'esito di stoccaggio RI3, per consentirne la fumigazione e igienizzazione R3; determina una tracciabilità del rifiuto che non c'è mai stata, perché il rifiuto non si è mai mosso; vende a società di area campana - BFL in the world srl, adusa a un cospicuo traffico di contanti con il Nord Africa - per consentire l'ulteriore alienazione a intermediari nordafricani; fa pervenire, infine, la merce, almeno in un caso, in Sudafrica a Cozzolino Aniello, inseguito da ordine di cattura per associazione a delinquere finalizzata al traffico di stupefacenti, e pacificamente latitante da quarant'anni, per la vendita ai consumatori finali di Paesi non OCSE di beni completamente infetti. E nel far tutto questo, consegue profitti estremamente consistenti, che originano dalla pretermissione di qualunque regola posta in materia di trattamento di rifiuti: omesso qualsivoglia trattamento di legge, il rifiuto è commercializzato in quanto tale, e non all'esito di sua riconduzione a materia prima secondaria, dunque fuori da qualsivoglia igienizzazione. L'organismo che produce il profitto è la ONLUS, dunque, con profili paradossali, l'organizzazione non lucrativa, posto che la B&D Ecology srl, in una situazione di identità gestionale tra Sorgente - Cozzolino è il sistematico acquirente dei rifiuti che New Horizons raccoglie in ragione dell'autorizzazione conseguita da AMA SpA e tramite ATI Roma Ambiente. [...]

La ricollocazione dei rifiuti tessili, il loro lecito utilizzo, la loro trasformazione in materie prime secondarie (mps) impone peculiari procedure, che hanno costi. Il profitto delle ONLUS che sopra si è letto nasce dall'obliterazione di quelle regole, e dall'eliminazione di quei costi, che sono tesi allo stoccaggio, prima, e alla rituale igienizzazione o fumigazione, poi. Le indagini effettuate hanno consentito di accertare la presenza di stabili ed organizzate strutture - le ONLUS, appunto - che, con fine di non sottovalutabile profitto patrimoniale hanno per lungo tempo monopolizzato e condizionato illecitamente il mercato della raccolta differenziata di rifiuti tessili, con finalità di farne traffico, ossia di esportarli illecitamente verso mercati non OCSE. E* stata così creata una rete fattuale e lo strumento giuridico è stato il ricorso a meccanismi procedurali di facilitazione degli affidi, per il tramite dell'affidamento gratuito del servizio, o dell'affidamento con quota di beneficenza e disponibilità per l'inserimento al lavoro di persone svantaggiate. L'acquisizione della fascia di attività da parte delle cooperative beneficiarie è stata humus di simulazione di operazioni di recupero, in realtà mai effettuate, tese a declassare i rifiuti solo in apparenza, trasformandoli in beni di consumo, con una conseguente, sistematica falsificazione dei documenti di trasporto e dei certificati di igienizzazione. La gestione illecita di ingenti quantitativi di rifiuti, effettuata in un arco temporale particolarmente ampio, attraverso una pluralità di azioni, ciascuna delle quali implicante di per sé un illecito, si è tradotta in una

situazione gravemente patogena connotata dal compimento di attività continuative e organizzate, rese possibili anche grazie l'allestimento preventivo dei mezzi necessari disponibili presso le singole strutture aziendali. In tale contesto la descrizione criminologica del fenomeno nella sua fase evoluta evidenzia il ricorso a società di intermediazione create sia per facilitare il declassamento dei rifiuti mediante operazioni documentali di ed. "giro bolla" che per agevolare le spedizioni transfrontaliere verso paesi del Nord Africa ed Est Europa; e il correlato, significativo interesse di società ed organizzazioni criminali che operano nella regione Campania; il sistematico ricorso alle "spedizioni illegali" transfrontaliere dei rifiuti gestiti, ai sensi dell'art. 2, par. 35, lett. b), del Regolamento CE del 24 Giugno 2006 n° 1013, ai fini dell'ottenimento di ingiusti profitti. L'associazione temporanea di imprese (a Roma; ATI Ambiente); l'affidamento diretto dei servizi di igiene urbana con procedura negoziata per affidamento in convenzione, senza pubblicazione del bando, come nei comuni più piccoli, ha posto le basi per trascurare, in nome di una malintesa semplificazione e velocizzazione della procedura, del sicuro conseguimento di uno scopo assistenziale e benefico - che consentiva minore rigore - una corretta e doverosa attività amministrativa di prevenzione, programmazione, pianificazione e controllo dei risultati prodotti dal servizio di raccolta reso alla collettività. Il ricorso sistematico a tali strumenti di affidamento diretto che l'attuale normativa tenderebbe a prevedere come "condizione di eccezione" (ai sensi dell'art. 57, comma 2, lett. c, del D.L.gs. 163/2006), ha suscitato delle fondate perplessità".

Nel 2015 la municipalizzata romana è stata sanzionata dall'Antitrust con una multa da centomila euro per "pratiche commerciali scorrette" relative alle informazioni sui cassonetti gialli per la raccolta dei vestiti. Dalle scritte "si poteva ritenere che la raccolta" fosse per "fini umanitari mentre si è accertato l'uso a fini commerciali". Multe anche a due consorzi, Sol.co e Bastiani, per altri centodiecimila euro⁷¹. Secondo l'Antitrust le informazioni date ai consumatori sui cassonetti e sul sito internet dell'AMA facevano pensare alla beneficenza mentre, dall'inchiesta della Procura di Roma, è emerso un uso commerciale. Per l'Antitrust AMA non avrebbe adeguatamente vigilato sull'attività dei consorzi: i consorzi Sol.co. e Bastiani, affidatari del servizio, avevano apposto sui cassonetti stradali di loro proprietà diciture quali «i materiali in buono stato saranno recuperati come indumenti», «grazie per il vostro aiuto», «aiutaci ad aiutare», idonei ad alterare il comportamento economico del consumatore. In base a queste scritte adesive, si poteva ritenere che la raccolta venisse svolta per fini umanitari o sociali, mentre vi era una concreta utilizzazione degli indumenti a fini commerciali.

⁷¹ Su questa vicenda la Commissione ha acquisito la sentenza n. 14275 del 2015, emessa dal TAR per il Lazio proposto dall'AMA SPA contro l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato-Antitrust nei confronti della Società SOLCO-Solidarietà e Cooperazione SCS ONLUS e Consorzio Cooperazione sociale Alberto Bastiani ONLUS (DOc. 245/1).

Nel giugno 2019 AMA Spa ha trasmesso alla Commissione documentazione riguardante la gestione del servizio di raccolta (Doc. 221/2), in cui si riferisce che:

“Con Determinazione n. 205/2008, a seguito di apposita procedura di gara esperita mediante cottimo fiduciario, il servizio di raccolta differenziata di indumenti usati ed accessori di abbigliamento da avviare al recupero attraverso l'utilizzo di appositi contenitori stradali posizionati nel territorio del Comune di Roma, per un periodo di 24 mesi e suddiviso in 4 lotti, è stato aggiudicato in favore di:

- SOLCO Soc. Coop. Onlus (lotto I e IV);
- CONSORZIO BASTIANI Soc. Coop. Onlus (lotti II e III). Il servizio è stato oggetto di proroghe dal 01/11/2010 al 30/06/2014. Con Determinazione n. 6/2014 è stata indetta una nuova procedura di gara per il servizio di cui all'oggetto, suddivisa in 4 lotti e per una durata di 36 mesi. Con PAD n. 6/2015 è stata aggiudicato la suddetta gara, ai sensi e per gli effetti dell'art. 12 del D. Lgs. n. 163/2006, in favore dei seguenti operatori economici:
 - Lotto I - Consorzio di Coop. Alberto Bastiani;
 - Lotto II - Soc. Coop. Sol.Co;
 - Lotto III - Consorzio di Coop. Alberto Bastiani; -
 - Lotto IV - Soc. Coop. Sol.Co.

[...]

