
XIX LEGISLATURA

Doc. **XXIII**
n. **16**

**COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA
SULLE ATTIVITÀ ILLECITE CONNESSE AL CICLO
DEI RIFIUTI E SU ALTRI ILLECITI AMBIENTALI
E AGROALIMENTARI**

(istituita con legge 10 maggio 2023, n. 53)

(composta dai deputati: *Morrone, Presidente, Auriemma, Battistoni, Borrelli, Vicepresidente, Cangiano, Vicepresidente, Dara, Giuliano, Gruppioni, Iaia, Segretario, Lampis, Longi, Manes, Marino, Pisano, Rubano, Silvestri, Simiani, Segretario, Vaccari*, e dai senatori: *Bizzotto, Borghese, Cucchi, De Carlo, De Priamo, Dreosto, Farolfi, Fina, Fregolent, Irto, Lorefice, Mennuni, Naturale, Paroli, Petrucci, Potenti, Rando, Spagnolli*)

RELAZIONE SUL FENOMENO DEI TRAFFICI TRANSNAZIONALI DI RIFIUTI: ANALISI E PROPOSTE DI INTERVENTO NEL CONTESTO DELLA NORMATIVA EUROPEA

(Relatori: **sen. Petrucci e sen. Lorefice**)

Approvata dalla Commissione nella seduta del 1° aprile 2026

*Comunicata alle Presidenze il 1° aprile 2026
ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 10 maggio 2023, n. 53*

PAGINA BIANCA



Camera dei Deputati - Senato della Repubblica

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA
SULLE ATTIVITÀ ILLECITE CONNESSE AL CICLO DEI RIFIUTI E
SU ALTRI ILLECITI AMBIENTALI E AGROALIMENTARI

IL PRESIDENTE

Gentile Presidente,

Le trasmetto, ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 10 maggio 2023, n. 53, la relazione dal titolo "*Relazione sul fenomeno dei traffici transnazionali di rifiuti: analisi e proposte di intervento nel contesto della normativa europea*", approvata all'unanimità dalla Commissione nella seduta del 1° aprile 2026 (Doc. XXIII, n. 16).

Colgo l'occasione per inviarLe i miei migliori saluti.

On. Avv. Jacopo Morrone

On. Lorenzo FONTANA
Presidente della Camera dei deputati
S E D E



Camera dei Deputati - Senato della Repubblica

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA
SULLE ATTIVITÀ ILLECITE CONNESSE AL CICLO DEI RIFIUTI E
SU ALTRI ILLECITI AMBIENTALI E AGROALIMENTARI

IL PRESIDENTE

Gentile Presidente,

Le trasmetto, ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 10 maggio 2023, n. 53, la relazione dal titolo "*Relazione sul fenomeno dei traffici transnazionali di rifiuti: analisi e proposte di intervento nel contesto della normativa europea*", approvata all'unanimità dalla Commissione nella seduta del 1° aprile 2026 (Doc. XXIII, n. 16).

Colgo l'occasione per inviarLe i miei migliori saluti.

On. Avv. Jacopo Morrone

Sen. Avv. Ignazio LA RUSSA
Presidente del Senato della Repubblica
Palazzo Madama - R O M A

INDICE

PREMESSA	4
CAPITOLO 1 - LE PREVISIONI NORMATIVE IN MATERIA DI TRAFFICI ILLECITI TRANSNAZIONALI DI RIFIUTI	7
1. Un quadro di insieme	7
2. Le fonti di diritto internazionale.....	7
2.1. <i>La Convenzione di Basilea del 1989</i>	7
2.2. <i>Le Decisioni dell'OCSE</i>	10
2.3. <i>La Convenzione europea sulla protezione penale dell'ambiente del 2025</i>	11
3. Il diritto eurounitario	14
3.1. <i>Gli atti dell'Unione europea</i>	14
3.2. <i>Riepilogo sinottico del quadro normativo dell'Unione Europea in materia di traffici illeciti transnazionali di rifiuti</i>	27
3.3. <i>La materia dalla prospettiva doganale</i>	30
4. Il diritto interno di matrice statale	32
4.1. <i>Il D. Lgs. n. 152/2006: introduzione</i>	32
4.2. <i>Le competenze</i>	34
4.3. <i>La Parte Quarta del D. Lgs. n. 152/2006</i>	35
4.3.1. <i>Il sistema di tracciabilità dei rifiuti (articolo 188-bis, D. Lgs. n. 152/2006)</i>	35
4.3.2. <i>Il registro cronologico di carico e scarico dei rifiuti (articolo 190, D. Lgs. n. 152/2006)</i>	36
4.3.3. <i>La documentazione per il trasporto: il formulario di identificazione (articolo 193, D. Lgs. n. 152/2006)</i>	38
4.3.4. <i>Il trasporto intermodale (articolo 193-bis, D. Lgs. n. 152/2006) e transfrontaliero (articolo 194, D. Lgs. n. 152/2006) e il deposito strumentale alla spedizione</i>	39
4.3.5. <i>Il catasto dei rifiuti (articolo 189, D. Lgs. n. 152/2006)</i>	40
4.3.6. <i>Il regime autorizzatorio per i trasportatori di rifiuti</i>	41
4.3.7. <i>Le sanzioni</i>	42
4.3.8. <i>La procedura estintiva di talune contravvenzioni ambientali</i>	45
4.3.9. <i>Competenza degli organi di controllo in materia di rifiuti</i>	47
4.4. <i>La spedizione illegale di rifiuti: l'articolo 259 del D. Lgs. n. 152/2006</i>	48
4.5. <i>Le attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti: l'articolo 452-quaterdecies del codice penale</i>	50
4.6. <i>Il sistema della responsabilità amministrativa degli enti applicabile al caso dei traffici illeciti transnazionali di rifiuti</i>	54
CAPITOLO 2 - LE AUDIZIONI E LA RELAZIONE TEMATICA DEL PROCURATORE NAZIONALE ANTIMAFIA E ANTITERRORISMO.....	59
1. <i>Elenco delle audizioni e relazione del Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo</i>	59
2. <i>Audizione del Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica (MASE), on. Gilberto Pichetto Fratin, in data</i>	

14 e 16 novembre 2023	61
3. Audizione del Comandante delle unità forestali, ambientali e agroalimentari dei Carabinieri, Gen. C.A. Andrea Rispoli, in data 23 novembre 2023	64
4. Audizione del Prefetto Stefano Laporta, Presidente dell'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA), nonché di Andrea Lanz, responsabile del Centro nazionale dei rifiuti e dell'economia circolare presso ISPRA, e di Fabio Ferranti, responsabile del Servizio per i rischi e la sostenibilità ambientale delle tecnologie e delle sostanze chimiche, dei cicli produttivi e dei servizi idrici e per le attività ispettive presso ISPRA, in data 12 dicembre 2023	65
5. Audizione di Ignazio Capuano, Presidente del Consorzio nazionale imballaggi (CONAI); di Giovanni Bellomi, Presidente del Consorzio nazionale per la raccolta, il riciclo e il recupero degli imballaggi in plastica (COREPLA); di Claudia Salvestrini, direttore generale del Consorzio nazionale per il riciclaggio dei rifiuti di beni in polietilene (POLIECO), in data 10 gennaio 2024.....	67
6. Audizione del Ministro per la protezione civile e per le politiche del mare, Nello Musumeci, in data 23 gennaio 2024.....	71
7. Audizione del Ministro della salute, Orazio Schillaci, in data 13 febbraio 2024	73
8. Audizione del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Foggia, Ludovico Vaccaro, in data 20 febbraio 2024.....	74
9. Audizione del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Trani, Renato Nitti, in data 20 febbraio 2024	75
10. Audizione del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Bari, Roberto Rossi, in data 29 febbraio 2024	79
11. Audizione del Gen. B. Luigi Vinciguerra, Capo del III Reparto operazioni del Comando Generale della Guardia di Finanza, in data 6 marzo 2024.....	80
12. Audizione di Michele Del Prete, procuratore aggiunto presso il tribunale di Napoli, in data 7 marzo 2024	81
13. Audizione del prefetto Vittorio Pisani, Capo della Polizia e Direttore generale della pubblica sicurezza, in data 13 marzo 2024	82
14. Audizione dell'Ammiraglio Ispettore Capo (CP) Nicola Carlone, comandante Generale del Corpo delle Capitanerie di Porto – Guardia Costiera, in data 9 aprile 2024	84
15. Audizione del Gen. Div. Fernando Nazzaro, comandante del Comando Carabinieri per la tutela ambientale e la sicurezza energetica, in data 10 aprile 2024	85
16. Audizione di Giuseppe Borrelli, procuratore della Repubblica presso il tribunale di Salerno, in data 10 settembre 2024 (seduta parzialmente in forma segreta).....	89
17. Audizione di Sandro Raimondi, procuratore della Repubblica presso il tribunale di Trento, e di Federica Iovene, sostituto procuratore della Repubblica presso il tribunale di Bolzano, in data 27 novembre 2024 (seduta in forma segreta)	90
18. Audizione del prefetto di Salerno, Francesco Esposito, svolta presso la Prefettura di Salerno in data 31 marzo 2025 (seduta parzialmente in forma segreta).....	90
19. Audizione di Stefano Sorvino e Gianluca Scoppa, rispettivamente direttore generale di ARPA Campania e dirigente territoriale dell'area territoriale di Salerno di ARPA Campania, svolta presso la Prefettura di Salerno in data 31 marzo 2025	90
20. Audizione di Maurizio Pacelli, Direttore affari generali dell'ufficio dell'Agenzia delle dogane di Napoli, svolta presso la Prefettura di Salerno in data 31 marzo 2025	91
21. Relazione tenuta, in occasione della presentazione della relazione annuale sull'attività svolta dalla Commissione, dal Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, Giovanni Melillo, in data 29 gennaio 2025	92
CAPITOLO 3 - MISSIONI SVOLTE.....	94
1. Paesi Bassi (Rotterdam, Amsterdam, L'Aia)	94
2. Trentino Alto-Adige (Trento e Bolzano).....	101
3. Campania (Salerno).....	102