I contratti tra AMA e le società aggiudicatariе non sono stati mai sottoscritti, per effetto di una decisione di AMA, in accordo con il Comune di Roma, di internalizzare detto servizio mediante l'acquisto di contenitori propri, appaltando il servizio di raccolta di indumenti usati e accessori da avviare a recupero. Anche il servizio di valorizzazione e recupero del rifiuto raccolto andrà affidato inizialmente in appalto e terzi. In aggiunta, verso le suddette società aggiudicatariе, erano stati emessi provvedimenti da parte delle Autorità, che rendevano inefficace l'aggiudicazione della procedura ed imponendo ad AMA l'interruzione del servizio affidato”.

Nel 2016, dopo oltre un anno 2 anni di sospensione del servizio, AMA spa “spacchetta” la filiera degli abiti usati realizzando tre gare relative a quattro lotti:

- una gara per l'acquisto di contenitori stradali, che in questo modo diventano proprietà di AMA;
- una gara al massimo ribasso per affidare il servizio di raccolta;
- una gara al massimo rialzo per l'acquisto dei rifiuti tessili raccolti.

L'esito delle gare è il seguente:

Lotto	Municipi	Contenitori (bando 1/2016)			Raccolta (bando 37/2016)			Cessione in recupero (asta 2016)		
		Aggiudicatario	% sconto	Corrispettivo unitario	Aggiudicatario	% sconto	Corrispettivo unitario	Aggiudicatario	% rialzo	Corrispettivo unitario
I	I	RTI Profiltek S.r.l./Tecnoprofil S.r.l./Ditta Di Marzio Biagio	14,00%	€ 698,32	CO.S.A. Soc. Coop. Sociale a r.l. Onlus	27,59%	210,00 €/t	Trash S.r.l.	23,00%	430,50 €/t
	VIII									
	IX									
	X									
II	XI	RTI Profiltek S.r.l./Tecnoprofil S.r.l./Ditta Di Marzio Biagio	14,00%	€ 698,32	LA GINESTRA Soc. Coop. Sociale a r.l. Onlus	27,58%	210,00 €/t	CO.S.A. Soc. Coop. Sociale a r.l. Onlus	8,57%	380,00 €/t
	XII									
	XIII									
	XIV									
III	II	Greco Achille Impresa individuale	1,00%	€ 803,88	HUMANA PEOPLE TO PEOPLE ITALIA Soc. Coop. a r.l.	10,34%	260,00 €/t	Trash S.r.l.	23,00%	430,50 €/t
	III									
	XV									
IV	IV	Greco Achille Impresa individuale	1,00%	€ 803,88	HUMANA PEOPLE TO PEOPLE ITALIA Soc. Coop. a r.l.	3,45%	280,00 €/t	CO.S.A. Soc. Coop. Sociale a r.l. Onlus	14,29%	400,00 €/t
	V									
	VI									
	VII									

Il 22 gennaio 2019 cinque furgoni utilizzati dalla cooperativa Humana People to People Italia per svolgere il servizio di raccolta dei rifiuti tessili urbani a Roma sono stati incendiati, tre furgoni sono stati distrutti dalle fiamme e altri due gravemente danneggiati.

Non sembra invece avere dubbi la presidente della cooperativa Karin Bolin, che parla di un attacco della criminalità organizzata: "La prima vera vittima morale di questo attacco della criminalità organizzata è la cittadinanza romana che, dopo anni di sospensione del servizio in seguito alle vicende di Mafia Capitale, finalmente usufruisce di un servizio di raccolta abiti frutto di una gara trasparente che ha dato il via a un percorso di pulizia della filiera che non deve essere interrotto"⁷².

Humana People to People Italia decide però di non ricandidarsi alla gara indetta da AMA spa ad agosto 2019 per l'affidamento del servizio, e dopo alcuni mesi chiude la propria filiale nel Lazio⁷³.

Ad aggiudicarsi il servizio di raccolta sono le cooperative CO.SA, Ginestra e New Horizons (quest'ultima in amministrazione giudiziaria). Il 3 aprile 2019 i rappresentanti dell'associazione di categoria Rete ONU, in un'audizione davanti alla Commissione - già citata - avevano commentato l'attentato ai danni di Humana People to People Italia dicendo: "l'intimidazione non è stata solo nel bruciare, ma nel lasciare appositamente a fianco ad altri camion degli stracci imbevuti di materiale infiammabile, non perché siano stati disturbati, ma perché il segnale è: «Se continuerete, questo è il destino che

⁷² Fonte: <https://www.romatoday.it/cronaca/incendio-furgoni-abiti-usati-pomezia.html>

⁷³ Fonte: <https://www.amaroma.it/gare-fornitori/servizi/esito/2805/>

faranno le vostre attrezzature [...] E' evidente che l'intimidazione è: «Non dovevate fare quella gara, dovete tornare a casa vostra». Siccome per la prima volta aveva vinto per una delle due zone di Roma - l'appalto era diviso in due zone - è evidente che la deduzione che ne traiamo è: «Lì non dovete mettere piede». Chi? Ovviamente lo sanno le autorità giudiziarie, però dal punto di vista della società civile è chiaro che l'intimidazione è: «Questo è un territorio dove comandano altri, dove nessuno si può inserire»”.

A evidenziare la presenza del clan Birra nel settore e la controversa partecipazione delle Onlus al sistema è anche il caso sardo, sul quale la Commissione ha ricevuto informazioni dalla prefettura di Oristano⁷⁴.

Per la prima volta in provincia di Oristano è stata notificata a un'azienda l'interdizione prefettizia per sospetta infiltrazione mafiosa. Destinataria, la Serdan Tess srl, con sede a Santa Giusta, che gestisce il ritiro e riciclo di indumenti usati con un centinaio di convenzioni con enti locali. Il provvedimento si basa su indagini del Comando provinciale della Guardia di finanza.

Nel 2011 la Eurotess srl con sede a Montemurlo (Prato), destinataria delle raccolte di Serdan Tess, era stata al centro di un'indagine condotta dalla Direzione distrettuale antimafia di Firenze per un traffico di abiti usati; il processo si era concluso con otto condanne: gli indumenti che venivano ritirati non erano poi sottoposti ai trattamenti di igienizzazione prima di essere spediti in Campania.

I rappresentanti di Eurofrip, altra destinataria degli indumenti usati sardi, nel 2017 sono stati indagati per esportazioni illegali di rifiuti procedenti dai porti di Livorno e La Spezia e dirette alla Tunisia (Doc. 1007/2).

Nel provvedimento della Prefettura di Oristano

Il clan Birra non è l'unica organizzazione criminale interessata al settore. In più di un'occasione gli inquirenti hanno sottolineato la presenza anche di un altro gruppo, il clan Ascione-Suarino che con il clan Birra ha una relazione di rivalità. I due clan a partire dal 2000 hanno intavolato una sanguinosissima faida per contendersi Ercolano e, come ha riferito un collaboratore di giustizia, anche per il controllo degli “stracci”⁷⁵.

A questo proposito, appare significativa la vicenda di Sua.Co.Text, srl nata nel 2002 a Ercolano e poi spostatasi nel centro casertano di San Nicola La Strada, risultata oggetto di un'informativa antimafia che nel

⁷⁴ Doc. 7/1-2; originariamente riservato è stato declassificato l'11 dicembre 2019 su conforme indicazione della Prefettura di Oristano.

⁷⁵ Fonte: <https://www.metropolisweb.it/2017/10/04/torre-del-greco-ercolano-laffare-delle-pezze-dietro-la-faida-tra-i-birra-e-i-papale/>

2017 le è valsa la risoluzione di un accordo biennale con l'Acse di Scafati per la raccolta di rifiuti tessili nei contenitori stradali⁷⁶.