CAPITOLO 4 - CASI DI PARTICOLARE INTERESSE	105
1. Procedimento penale n. 50/2021 della procura della Repubblica-DDA di Potenza, correlato al procedimento della procura della Repubblica di Salerno.....	105
2. Procedimento penale n. 55318/2019 della procura della Repubblica di Roma	109
3. Procedimento penale n. 5511/2023 della procura della Repubblica di Bolzano collegato al Procedimento penale n. 817/2023 (n. 8/23 DDA) della procura della Repubblica di Trento	110
4. Procedimento penale n. 910/2021 e n. 10863/2023 della procura della Repubblica di Cagliari	114
5. Procedimento penale n. 12453/2024 della procura della Repubblica di Genova	115
CAPITOLO 5 - IL TRAFFICO ILLECITO INTERNAZIONALE DI RIFIUTI E LE ATTIVITÀ DI CONTRASTO.....	117
1. Aspetti generali dell'attività di contrasto ai traffici illeciti internazionali di rifiuti.....	117
2. Attività di contrasto svolta dall'Arma dei Carabinieri del Comando Tutela Ambientale e Sicurezza Energetica (TASE).....	120
3. Attività di contrasto svolta dal Corpo delle Capitanerie di Porto – Guardia Costiera	124
4. Attività di contrasto svolta dalla Guardia di Finanza	131
5. Attività di contrasto svolta dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli	142
6. I respingimenti delle spedizioni di rifiuti dai Paesi UE.....	155
7. Eurojust ed Europol nella lotta al traffico illecito internazionale di rifiuti.....	167
8. Considerazioni conclusive.....	171
CAPITOLO 6 - LA RELAZIONE DELLA PROCURA NAZIONALE ANTIMAFIA E ANTITERRORISMO	173
CAPITOLO 7 - SINTESI E OSSERVAZIONI.....	179
CAPITOLO 8 - CONCLUSIONI.....	189
1. Necessità di fattispecie di reato unica per tutti i Paesi UE, per favorire l'azione di contrasto	190
2. Canale informativo in caso di spedizione illegale di rifiuti: cabina di regia interforze	192
3. Rafforzamento delle ARPA.....	193
4. Omogeneità dei sistemi di controllo.....	193

PREMESSA

Questa Commissione parlamentare d'inchiesta si è posta l'obiettivo di attenzionare le attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e in particolare, nell'ambito del presente filone, quelle dei traffici transnazionali, sempre più frequenti nelle dinamiche operative delle imprese di settore: l'illecito smaltimento dei rifiuti, anche a mezzo di spedizioni verso Paesi terzi, sia intra che extra UE, rappresenta una frontiera sempre più fiorente per la criminalità di impresa, troppo spesso assorbita dalla criminalità organizzata.

Il “risparmio” sulla filiera del riciclo e smaltimento, in uno con accordi con “società” posizionate all'estero, sovente scatole vuote, prive di idonee autorizzazioni e strutture per lo smaltimento dei più rifiuti- di vario genere e tipologia, è una conclamata voce del bilancio delle organizzazioni criminali – anche mafiose - che in alcuni casi sfruttano gli stessi canali del traffico di stupefacenti.

Su tale solco sono già tracciati eventuali rapporti collusivi o corruttivi con i sistemi di controllo frontaliero e con esponenti della criminalità d'oltralpe, ripercorrendo così, per il traffico di rifiuti, le medesime dinamiche claniche già sperimentate in altri settori.

Nel corso della presente inchiesta, l'acquisizione dei dati giudiziari dalle Direzioni Distrettuali Antimafia, cui fanno capo le investigazioni sul traffico dei rifiuti, le note trasmesse dalle varie agenzie istituzionali interessate, le audizioni svolte e le missioni effettuate in Italia e all'estero hanno restituito un quadro completo del fenomeno criminale in trattazione, del quale si sono colti passaggi nodali, che meritano una più attenta riflessione.

La visita presso le sedi di Eurojust ed Europol ha poi evidenziato che l'Italia è, tra gli Stati membri, quello più sensibile a tale problematica attesa la pluralità di investigazioni avviate che, spesso, non incrociano la medesima sensibilità e disponibilità investigativa da parte degli Stati “riceventi”.

Tanto pone l'Italia in una posizione privilegiata anche per l'assetto normativo vigente, tanto più alla luce del Regolamento (UE) 2024/1157 del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'11 aprile 2024 e della nuova Direttiva (UE) 2024/1203, nonché, ancor più, della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla protezione dell'ambiente attraverso il diritto penale, adottata il 14 maggio 2025, alle cui disposizioni cogenti gli Stati firmatari dovranno adeguarsi.