Casi di questo genere sono ricorrenti. In una sentenza pubblicata il 3 aprile 2019 e trasmessa dal TAR della Regione Campania alla Commissione, viene confermata l'interdittiva antimafia a una ditta individuale operante nel settore e situata nel napoletano⁷⁷ perché reputata, tra le altre cose, "impresa di riferimento dell'intera organizzazione per la gestione dello smistamento di rifiuti tessili in Campania e Tunisia, con produzione di documentazione falsa diretta a non far emergere i soggetti e le società collegate al clan" (Doc. 188/4).

2.3 Il traffico illecito nell'attività della DDA di Napoli

Nel novero delle più recenti attività di contrasto ai fenomeni illeciti nel settore dei rifiuti tessili spiccano le indagini condotte dalla Direzione Distrettuale Antimafia di Napoli nell'ambito del procedimento penale n. 11199/18 r.g.n.r. ivi incardinato che hanno permesso di smantellare un'organizzazione, dedita al traffico illecito di ingenti quantitativi di rifiuti speciali, operante nell'hinterland napoletano e casertano.

In particolare, la complessa attività investigativa ha permesso di accertare un'attività illecita connessa al traffico di balle di rifiuti, costituiti essenzialmente da indumenti usati, accessori per l'abbigliamento e pezzami di lavorazioni, provenienti da aziende del settore che, ultimato il ciclo di trasformazione, trovavano conveniente smaltire in maniera irregolare il rifiuto in trattazione, piuttosto che seguire le più onerose procedure previste dalla normativa vigente.

Gli elementi acquisiti nel corso delle indagini hanno consentito di individuare diciannove soggetti che, in concorso tra loro, ognuno per il ruolo e l'incarico affidato, al fine di conseguire un ingiusto profitto, hanno provveduto ad allestire mezzi ed attività continuative organizzate per lo smaltimento illecito di rifiuti tessili, così perpetrando la condotta delittuosa di attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti di cui all'art. 260 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (oggi trasposto nell'art. 452-quarterdecies c.p.).

In buona sostanza, i principali indagati di tale illecita attività, previa predisposizione di idonei locali di stoccaggio e con il coinvolgimento di altri personaggi nonché il reperimento di adeguati mezzi di trasporto, hanno concordato con i produttori di rifiuti tessili lo smaltimento illecito, con costi contenuti, di ingenti quantità di

⁷⁶ Fonte: <https://www.lacittadisalerno.it/cronaca/revoca-dell-affido-aveva-ragione-l-acse-1.2036984>

⁷⁷ Perché la Commissione potesse farne uso il TAR Campania ha fornito alla Commissione una versione oscurata della sentenza, che non include il nome dell'azienda coinvolta (Doc. 188/3).

indumenti usati, accessori per l'abbigliamento e pezzami di lavorazioni al di fuori del circuito lecito di recupero, procurando, per se stessi, un illecito guadagno legato alla commercializzazione di rifiuti in violazione della normativa vigente e permettendo agli stessi produttori un ingiusto profitto derivante dai minori oneri sostenuti per lo smaltimento.

L'azione di contrasto appena descritta risulta oltremodo significativa, se non addirittura paradigmatica per lo smaltimento illecito nel settore dei rifiuti tessili, soprattutto in ragione dei diversi livelli di responsabilità che sono stati attribuiti ai sodali dell'illecita attività.

Le indagini, sostenute da intercettazioni telefoniche e da attività di osservazione, pedinamento e controllo, hanno, infatti, permesso di delineare, in base al ruolo ed ai compiti rivestiti da ciascuno degli indagati, tre categorie di condotte criminose perpetrate in seno all'organizzazione; in particolare, sono stati individuati:

i promotori dell'attività organizzata; si tratta di Filippo Nocerino, Massimo Cozzolino e Concetta Anna Miele in ragione del fatto che essi hanno condiviso tutte le decisioni e gli aspetti organizzativi e finanziari che inerivano al traffico illecito, promuovendone, pianificandone ed eseguendone materialmente le attività. Essi hanno infatti individuato e reperito (mediante la locazione di idonei capannoni) gli immobili destinati esclusivamente al deposito ed allo stoccaggio di rifiuti, nonché i relativi mezzi per il trasporto, ed hanno coinvolto gli autotrasportatori ed i produttori dei rifiuti programmando le operazioni di smaltimento;

gli addetti ai trasporti, vale a dire i materiali conducenti dei mezzi utilizzati per trasferire i rifiuti tessili dalle sedi delle aziende produttrici ai depositi di stoccaggio e smaltimento illecito, da identificarsi in Pasquale Scognamiglio, Aniello Croce e Angelo Maione;

i produttori di rifiuti, cioè coloro che, agendo nella piena consapevolezza di aggirare le regole che disciplinano il settore, hanno aderito alla pratica di illecita gestione degli scarti delle proprie produzioni e vendite, in maniera tale da ottenere un considerevole risparmio di spesa. Ci si riferisce a:

- Lavino Salvatore, gestore di fatto della "Smitex srl"⁷⁸, esercente l'attività di commercio all'ingrosso di tessuti,

⁷⁸ SMITEX SRL, con sede legale e luogo di esercizio in S. Anastasia (NA), via Sellaro Piccolo n. 4, esercente l'attività di commercio all'ingrosso di tessuti (P. IVA 03489181218).

- Cozzolino Giuseppe, rappresentante legale della “Biancotex Srl”⁷⁹, nonché titolare dell’omonima ditta individuale⁸⁰;
- Gennaro Pignardelli, titolare dell’omonima ditta individuale⁸¹ avente ad oggetto il commercio al dettaglio di prodotti tessili;
- Vincenzo Pignardelli, titolare dell’omonima ditta individuale esercente l’attività di commercio ambulante al dettaglio di prodotti vari;
- Gaetano Riccio, gestore della “Tommitex srls”⁸²;
- Vincenzo Punzo, rappresentante legale della “Gen.En.Tex srl”;
- Salvatore Iacomino, socio accomandatario della “Paki In The World sas”⁸³, azienda dedicata al trattamento e smaltimento di rifiuti non pericolosi;
- Marco Ciano, amministratore e socio unico della “New Group Textile Import Export srl”⁸⁴;
- Salvatore Scognamiglio, gestore della ditta “Used Clothing in the World di Nobile Annunziata”⁸⁵;
- Ciro Scognamiglio, collaboratore della “Anna Clothing srl”⁸⁶, azienda dedicata al commercio all’ingrosso di abbigliamento ed accessori;
- Ciro Formisano, titolare della ditta individuale “Formontex”⁸⁷;
- Domenico Communara e Arturo Gabriele

⁷⁹ BIANCOTEX SRL, con sede legale, operativa e luogo di esercizio in S. Giorgio a Cremano (NA), via Carceri Vecchie n. 9, esercente l’attività di recupero per riciclaggio di cascami e prodotti metallici (P. IVA 03553041215).

⁸⁰ Ditta individuale COZZOLINO GIUSEPPE, con sede in Acerra (NA), via Vicinale Strada Provinciale Caivano Gaudello snc, esercente l’attività di commercio all’ingrosso di abbigliamento ed accessori (P. IVA 08619561213)

⁸¹ Ditta individuale PIGNARDELLI Gennaro, con sede in Napoli, vicolo Orto del Conte n. 12, esercente l’attività di commercio al dettaglio di altri prodotti non altrove classificabili (P. IVA 06606100631).

⁸² TOMMITEX SRLS, con sede legale ed operativa in Vitulazio (CE), S.S. Appia Km 195, esercente l’attività di commercio all’ingrosso di abbigliamento ed accessori (P. IVA 03859890612).

⁸³ PAKI IN THE WORLD SAS, con sede in Ercolano (NA), via dello Spacco n. 3, esercente l’attività di commercio all’ingrosso di abbigliamento ed accessori (P. IVA 06758261215).

⁸⁴ NEW GROUP TEXTILE IMPORT EXPORT SRL, con sede legale ed operativa in Portici (NA), via Libertà n. 205, esercente l’attività di commercio all’ingrosso di abbigliamento ed accessori usati (P. IVA 07000201215).

⁸⁵ Ditta individuale USED CLOTHING IN THE WORLD di NOBILE ANNUNZIATA, con sede in Marcianise (CE), S.S. 265 dei Ponti della valle km. 28, esercente l’attività di commercio all’ingrosso di abbigliamento ed accessori (P. IVA 07871421215).

⁸⁶ ANNA CLOTHING SRL, con sede in legale in Portici (NA), via Libertà n. 205, luogo di esercizio in Cercola (NA), via Marconi n. 29, esercente l’attività di commercio all’ingrosso di abbigliamento ed accessori (P. IVA 07286961219).

⁸⁷ Ditta individuale FORMONTEX DI FORISANO CIRO, con sede in Ercolano, via dello Spacco n. 7, esercente l’attività di commercio al dettaglio ambulante di tessuti ed articoli tessili (P. IVA 03619461217).

In tutti i casi, per ciascuno dei menzionati indagati, sono state accertate ripetute cessioni di rifiuti tessili a favore di Nocerino e Cozzolino che, avvalendosi dei mezzi di trasporto reperiti, con il concorso dei conduttori degli stessi mezzi, hanno provveduto alla movimentazione degli medesimi rifiuti dai rispettivi depositi delle aziende produttrici ai magazzini di stoccaggio individuati a questo scopo dai promotori dell'attività delittuosa.

Con riferimento alle condotte materiali dei soggetti coinvolti nelle indagini (cessione, trasporto e stoccaggio di rifiuti) va sottolineato che esse allo stato delle indagini integrano i presupposti oggettivi e soggettivi che connotano la fattispecie delittuosa di cui all'art. 452-quarterdecies codice penale; infatti:

gli indagati, imprenditori nel settore dei tessuti e dell'abbigliamento produttori dei rifiuti, avvalendosi - con consapevolezza - di mezzi e basi logistiche all'uopo predisposti e finanziati dai promotori hanno dato vita ad una attività che ha garantito la sistematica raccolta, movimentazione e stoccaggio dei rifiuti che derivano dalla rispettiva attività imprenditoriale legata al settore dei tessuti e dell'abbigliamento, sottraendosi all'applicazione della normativa che regola il settore, in tal modo lucrando il risparmio di spesa che deriva da tale evidente abuso;

non sono stati osservati gli obblighi di legge previsti e disciplinati dal decreto legislativo n. 152 del 2006, atteso che l'attività svolta ha avuto quale oggetto principale la gestione di rifiuti e/o scarti di produzione; nessuno dei protagonisti delle vicende illecite, nonostante rientrano nelle categorie previste dalla legge, ha avviato le procedure volte ad ottenere le necessarie iscrizioni, ovvero il rilascio delle richieste autorizzazioni di cui all'art. 212 del decreto legislativo n. 152 del 2006 né ha adottato alcun tipo di documentazione utile ai controlli e alla tracciabilità dei rifiuti in gestione⁸⁸.

La complessiva attività investigativa si è conclusa con l'ordinanza applicativa della misura cautelare n. 199/20 emessa in data 18 maggio 2020 dal Tribunale di Napoli con la quale sono state disposte diciotto misure cautelari personali e il sequestro dell'immobile utilizzato quale deposito dei rifiuti.

2.4 Le recenti indagini in Toscana

La specificità della situazione toscana in materia di fenomeni illeciti che riguardano i rifiuti tessili, gli indumenti usati nonché l'attività conciaria

⁸⁸ Disciplina dei FIR e dei registri di carico e scarico di cui all'art. 190 del decreto legislativo n. 152 del 2006.

ha indotto la Commissione a un ulteriore approfondimento mediante l'audizione, il 1° dicembre 2021, del Procuratore della Repubblica e di magistrati della Procura della Repubblica di Firenze - Direzione distrettuale antimafia⁸⁹.

Sono state fornite ampie informazioni su illeciti ambientali riguardanti l'industria conciaria e i rifiuti tessili nel distretto pratese.

Si ritiene utile riportare ampi stralci delle dichiarazioni dei magistrati, anche conseguenti a richieste di chiarimento provenienti dalla Commissione, che hanno fornito utili elementi sia sotto il profilo giuridico che sotto il profilo tecnico.

Sul caso "Keu":

"Il procedimento n. 962/18 [riguarda] i rifiuti derivanti dall'impianto di depurazione degli scarichi dell'industria conciaria, precisamente il depuratore industriale Aquarno, sito nella zona conciaria di Santa Croce. Si tratta di un procedimento che ha avuto molta eco mediatica per le cose che sono venute alla luce nell'ambito dell'investigazione, ovvero la contaminazione di molti siti attraverso un particolare rifiuto che si chiama Keu, una cenere derivata dall'incenerimento dei fanghi di risulta della depurazione delle concerie. Questo rifiuto veniva conferito a un impianto di recupero di inerti, anche se conteneva sostanze altamente inquinanti, tossiche e nocive, come il cromo e altri metalli pesanti. Nell'aprile 2021, dopo mesi di indagini è stata emessa una misura cautelare che ha riguardato sei persone: tre componenti della famiglia dell'imprenditore cui faceva capo questo impianto di inerti e tre capi dell'associazione dei conciatori che gestiva l'impianto di depurazione per conto del consorzio stesso
[..]

Questo materiale, questo Keu, anziché essere smaltito nelle forme consentite, inglobandolo in conglomerati solidi per mattoni o altro, veniva mischiato bellamente a terra e veniva utilizzato per la realizzazione di sottofondi stradali, ma in parte è stato utilizzato anche per il sottofondo della pista dell'aeroporto di Pisa e per riempimenti in generale in maniera che le acque piovane, attraversando questi rilevati, perdessero nel sottosuolo le sostanze nocive e tossiche. È una cosa che ha allarmato moltissimo l'opinione pubblica, una volta venute alla luce le risultanze investigative. Le analisi effettuate durante le indagini, ma soprattutto i successivi carotaggi, hanno confermato in pieno l'ipotesi accusatoria e hanno rilevato questi inquinamenti anche di grave entità. Uno dei principali è quello riguardante una strada regionale di recente costruzione, sotto la quale erano stati effettuati riempimenti per necessità del manto stradale, per molte centinaia, se non migliaia, di tonnellate. Altri siti sono stati scoperti durante le indagini e tutte queste risultanze sono state messe tempestivamente a disposizione della Regione Toscana e anche dei Comuni interessati, in maniera da consentire nel più breve tempo possibile l'inizio delle operazioni di bonifica anche in danno, poiché ci sono anche delle proprietà private di soggetti che avevano consentito lo sversamento di questo materiale nei propri siti. In

⁸⁹ Erano presenti Giuseppe Creazzo, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Firenze, Giulio Monferini e Leopoldo De Gregorio, sostituti Procuratori DDA.

questo momento vi è l'impianto principale con inerti sotto sequestro, dove – non è ancora stata effettuata una quantificazione esatta – sono stoccate e abbandonate migliaia di tonnellate di questo materiale miscelato che in qualche modo andranno poi anch'esse bonificate.

[...]

Era certamente molto meno costoso prendere questo rifiuto, queste ceneri e mischiarle alla terra anziché poi sottoporlo al corretto processo

[...]