L'inchiesta effettuata da questa Commissione ha evidenziato la pluralità di aspetti e di ricadute del traffico illecito di rifiuti – in termini di ambiente, salute pubblica, economia e legalità – e, se da un lato ne offre una visione completa, dall'altro, avendo colto le criticità del sistema, contiene anche

spunti e proiezioni future, specie in punto di controlli di frontiera, di modelli organizzativi societari e di misure reali.

PAGINA BIANCA

CAPITOLO 1 - LE PREVISIONI NORMATIVE IN MATERIA DI TRAFFICI ILLECITI TRANSNAZIONALI DI RIFIUTI

1. Un quadro di insieme

L'inquadramento normativo del traffico transnazionale di rifiuti necessita di una serie di premesse di metodo e di merito. Da un lato, occorre considerare come sia necessaria una ricomposizione ordinamentale in una cornice spiccatamente multilivello, posta l'attrazione della materia ambientale nel diritto eurounitario e il generale rilievo del diritto internazionale. Dall'altro, sono da considerare alcune specificità, che impattano sulla diversa regolazione normativa, dovendosi distinguere ipotesi di traffici transnazionali di rifiuti – anche pericolosi – sia via terra che via mare, nonché i significativi aspetti di natura doganale.

Peraltro, come di seguito si chiarirà, la materia meriterebbe di essere collocata nel quadro della disciplina di diritto comune dei trasporti, nonché nella più vasta materia degli strumenti di contrasto alla criminalità di natura associativa e organizzata.

Punto di partenza è il richiamo alle disposizioni costituzionali in tema di ambiente, recentemente oggetto di modifica (articoli 9 e 41 Cost.), cui ricondurre la filiera normativa, atteso che, nel riparto di competenze Stato-Regioni, la tutela dell'ambiente rientra tra le materie di legislazione esclusiva statale “*nel rispetto della Costituzione*” (articolo 117, comma 2, lett. s, Cost.).

Al pari delle disposizioni costituzionali, anche a livello eurounitario si rinvencono disposizioni in tema di ambiente nei Trattati (articoli 11 e 191 TFUE; articolo 3, paragrafo 3, TUE).

2. Le fonti di diritto internazionale

Il traffico transnazionale di rifiuti deve essere inquadrato avendo a mente l'intero assetto di atti di rango sovranazionale in materia di tutela dell'ambiente, che si fanno progressivamente strada nel sistema ordinamentale multilivello¹ e dai quali non si può prescindere per un completo inquadramento della materia.

2.1. La Convenzione di Basilea del 1989

Dopo una serie di atti generali, solo con la Convenzione di Basilea del 1989 sul controllo dei

¹ Si tratta di una serie di strumenti di *hard* e di *soft law*, tra cui Risoluzioni, Convenzioni, Dichiarazioni di vari organismi internazionali, per i quali si rinvia alla principale manualistica di riferimento.

movimenti transfrontalieri di rifiuti pericolosi e del loro smaltimento il tema *de quo* inizia a essere oggetto di specifica attenzione. Adottata a Basilea dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 22 marzo 1989 – nell'ambito dell'UNEP (*United Nations Environment Programme*), attivo già dal 1972 sui temi tutela dell'ambiente e dell'uso sostenibile delle risorse naturali e per la lotta ai cambiamenti climatici –, tale Convenzione entra in vigore a livello internazionale il 5 maggio 1992. Essa introduce una disciplina internazionale del trasporto transfrontaliero dei rifiuti ispirata alla progressiva riduzione della quantità di rifiuti prodotta, allo smaltimento dei rifiuti pericolosi – e in genere dei rifiuti – all'interno dei Paesi produttori, compatibilmente con una gestione razionale dal punto di vista ecologico, implementando un rigoroso regime di controlli e di autorizzazioni al trasporto transfrontaliero di rifiuti verso Paesi opportunamente attrezzati a riceverli, fondato sulla cooperazione internazionale.

La Convenzione, in sintesi, attribuisce ad ogni Stato firmatario il diritto di impedire l'importazione o l'esportazione dei rifiuti pericolosi e di altri rifiuti e impone ai Paesi che intendano effettuare l'esportazione l'obbligo di notificare ai Paesi destinatari e ai Paesi di transito dettagliate notizie utili ad una precisa identificazione delle partite esportate. In tal modo, il trasporto transfrontaliero è condizionato dall'espresso assenso preventivo, rilasciato per iscritto dal Paese destinatario e dai Paesi di transito. La Convenzione, inoltre, prevede degli obblighi positivi di tutela della relazione uomo-ambiente, così impegnando gli Stati firmatari a ridurre al minimo la produzione di rifiuti, a provvedere al relativo smaltimento autonomo, adottando tutte le misure necessarie per prevenire e ridurre al minimo l'inquinamento derivante dalla loro gestione; a limitare i movimenti transfrontalieri di rifiuti in conformità ad una gestione efficace e razionale dell'ambiente, vietando l'esportazione di rifiuti pericolosi o di altri rifiuti verso Paesi in via di sviluppo che abbiano proibito, mediante proprie leggi, la relativa importazione, o che risultino comunque incapaci di gestire tali rifiuti secondo metodi ecologicamente razionali.

La Convenzione prevede un vero e proprio obbligo di penalizzazione (articolo 4 § 3), per cui le Parti si impegnano a sanzionare penalmente il traffico illecito di rifiuti pericolosi o di altri rifiuti, oltre a introdurre e disciplinare un regime di autorizzazioni per la gestione in genere dei rifiuti.

Gli Stati firmatari, infine, si sono obbligati a reimportare i rifiuti qualora il loro movimento transfrontaliero non possa essere portato a termine secondo le clausole del contratto e, per quanto riguarda i movimenti transfrontalieri in relazione ai quali sia stato contestato un illecito, la responsabilità (oggettiva) incombe sullo Stato cui appartiene il soggetto che ha commesso l'illecito. La Convenzione istituisce la Conferenza delle Parti per l'espletamento delle funzioni inerenti la sua attuazione, e un Segretariato, a cui sono attribuiti compiti di organizzazione, di redazione di rapporti

e relazioni, di coordinamento degli organismi internazionali, di raccolta e diffusione delle informazioni sui molteplici aspetti relativi al fenomeno del trasporto transfrontaliero dei rifiuti pericolosi e degli altri rifiuti. Al testo originario della Convenzione fanno seguito sei allegati, relativi ai rifiuti da controllare (allegato I), ai rifiuti che necessitano di un esame particolare (allegato II), alla lista delle caratteristiche di pericolo (allegato III), alla tipologia delle operazioni di smaltimento (allegato IV), alle informazioni da fornire nelle notificazioni (allegato V-A), alle informazioni da fornire nel documento del movimento (V-B), alle disposizioni relative alla risoluzione delle controversie mediante arbitrato (allegato VI).

Dalla sua adozione, la Convenzione è stata significativamente emendata.

Nel 1995, la III riunione della Conferenza delle Parti ha adottato il “*Ban Amendment*”, introducendo un nuovo paragrafo del Preambolo, un nuovo articolo (articolo 4A) e un nuovo allegato (VII). Il “*Ban Amendment*” prevede il divieto di esportazione di tutti i rifiuti pericolosi contemplati dalla Convenzione e destinati allo smaltimento, al riutilizzo, al riciclaggio e al recupero finali dai Paesi elencati nell'allegato VII (parti e altri Stati membri dell'OCSE, della Comunità Europea, il Liechtenstein) verso tutti gli altri Paesi. La modifica del divieto è entrata in vigore solo il 5 dicembre 2019.

Nel 1998 la IV riunione della Conferenza delle Parti ha aggiunto alla Convenzione gli allegati VIII e IX, al fine di fornire ulteriori elaborazioni sui rifiuti disciplinati dalla Convenzione, elencati negli allegati I e III. Da allora, la Conferenza delle Parti ha adottato vari emendamenti declinati negli allegati VIII e IX.

Il Protocollo di Basilea sulla responsabilità e il risarcimento dei danni derivanti dai movimenti transfrontalieri di rifiuti pericolosi e dal loro smaltimento è stato adottato in occasione della V riunione della Conferenza delle Parti (COP-5) del 10 dicembre 1999 e non è ancora entrato in vigore.

Nel corso della X riunione del 2011, la Conferenza delle Parti rilevò che i progressi compiuti non erano riusciti a contenere l'aumento del volume dei rifiuti a livello mondiale ed i transiti transfrontalieri non erano diminuiti: per fronteggiare le conseguenze sulla salute umana e sull'ambiente, la Conferenza delle Parti adottò la Dichiarazione di Cartagena sulla prevenzione, la minimizzazione e il recupero dei rifiuti pericolosi e di altri rifiuti, al fine di promuovere attivamente strategie più efficienti di prevenzione e minimizzazione dei rifiuti. In particolare, le Parti si impegnavano ad adottare misure per dissociare la crescita economica e l'impatto ambientale, per incoraggiare sforzi globali e regionali più sistematici e completi, per migliorare l'accesso a metodi di produzione maggiormente ecocompatibili, anche attraverso lo sviluppo di capacità e il

trasferimento di tecnologia.

Nel 2019, la XIV riunione della Conferenza delle Parti ha adottato ulteriori modifiche degli allegati II, VIII e IX della Convenzione, modificando o inserendo voci sui rifiuti di plastica. Le voci degli emendamenti sui rifiuti di plastica degli allegati II, VIII e IX della Convenzione sono entrate in vigore il 1° gennaio 2021. Nel 2022, la XV riunione della Conferenza delle Parti ha adottato ulteriori modifiche degli allegati II, VIII e IX della Convenzione, aggiungendo e inserendo voci sui rifiuti elettrici ed elettronici. Le voci contenute negli emendamenti sui rifiuti elettrici ed elettronici degli allegati II, VIII e IX della Convenzione sono entrate in vigore il 1° gennaio 2025.