L'impianto di depurazione industriale riceve e tratta scarichi di circa 200-250 concerie e tratta i reflui solo di una parte del comparto industriale, ovvero quello ubicato su una riva dell'Arno. Di questi reflui attraverso il trattamento si produce un quantitativo di fanghi annuale – ovviamente è una stima molto grossolana – di circa 100 mila tonnellate. Queste 100 mila tonnellate di fanghi di depurazione, ovvero di un fango che viene trattenuto dall'impianto e dell'acqua depurata che viene scaricata in un canale che recapita nell'Arno, tramite un impianto chiamato «fangodotto» – una sorta di grosso tubo – vengono trasferite a un impianto limitrofo all'impianto di depurazione, che si chiama «ecoespanso». Fino a qualche anno fa questo impianto era giuridicamente e strutturalmente distinto dall'impianto di depurazione, ma da qualche anno il consorzio di depurazione ha acquisito e inglobato in sé, almeno a sua detta – questo è un tema da accertare – l'attività di trattamento di questo impianto di ricezione dei fanghi e lo considera una fase interna di trattamento. Come tratta l'ecoespanso le 100 mila tonnellate di fanghi che riceve? Le tratta bruciandole e le 100 mila tonnellate di fango di depurazione si trasformano in circa 7 mila tonnellate di ceneri [...] una sorta di granulo molto nero e di pezzatura piuttosto fine [...] Queste 7 mila tonnellate hanno una concentrazione di contaminante all'analisi, con particolare riferimento al cromo, quantificabile in circa 30 mila milligrammi su chilo. Che cosa significa «30 mila milligrammi su chilo di cromo»? Parlo di cromo 3 e non cromo esavalente. Significa che, rispetto ai limiti tabellari del sistema normativo e quindi la possibilità di destinare un materiale con contaminazione di cromo nell'ambiente, i limiti da rispettare sono notevolmente superati, se si dovesse utilizzare tal quale [...] Se quel materiale fosse messo così com'è in un'area agricola, il limite da rispettare è di 150 milligrammi e noi siamo a 30 mila. Se dovesse essere mandato così com'è in un'area industriale, che è già una area degradata da un punto di vista ambientale, il limite massimo di cromo è 800 milligrammi chilo. Siamo nell'ordine di decine di volte sopra ai limiti massimi di tolleranza rispetto alla possibilità di mettere questo materiale in qualsiasi area che in qualche modo lo possa ricevere così com'è. Che cosa succedeva allora? Che questo materiale, che così com'è prodotto da ecoespanso è rifiuto ed è classificato come tale dal produttore, veniva destinato a un ciclo di recupero. Il ciclo di recupero originariamente previsto e autorizzato, corredato da relazioni e studi tecnici nell'ottica di soddisfare i principi generali dell'economia circolare, consisteva nel destinarlo alla produzione di conglomerati cementizi, di laterizi e in qualche modo di intrappolare le sostanze contaminate in materiali inerti attraverso dei cicli di lavorazione, di produzione di questi laterizi. Questo tipo di modalità di recupero ci risulta essere stata abbandonata già dal 2014. Ora non ci risultano le ragioni specifiche, ma verosimilmente le ragioni sono di assoluta inadeguatezza e inidoneità del materiale ad essere commercializzato. Ad ogni modo, non ci

risulta che dal 2014 questo tipo di attività sia stata protratta. Che cosa è successo dal 2014, o meglio, già dal 2012? È successo che questo rifiuto è stato destinato quasi integralmente all'impianto di lavorazione di inerti di questo imprenditore che ha un impianto vicino alla sede del depuratore e che non tratta il rifiuto attraverso cicli di lavorazione a caldo o che ne trasforma la natura, bensì semplicemente miscela questo rifiuto con altri rifiuti inerti [...] per cui dalla somma di due rifiuti viene fuori un non rifiuto, che ha la caratteristica di avere una colorazione molto scura, attraverso cui si individua la presenza del cosiddetto «Keu». Inoltre, tale materiale ha l'ulteriore peculiarità di essere contaminato da concentrazioni di cromo non ai livelli dei 30 mila milligrammi [...] ma da un terzo, un quarto o un quinto di quelle quantità. Stiamo parlando di concentrazioni che a seconda dei campionamenti variano - non vanno mai al di sotto - tra i 2-3 mila milligrammi chilo fino a 5-10 mila [...] stiamo sempre parlando di concentrazioni ben al di sopra dalle 2 alle 10 volte il limite massimo tollerabile per dei siti a destinazione industriale. Questo materiale così miscelato, che miracolosamente diventa non rifiuto è stato accumulato e accatastato nel corso degli anni presso questo impianto, che da deposito temporaneo si è trasformato di fatto in una discarica [...] il taglio, la miscelazione a tre o quattro volte ci fa stimare che nel corso di otto o nove anni siano state portate circa 70 mila tonnellate di Keu che, con la miscelazione, sono diventate 250-300 mila tonnellate di questo materiale che ora è lì in gran parte stoccato. Una porzione non preponderante, ma sicuramente significativa, che può variare tra le 30 e le 50 mila tonnellate - è una stima assolutamente grossolana -, è stata comunque già impiegata in questi anni [...] Si è trattato della realizzazione di rilevati in opere pubbliche, fondazioni in edifici privati, riempimenti e aree funzionali alla realizzazione di centri commerciali o in un caso addirittura al riempimento degli scavi funzionali alla rinnovazione e alla sostituzione di tubazione di acquedotti [...]

L'iter giudiziario attualmente è nella fase delle indagini preliminari in corso di completamento. Siamo in attesa di vedere depositata la consulenza tecnica disposta e svolta in contraddittorio con tutte le parti interessate che ha preliminarmente comportato l'acquisizione di campioni di tutti i vari rifiuti e matrici ambientali interessate e che si sta ora traducendo in una relazione tecnica, oltre che in certificati di analisi di questi campioni. Solo all'esito di questa consulenza tecnica si potranno definitivamente prendere le decisioni utili all'esercizio dell'azione penale

[...]

Fra le destinazioni che aveva l'impianto di trattamento dei rifiuti dopo aver ricevuto il Keu non era prevista una discarica per un motivo molto semplice: la discarica è un sito di trattamento di un rifiuto diverso da quello per cui il circuito vedeva destinatario questo impianto che era quello di un recupero. Essendo recupero, il risultato finale di questa miscelazione che ha queste anomale peculiarità era quello di portare a definizione o alla classificazione di un non rifiuto, di un materiale inerte riciclato, di una materia prima. Che poi il soggetto quasi regalava o vendeva a prezzo irrisorio è un'altra circostanza, ma il dato oggettivo è questo: non era un materiale da destinare a discarica perché non più rifiuto. Sulla possibile destinazione del Keu a questa discarica, sono in corso degli accertamenti, sicuramente è un fatto che,

se dovesse essere accertato, è riconducibile ai periodi più recenti rispetto ai quali in questo momento non ci sono dati di accertamento ostensibili. Quanto alla [...] destinazione di una parte di questi materiali riciclati e classificati abusivamente come non rifiuti per i manufatti nella strada regionale 429, evidenzio che sull'individuazione dei punti dove è stato fatto lo smaltimento sono stati già fatti accertamenti che in qualche modo hanno consentito di individuare in maniera abbastanza precisa i luoghi del tracciato dove questo rifiuto è stato impiegato e conferito. In effetti, i campionamenti che sono stati fatti e le successive relative analisi hanno dato un riscontro positivo. I quantitativi che risultano essere stati conferiti sono tracciati documentalmente e fanno riferimento a una porzione ben delimitata del cantiere rispetto al quale poi, anche con la collaborazione di ARPA è stata fatta una prima mappatura. Essendo le indagini non ancora complete, non si ha una risposta definitiva e certa, però la delimitazione è ben individuata. Sui profili di responsabilità di direttore di cantiere o direttore dei lavori, non dico nulla perché ovviamente non è il tema specifico della gestione dei rifiuti di conceria, soprattutto nell'ottica di eventuali diversi profili di responsabilità che allo stato non sono in alcun modo oggetto di possibile discussione

[...]

Il fenomeno non era completamente sconosciuto all'ufficio perché era già stata sviluppata e approfondita un'indagine relativa a una frazione di trattamento di scarti del comparto conciario in qualche modo integrata con quella della depurazione. In particolare [...] al consorzio che trattava i carnicci, cioè la parte dei pellami di risulta dopo i loro trattamenti nei bagni di cromo. Questa parte di rifiuto veniva gestita da un consorzio collegato a quello della depurazione e i trattamenti di questi carnicci producevano uno scarico che finiva sempre nell'impianto di depurazione industriale di Aquarno. Gli spunti che hanno determinato la notizia di reato sono relativi ad una lettura integrata di una serie di circostanze, fatti anomali e ipotesi di reato conosciute all'ufficio che hanno consentito di evidenziare sin da subito particolari anomalie. Una su tutte [...] era quella per cui questo consorzio di trattamento delle acque depurate da un anno all'altro improvvisamente non ha più compilato i modelli dichiarativi dei quantitativi di rifiuti prodotti e da centinaia di migliaia di tonnellate di rifiuti si era passati praticamente a zero. Un altro profilo che poi è stato anche oggetto di controllo giurisdizionale da parte del giudice amministrativo era stato quello di rilevare anomali quantitativi di rifiuti liquidi in extraflusso rispetto agli scarichi in depurazione, quindi rifiuti liquidi portati da autobotti che venivano conferiti all'impianto nonostante l'impianto operasse in deroga, ovvero con la possibilità di scaricare al di sopra delle tabelle previste dalla legge. Mettendo insieme tutti questi elementi si era ipotizzata una originaria attività illecita che, in particolare, si concentrava nella produzione di questo Keu, laddove le anomalie emergevano innanzitutto dalla lettura dell'atto autorizzativo rispetto all'effettivo impiego di questo

[...] in corso di indagini sono stati adottati dei provvedimenti da parte dell'ente di controllo quantomeno come sollecitazione all'emissione di diffide nei confronti dell'impianto di trattamento degli inerti che in qualche modo corroborava le ipotesi investigative che in quel momento erano in corso di accertamento.

Si tratta come è evidente, di un fatto illecito – come tale oggetto di specifica indagine - che per le sue dimensioni e le sue connessioni con un comparto produttivo di primaria rilevanza, deve suscitare allarme e indurre gli organi di controllo ad un'intensa vigilanza.

Sul punto, sollecitati da domande della Commissione, gli auditi hanno formulato dei rilievi

“Succede che il soggetto produttore del rifiuto per la certificazione [...] dello stesso si rivolge a dei laboratori autorizzati che fanno delle analisi secondo procedure standard. Qual è il momento di criticità? Il momento di criticità è quello della formazione del campione, poiché non vi è un atto normativo che impone l'obbligo al laboratorio di analisi di certificare tutta la filiera della classificazione del rifiuto [...] Nella vicenda specifica abbiamo notato che lo stesso produttore del rifiuto formava un campione a proprio gusto, piacimento e comodo e poi lo forniva al laboratorio che rispetto a quel campione certificava le caratteristiche analitiche che evidentemente erano veritiere, ma rispetto a un campione che non era stato formato dal professionista incaricato. L'altro profilo di criticità si trova in tanti atti autorizzativi [...] Il non detto è che l'atto autorizzativo che disciplina le modalità non può essere esaustivo di tutti gli obblighi e di tutte le prescrizioni, poiché c'è una cornice normativa generale che impone obblighi e prescrizioni di ordine generale. Nel caso specifico degli impianti di trattamento degli inerti attraverso il Keu, il riferimento al test di cessione per il recupero di rifiuti inerti è scritto in maniera sintetica, ma implicitamente non può che essere riconducibile al sistema normativo generale e, in particolare, al sistema delle modalità di recupero previste dal decreto ministeriale 5 febbraio del 1998, che rappresenta – questa è l'altra criticità – una normativa residuale che fa riferimento solo alle autorizzazioni semplificate, ovvero alle autodichiarazioni. Questa normativa residuale, il minimo di tutela, non può essere dimenticata e l'atto autorizzativo, per non aver detto esplicitamente certe cose, non può essere interpretato nel senso di poter derogare a quel minimo di tutela. Queste sono le due criticità che, a volte, permettono al sistema di concedere un alibi, una scusa o un espediente a chi vuole operare abusivamente”.

E' stato poi descritto un fenomeno illecito emergente riguardante i rifiuti tessili nel distretto pratese ma che coinvolge un contesto molto più ampio

“Per quanto riguarda procedimenti in materia di rifiuti tessili essenzialmente prodotti dalle ditte riferibili a soggetti cinopopolari di Prato [sono in corso] quattro procedimenti, uno dei quali è in fase dibattimentale, due in fase di udienza preliminare e uno è prossimo alla chiusura delle indagini. Per quanto siamo ancora in fase di indagini preliminari, non è più coperto da segreto perché in questo procedimento sono state emesse misure cautelari già note ai principali indagati, che quindi sono già a conoscenza dell'esistenza del procedimento. Il dato caratterizzante di questi quattro procedimenti, che sono il 14406/19, il 19068/14, il 18604/18 e il 14489/18, è rappresentato dal fatto che sono state individuate delle organizzazioni composte da soggetti di nazionalità italiana i quali, attraverso degli intermediari appartenenti alla comunità cinese, entrano in contatto con gli imprenditori che producono questi scarti tessili, si occupano dell'attività di

raccolta e di primo stoccaggio in area Toscana. Spesso vengono anche realizzati degli impianti che sono formalmente autorizzati alla raccolta di questi rifiuti e all'attività di recupero, che non viene svolta, ma che viene semplicemente a livello cartolare attribuita allo *status* di materie prime e seconde attraverso una non effettuata di recupero e di riciclo e di selezione. Questi rifiuti, che sostanzialmente rimangono rifiuti anche se trasformati in materie prime e seconde, vengono spostati e trasferiti dai centri di raccolta qui in Toscana a magazzini reperiti attraverso altri soggetti nel Nord Italia, magazzini appartenenti o a società sottoposte in difficoltà economiche abbandonate o non impiegate che vengono così saturate da questi rifiuti. In parte questi rifiuti, laddove non sia possibile allocarli in tali magazzini, vengono bellamente abbandonati lungo la via pubblica e un'ultima metodologia di «recupero illecito» è quella della vendita delle stesse materie prime e seconde all'estero. Quindi, abbiamo anche dei trasferimenti transfrontalieri di ciò che rimane sostanzialmente del rifiuto. In sintesi, c'è una raccolta che consente una prima fonte di guadagno illecito rappresentato dal pagamento spesso a nero dell'attività di raccolta degli scarti tessili a prezzi maggiormente concorrenziali rispetto a chi opera regolarmente. Questi scarti non vengono portati in discarica, ma non vengono nemmeno selezionati, così si risparmia sui costi di gestione dell'impianto perché non si fa nulla se non riempire sacchi neri da caricare su camion o autoarticolati che poi vengono o abbandonati per strada o in depositi che ricercati e reperiti all'occorrenza o addirittura venduti con materie seconde all'estero con un'ulteriore forma di guadagno illecito [...] Abbiamo delle spedizioni fatte a Johannesburg, in Sud Africa, in Croazia o in Paesi dell'Est Europa. Documentalmente non sono rifiuti, ma risultano essere materie prime perché sono stati recuperati [...] In alcuni Paesi dell'Est Europa c'è una legislazione meno rigorosa e attenta [...] Un altro canale è quello della vendita «regolare»: chi acquista pensa di acquistare un prodotto che è stato oggetto di recupero, lavorazione e selezione perché proviene da un impianto abilitato a questo. Ha un suo ruolo di mercato e viene acquistato sulla base di prezzi che sono quelli del mercato. Sono prodotti tessili recuperati e vengono ceduti come tali, anche se in realtà, quando li ricevono, potranno accorgersi del fatto che hanno ricevuto rifiuti, ma nel frattempo rimangono in piedi un tempo limitato e vengono ceduti. Il profilo civilistico del recupero del denaro erogato diventa di difficile esecuzione. C'è il guadagno immediato e a distanza di mesi, quando l'acquirente si rende conto di essere stato truffato, dovrà poi rivolgersi all'autorità giudiziaria, attivando una rogatoria e quando si andrà a cercare il venditore italiano, quest'ultimo ormai ha già ceduto l'impresa ed è già sparito.

[...]