La Convenzione è stata ratificata dall'Italia con legge 18 agosto 1993, n. 340 e costituisce un preciso impegno politico-normativo in materia di protezione dell'ambiente e della salute umana, rafforzato dalla ratifica, con Legge 15 ottobre 2008, n.175, dell'emendamento alla Convenzione di Basilea sul controllo dei movimenti transfrontalieri pericolosi, approvato dalla III Conferenza delle Parti. L'attuazione nel nostro Paese degli impegni di Basilea è mediata dall'adesione alla Convenzione della Comunità europea, avvenuta con Decisione 93/98/CE del Consiglio del 1° febbraio 1993.

2.2. Le Decisioni dell'OCSE

L'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) ha stabilito un sistema di controllo per le spedizioni di rifiuti destinati al recupero all'interno dell'area OCSE, al fine di garantire che i rifiuti esportati siano gestiti in modo sostenibile e prevenire il traffico illecito di rifiuti.

La Decisione C(92)39/FINAL dell'OCSE, adottata il 30 marzo 1992, predispone un sistema di controllo per i movimenti transfrontalieri di rifiuti destinati a operazioni di recupero, ed è ispirato ai principi della Convenzione di Basilea che, come detto, regola il trasporto internazionale di rifiuti pericolosi. L'obiettivo è assicurare che i rifiuti siano gestiti in modo ecologicamente corretto e che il loro recupero avvenga in impianti adeguati. Con la Decisione C(2001)107/FINAL, adottata il 14 giugno 2001 e modificata il 28 febbraio 2002, si è invece provveduto ad una revisione della precedente Decisione, aggiornando le procedure di controllo per garantire una gestione più efficace e sostenibile dei rifiuti attraverso, in particolare, l'indicazione di criteri più dettagliati per la classificazione dei rifiuti, così assicurandone una più trasparente tracciabilità.

2.3. *La Convenzione europea sulla protezione penale dell'ambiente del 2025*

La Convenzione del Consiglio d'Europa sulla protezione dell'ambiente attraverso il diritto penale, adottata il 14 maggio 2025, è il primo strumento internazionale giuridicamente vincolante dedicato alla lotta contro i crimini ambientali. Elaborata da esperti dei 46 Stati membri, con il contributo dell'Unione europea, dell'ONU e dell'INTERPOL, la Convenzione mira a rafforzare la giustizia penale ambientale ed affrontare la crescente complessità della criminalità ambientale.

Essa rappresenta un passo significativo nella lotta comune contro i crimini ambientali, fornendo agli Stati membri un quadro giuridico dettagliato per perseguire e reprimere tali crimini in modo più efficace.

La Convenzione genera dall'esigenza di affrontare la crescente complessità e transnazionalità della criminalità ambientale, riconosciuta come una minaccia globale e definita dalla triplice crisi planetaria (cambiamento climatico, inquinamento e perdita di biodiversità). Il testo è costituito da 58 articoli: una parte è dedicata al diritto penale sostanziale, con l'individuazione dei reati e delle sanzioni, nonché delle misure preventive che gli Stati dovranno adottare, un'altra agli aspetti legati alla giurisdizione, con i criteri per l'individuazione del giudice competente e per risolvere talune questioni di carattere procedurale, con un apposito *focus* sulla cooperazione tra Stati.

In particolare, il Capitolo IV, diviso in otto Sezioni, è declinato in 26 articoli, in cui sono definite le incriminazioni, le sanzioni, le circostanze aggravanti, prevedendo altresì la necessità di punire gli enti collettivi che non operano uno sforzo di organizzazione consistente nella supervisione e nel controllo finalizzati alla *compliance* ambientale (articolo 34). È particolarmente incoraggiata la previsione di misure riparatorie e risarcitorie. Oltre alle condotte classiche di inquinamento delle matrici ambientali (in particolare, artt. 12-18) o della flora o della fauna (articolo 27), di traffico illegale di specie protette (articolo 28), di sfruttamento irresponsabile delle risorse ambientali (articolo 24), di mancato rispetto degli obblighi in materia di riciclaggio delle navi e di sversamento di sostanze inquinanti dalle navi (artt. 22-23), con cui si intende fornire tutela alla salute umana e all'ambiente – anche alternativamente e, dunque, non in necessario rapporto strumentale reciproco – la Convenzione, inoltre, obbliga gli Stati membri a punire la gestione illecita dei rifiuti (articolo 19) e le condotte più gravi (reati qualificati testualmente “*particularly serious offence*” di cui all'articolo 31, che possono comprendere condotte paragonabili all'“ecicidio”, come già disciplinato dal diritto di taluni Stati membri), seguendo un *trend* normativo internazionale che mira a riconoscere la distruzione massiva dell'ambiente come crimine di interesse primario.

È opportuno soffermarsi brevemente su tali incriminazioni.