Nell'ultimo procedimento - una cosa piuttosto recente - dalla Croazia abbiamo un riscontro documentale. Una volta che in Croazia si sono resi conto che erano rifiuti, li hanno rimandati indietro alle stesse ditte che li avevano spediti e ora sarà onere della ditta italiana oggetto di indagine provvedere allo smaltimento. A questo punto noi abbiamo un ulteriore elemento di prova a carico come trasporto transfrontaliero. In questo caso, il soggetto straniero ha fatto in tempo a rendersi conto del danno che gli era stato provocato e al tempo stesso noi siamo stati messi in condizione di acquisire un ulteriore elemento di riscontro al fatto che ciò che era stato

spedito come materia seconda, in realtà era semplicemente rifiuto. Tuttavia, non sempre il soggetto straniero riesce ad attivarsi tempestivamente.

[...]

Ci siamo accorti che l'attenzione che le dogane italiane stanno mettendo fa sì che mentre prima venivano spediti in *container* attraverso i vari interporti sul territorio nazionale, ora si preferisce trasferire all'estero questo tipo di materia prima o seconda/rifiuto sostanziale - formalmente materia seconda ma sostanzialmente rifiuto - su gomma, facendoli viaggiare con documenti di trasporto e non con formulari. Nel caso in cui il veicolo impiegato per il trasporto venga fermato e controllato su strada da una pattuglia della Stradale o qualunque altro corpo di polizia, a meno che non fa una verifica del carico, visionando e verificando effettivamente cosa c'è all'interno del contenuto del camion, documentalmente si trova un prodotto che può circolare legittimamente. L'attenzione della dogana italiana ha fatto sì che si stia preferendo per questi soggetti la via del trasporto su gomma con documenti di trasporto falsi e su gomma vengono trasferiti direttamente all'estero. Il caso che dicevo prima del trasferimento a Johannesburg siamo riusciti a monitorarlo perché abbiamo potuto verificarlo fin dalla partenza, poiché il *container* destinato a essere trasferito a Johannesburg è stato bloccato al porto di Livorno. Ancora una volta documentalmente sarebbe stato impossibile accertare la natura del rifiuto, se non ispezionando il contenuto del *container*. Siccome era stata comunicata alla polizia giudiziaria l'attività già di raccolta dell'impianto della provincia pistoiese e il trasferimento su automezzi era stato pedinato fino al porto di Livorno, una volta giunto al porto di Livorno, è stato bloccato e controllato, ma ancora una volta formalmente i documenti erano documenti regolari che attestavano l'esportazione di merce recuperata. Con la collaborazione partita sulla base di questi procedimenti con le varie dogane c'era comunque una maggiore attenzione e abbiamo notato lo spostarsi più su un trasporto su gomma nel tentativo di passare la frontiera, arrivare all'estero e procedere allo scarico.

[...] Non è un fenomeno occasionale, ma più che altro appartiene alla «competenza» di una serie di imprenditori che operano in maniera illecita, che sono «professionisti» di questo settore e che hanno coltivato i giusti canali e i giusti contatti con la criminalità imprenditoriale e cinopopolare che c'è a Prato, utilizzando degli intermediari che svolgono anche una sorta di mediazione culturale con chi produce gli scarti, che molto spesso si limita semplicemente a scegliere quel soggetto, perché gli offre un prezzo più concorrenziale.

[...] stiamo verificando che gli imprenditori toscani coinvolti in questo tipo di reati sostanzialmente si occupano e hanno come principale fonte di guadagno illecito la gestione degli scarti tessili prodotti dall'area pratese. Hanno collegamenti con altri imprenditori nel settore del traffico illecito, ma perché sono coloro i quali nelle zone di Rovigo o di Brescia possono mettere a disposizione capannoni o individuano dei capannoni abbandonati o in disuso dove poter stoccare e abbandonare i rifiuti [...] una parte provano a rivenderla, ma un'altra parte viene semplicemente «abbandonata» non in Toscana, ma laddove reperiscono dei capannoni abbandonati e probabilmente la ricerca di un altro territorio finora è stata fatta per cercare di allontanare il rischio dell'indagine. Se un corpo di Polizia individua un capannone abbandonato colmo di rifiuti e non ha idea da dove provengano, tenderà a sviluppare un'attività investigativa in quella località e in quella

zona. Per localizzare e allontanare dalla Toscana i luoghi finali di stoccaggio e di abbandono definitivo, questo è stato utilizzato come espediente per allontanare l'indagine.

Ritorna in evidenza, come si è già avuto modo di rilevare, la connessione tra la gestione illecita dei rifiuti di origine tessile e i traffici transnazionali di rifiuti: con i problemi del livello di contrasto e dei soggetti che se ne devono occupare, in primo luogo l'Agazia delle Dogane, peraltro in coordinamento con le polizie giudiziarie e le autorità giudiziarie territoriali.

2.5 Raccolte parallele non autorizzate: i casi di Siena, Latina e Cremona.

La natura delle attività illecite di tipo organizzato che gravano nel comparto relativo alla gestione degli abiti e degli accessori usati ha registrato negli ultimi anni una ulteriore evoluzione ovvero una modificazione che pare trarre spunto dalla trasformazione della dimensione commerciale relativa a questo settore.

Il crescente proliferare di aziende operanti in questo ambito, in forte concorrenza tra loro, unitamente alla diminuzione della qualità dei prodotti rinvenibili nei cassonetti dedicati alla raccolta, sono fattori che hanno determinato una significativa contrazione dei margini di profitto.

Negli anni passati la gran parte delle attività illecite, portate alla luce attraverso le indagini, si fondava essenzialmente sull'abbattimento dei costi (e quindi sulla concretizzazione di un ingiusto profitto) realizzato attraverso la violazione delle norme afferenti alle metodiche di recupero. In tale ottica veniva spesso riscontrato che le aziende incriminate omettevano di effettuare la prescritta attività di igienizzazione dei rifiuti quale operazione finalizzata al recupero ed alla conseguente nuova qualificazione giuridica dei prodotti in beni di seconda mano.

Nel generale quadro di deflazione dei guadagni è maturato quella che appare ad oggi concretizzarsi come nuova e più raffinata metodica atta non alla contrazione dei costi quanto, invece, all'accaparramento illecito di ingenti quantitativi di rifiuti da destinare, in tutto o in parte, a un mercato occulto. Tale metodologia criminale si fonda in buona sostanza sull'allocazione abusiva di cassonetti per la raccolta in una o più aree geografiche. I beni raccolti mediante questo meccanismo sfuggono così ad ogni forma di tracciabilità e rendicontazione statistica e ambientale atteso che tali materiali, pur presentando la qualificazione giuridica di rifiuti, non vengono gestiti come tali ed assumono perciò una veste diversa che consente alle organizzazioni

incriminate di dirottare quanto raccolto in un mercato parallelo ed illegale.

Un primo richiamo a questa forma di gestione occulta risale al Rapporto Italia del Riciclo realizzato da Fise-Unire e Fondazione per lo sviluppo sostenibile nel 2015. All'interno del documento, nel paragrafo relativo ai rifiuti tessili, viene espressamente menzionato il fenomeno dell'allocazione e dell'installazione abusiva dei cassonetti destinati alla raccolta. Secondo le indagini condotte, nel 2014 risultavano installati 2753 cassonetti non autorizzati con una stima prudenziale attinente l'intero territorio nazionale di presenza di circa 4000 cassonetti abusivi.

Un primo approfondimento mosso su fonti aperte di tipo giornalistico ha permesso di appurare la presenza di numerosi episodi riportati nelle cronache locali⁹⁰, che dimostrano la pervasività e la diffusione del fenomeno soprattutto nelle aree del Nord Italia storicamente più rappresentative in termini di produzione complessiva e pro-capite.

Una successiva acquisizione di documenti⁹¹ ha consentito alla Commissione di ricostruire alcuni episodi di tale caratura e condotti disgiuntamente nelle aree di Siena-Arezzo, Latina e Cremona, ad opera di diverse società e differenti soggetti.

Nel caso esaminato in Toscana è stato rilevato che nel mese di giugno del 2020 il comando della Polizia Locale del comune di Siena veniva avvisato del fatto che in diverse località di quel comune erano stati installati abusivamente svariati cassonetti per la raccolta di abiti ed accessori usati ad opera della Società Cooperativa Cetex Group2 con sede in Città della Pieve, in provincia di Perugia.

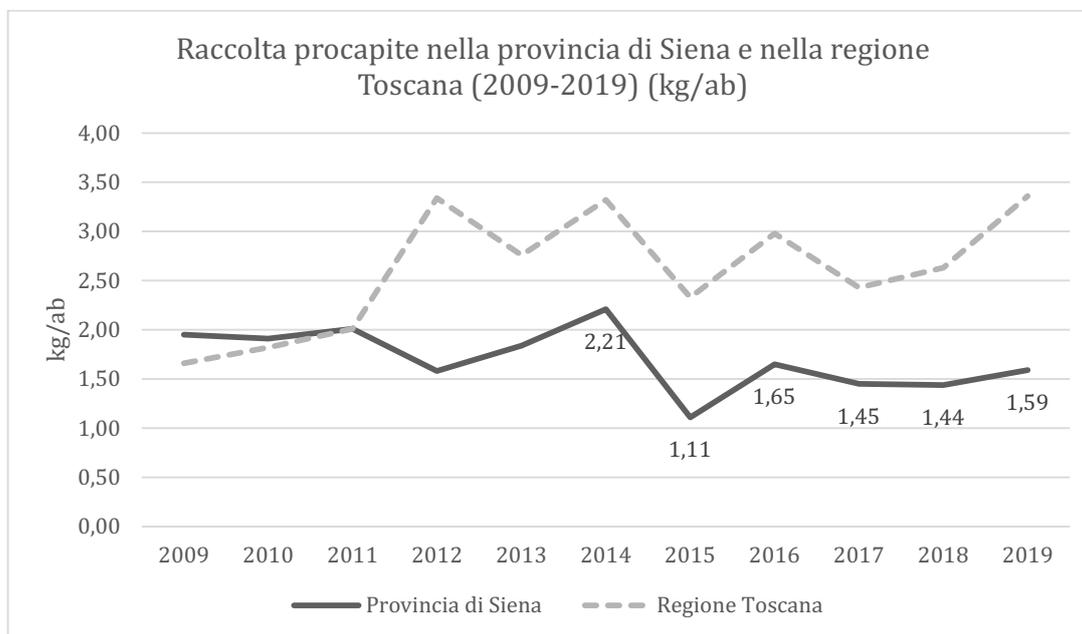
A ben vedere il coinvolgimento della suddetta cooperativa, rappresentava lo sviluppo di un fenomeno la cui genesi andava collocata temporalmente nell'anno 2016, periodo in cui la società SEI Toscana s.r.l. (gestore del servizio integrato dei rifiuti urbani nelle provincie dell'ATO Toscana Sud) aveva recepito alcune segnalazioni da parte dei soggetti formalmente incaricati della raccolta e successivamente, ma solo nel 2018, aveva segnalato i contorni della vicenda con apposita denuncia. Tale ultima comunicazione aveva condotto all'avvio di indagini coordinate dalla locale autorità giudiziaria. Gli accertamenti operati dalla polizia giudiziaria delegata

⁹⁰ <https://www.bresciaoggi.it/territori/sebino-franciacorta/il-giallo-dei-cassonetti-abusivi-i-raccoglitori-degli-indumenti-usati-1.6340333>
<https://www.lanazione.it/firenze/cronaca/cassonetti-abusivi-il-truffatore-ci-ripensa-ecco-tutte-le-chiavi-1.3527397>
<https://ilsaronno.it/2021/11/28/rimossi-6-cassonetti-per-la-raccolta-di-abiti-usati-abusivi-multa-da-700-euro-per-un-imprenditore-milanese/>
<https://www.malpensa24.it/varese-trovati-11-cassonetti-di-abiti-usati-abusivi-interviene-il-comune/>
<https://www.ladige.it/cronaca/2019/02/25/raccolta-abiti-usati-cassonetti-abusivi-affari-d-oro-sfruttando-immigrati-come-manodopera-1.2575759>

⁹¹ Doc. 1029/1, Doc 1089/2

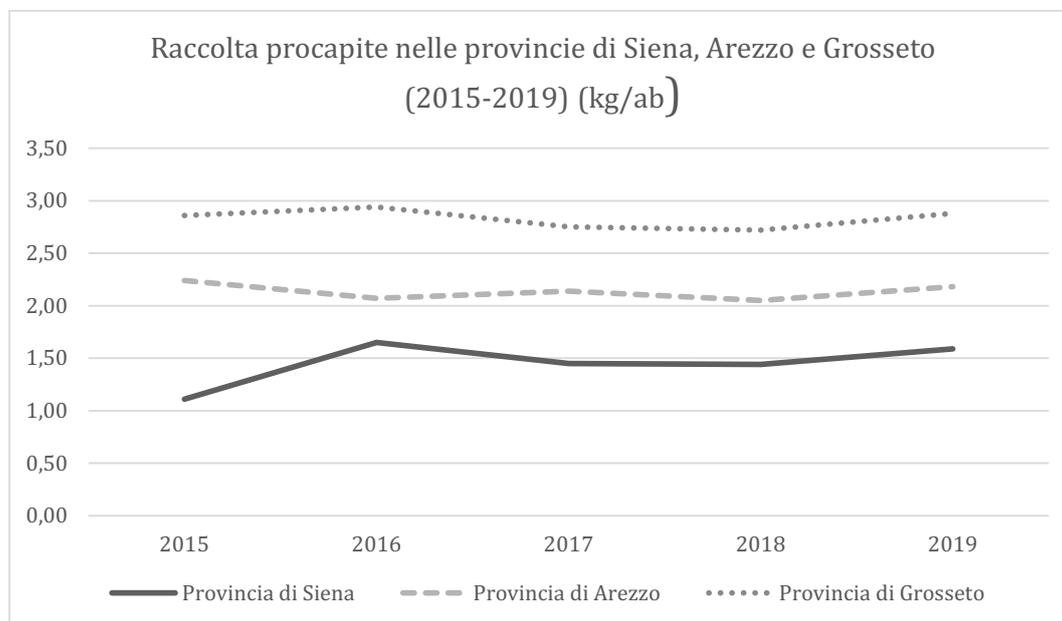
conducevano in prima battuta all'individuazione di 17 cassonetti abusivamente collocati in diversi comuni della provincia di Siena ai fini della raccolta di abiti ed accessori usati. L'area geografica interessata appariva però più vasta atteso che già nel 2016, come emerge dagli atti, era stata segnalata la presenza di cassonetti abusivi anche in comuni della provincia di Arezzo. Il fenomeno presentava proporzioni ben più ampie anche sotto il profilo della portata in quanto tra il 2017 ed il 2018 erano stati intercettati, nella sola provincia di Siena, ben 30 cassonetti illegittimamente collocati.

Dalla documentazione fornita dall'autorità giudiziaria emerge che la società cooperativa Cetex Group 2 aveva condotto una raccolta non regolare e non autorizzata di abiti ed accessori usati presso svariati comuni della Toscana nonostante l'affidataria del servizio, società SEI Toscana s.r.l., avesse formalmente diffidato la cooperativa del proseguire tale attività. Incrociando i dati provenienti dal catasto rifiuti gestito da ISPRA e dalle raccolte demografiche si nota, come riportato visivamente nel grafico che segue, come la raccolta pro-capite di abiti ed accessori usati nella provincia di Siena, già di per sé attestata sotto la media regionale, abbia registrato un netto calo passando da 2,21 kg/ab del 2014 a 1,11 kg/ab nel 2015.



Secondo le informazioni raccolte ed elaborate dalla polizia giudiziaria nell'ambito dell'indagine coordinata dalla Procura della Repubblica di Siena, la società cooperativa Cetex Group 2 fu costituita a gennaio del 2015. Negli anni a seguire, sino al 2019, la raccolta pro-capite in quell'area ha registrato una lieve ripresa pur attestandosi

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