La gestione illecita di rifiuti impegna gli Stati membri a sanzionare penalmente la raccolta, il trattamento, il trasporto, il recupero e lo smaltimento illeciti dei rifiuti e l'omesso controllo di tali operazioni e della gestione successiva alla chiusura dei siti di smaltimento, comprese le azioni intraprese in qualità di «dealer or broker», da cui conseguono o possono conseguire effetti dannosi sull'ambiente e sulla salute umana. La previsione dell'incriminazione in commento distingue tra condotte aventi ad oggetto rifiuti pericolosi e quelle che riguardano rifiuti non pericolosi: la gestione illecita dei rifiuti pericolosi va sanzionata penalmente se ha ad oggetto una quantità non trascurabile, mentre se riguarda rifiuti non pericolosi, la gestione andrà punita se è idonea a causare danni rilevanti all'ambiente o alla salute umana. Nel caso di rifiuti pericolosi, dunque, si prevede un reato di pericolo astratto, per il quale è precluso al giudice di accertare se in concreto vi sia stato un pericolo per l'ambiente o la salute umana.

Il secondo paragrafo obbliga gli Stati membri a punire il traffico transfrontaliero illecito e intenzionale di rifiuti, quando riguarda una quantità non trascurabile, “*whether executed in a single shipment or in several shipments which appear to be linked*”, a prescindere, dunque, se si tratti di rifiuti pericolosi o meno.

Le condotte di particolare gravità, riconducibili al concetto di “ecocidio”, come detto, sono definite dall'articolo 31 come ricorrenti qualora le conseguenze delle condotte tipizzate nelle disposizioni incriminatrici siano particolarmente gravi, come l'inquinamento diffuso o gli incidenti industriali con gravi effetti sull'ambiente o gli incendi boschivi su larga scala. Nell'ipotesi, dunque, che i fatti descritti dalle precedenti disposizioni incriminatrici provochino la distruzione o un danno esteso e concreto, irreversibile o duraturo a un ecosistema di vaste dimensioni o di notevole valore ambientale o a un *habitat* all'interno di un sito protetto, o cagionino danni diffusi e concreti, irreversibili o duraturi alla qualità delle matrici ambientali, si prevede un'ipotesi autonoma di reato, la cui struttura descrittiva si sovrappone “per eccesso” a quelle degli illeciti specificamente tipizzati, con particolare riguardo all'intenzionalità della condotta posta in essere e alle conseguenze devastanti per l'ambiente in genere.

Sotto il profilo procedurale, la Convenzione impegna gli Stati membri a garantire il diritto delle vittime o, comunque, dei danneggiati e delle organizzazioni rappresentative di interessi collettivi a partecipare al procedimento penale di accertamento delle responsabilità in materia ambientale, oltre ad assicurare, in questo caso, alle sole vittime, ogni misura di protezione e di informazione (articolo 43). Gli articoli 44 e 45, infine, impegnano gli Stati membri alla protezione, rispettivamente, dei testimoni e dei soggetti che segnalano le violazioni ambientali o collaborano con la giustizia.

In sintesi la Convenzione *de qua* - di assoluto rilievo per il presente lavoro - si inserisce in un

contesto normativo più ampio teso alla protezione dell'ambiente, tra cui la Direttiva (UE) 2024/1203, con la quale si integra.

L'obiettivo è quello di armonizzare le leggi penali degli Stati membri del Consiglio d'Europa, tracciando linee guida fondamentali, quali:

- criminalizzazione dell'ecicidio, obbligando gli Stati a punire comportamenti intenzionali che causano gravi danni ambientali (equiparabili, appunto, all'ecicidio)²;
- responsabilità delle persone giuridiche (*corporate responsibility*): la Convenzione impone agli Stati l'obbligo di introdurre la responsabilità delle persone giuridiche per reati ambientali commessi a loro vantaggio o nel loro interesse. Si prevede inoltre che l'affermazione di tale responsabilità sia accompagnata da sanzioni adeguate, comprese le misure interdittive. Viene inoltre valorizzato il ruolo dei modelli organizzativi e di gestione come strumenti di prevenzione;
- sanzioni: gli Stati parte sono tenuti a prevedere sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive, incluse – nei casi più gravi – pene detentive. La Convenzione invita a considerare anche misure riparatorie e risarcitorie, rafforzando l'approccio repressivo e preventivo;
- la Convenzione riconosce il legame tra criminalità organizzata e reati ambientali, cercando di contrastare le reti criminali che operano in questo settore, e contiene disposizioni finalizzate a garantire l'efficacia delle indagini e dei procedimenti penali (*investigation and*

² Le nozioni di ecicidio e di reati qualificati si rinvergono peraltro anche nei "considerando" nn. 21 e 37 della Direttiva (UE) n. 1203/2024, che così recitano:

"(21). I reati relativi a condotte intenzionali elencati nella presente direttiva possono comportare conseguenze catastrofiche, come inquinamento diffuso, incidenti industriali con gravi effetti sull'ambiente o incendi boschivi su vasta scala. Qualora simili reati provochino la distruzione di un ecosistema di dimensioni o di valore ambientale considerevoli o di un habitat all'interno di un sito protetto, oppure provochi danni diffusi e rilevanti, irreversibili o duraturi a tali ecosistema o habitat, o alla qualità dell'aria, del suolo o dell'acqua, tali reati che hanno provocato conseguenze catastrofiche dovrebbero costituire reati qualificati e, pertanto, dovrebbero essere puniti con sanzioni più severe rispetto a quelle applicabili nei casi di reati diversi da quelli definiti nella presente direttiva. Tali reati qualificati possono comprendere condotte paragonabili all'«ecicidio», che è già disciplinato dal diritto di taluni Stati membri e che è oggetto di discussione nei consessi internazionali.”;

"(37). Gli Stati membri dovrebbero garantire che le sanzioni o le misure penali o non penali applicabili alle persone giuridiche ritenute responsabili dei reati qualificati quali definiti nella presente direttiva siano più severe di quelle applicabili in caso di altri reati definiti nella presente direttiva. A tal fine, gli Stati membri dovrebbero, conformemente al loro diritto nazionale, prevedere un livello più elevato di sanzioni pecuniarie penali e non penali rispetto al livello massimo di sanzioni pecuniarie stabilito nella presente direttiva o altrimenti prevedere sanzioni o misure più severe, comprese sanzioni o misure penali o non penali, o una combinazione delle stesse.”.

Sulla definizione dei "reati qualificati", si richiama l'articolo 3.3 della stessa Direttiva (UE) n.1203/2024:

"... 3. Gli Stati membri provvedono affinché i reati relativi alle condotte elencate al paragrafo 2 costituiscano reati qualificati se tali condotte provocano: a) la distruzione di un ecosistema di dimensioni o di valore ambientale considerevoli o di un habitat all'interno di un sito protetto o danni diffusi e rilevanti, irreversibili o duraturi, a tale ecosistema o habitat; o b) o danni diffusi e rilevanti, irreversibili o duraturi alla qualità dell'aria, del suolo o delle acque.”.

criminal proceedings), anche attraverso l'adozione di strumenti adeguati quali il sequestro, la confisca e la protezione dei testimoni e dei *whistleblower*;

- cooperazione internazionale (*international cooperation*): consapevole della dimensione transnazionale dei crimini ambientali, la Convenzione promuove la cooperazione giudiziaria e investigativa tra Stati, facilitando l'assistenza reciproca, l'estradizione e lo scambio di informazioni;
- meccanismo di monitoraggio (*monitoring mechanism*): per garantire l'effettività dell'attuazione, è previsto un meccanismo di monitoraggio multilivello, con il compito di valutare periodicamente l'adempimento degli obblighi convenzionali da parte degli Stati firmatari.

Il 3 dicembre 2025, a Strasburgo, la Convenzione è stata aperta alla firma non solo degli Stati membri del Consiglio d'Europa, ma anche dell'Unione europea e degli Stati non membri che hanno partecipato alla sua elaborazione. La stessa entrerà in vigore il primo giorno del mese successivo alla scadenza di un periodo di tre mesi a decorrere dalla data in cui dieci Stati, tra cui almeno otto Stati membri del Consiglio d'Europa, avranno ratificato la Convenzione.

3. Il diritto eurounitario

La normativa eurounitaria in materia di gestione dei rifiuti ha subito una evoluzione negli ultimi venti anni, sino ad arrivare -progressivamente alla fissazione dei criteri di definizione della pericolosità dei rifiuti, alla previsione di un sistema obbligatorio di registrazione dei movimenti dei rifiuti, nonché alla individuazione delle responsabilità delle varie fasi della loro gestione, orientando la disciplina nella direzione del controllo del flusso transfrontaliero.

3.1. Gli atti dell'Unione europea

Nell'ordinamento dell'Unione europea la normativa rilevante in materia di spedizioni di rifiuti e traffici illeciti transnazionali riprende e integra gli strumenti internazionali, stabilendo un sistema di vigilanza e controllo delle spedizioni di rifiuti all'interno del suo territorio, nonché con i Paesi dell'Associazione europea di libero scambio (EFTA), con i Paesi dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) e i Paesi terzi che hanno firmato la Convenzione di Basilea, indicando specifiche previsioni quando siano coinvolti Paesi non contraenti.

Gli atti dell'Unione rilevanti sono:

- Regolamento (CE) n. 1013/2006 relativo alle spedizioni di rifiuti;
- Regolamento (CE) n. 1418/2007, relativo all'esportazione di alcuni rifiuti destinati al recupero verso alcuni Paesi ai quali non si applica la decisione dell'OCSE sul controllo dei movimenti transfrontalieri di rifiuti;
- Regolamento (UE) 2024/1157, che dal 21 maggio 2026 (fatta salva qualche eccezione, elencata negli articoli 85 e 86) sostituisce i precedenti regolamenti;
- Regolamento (UE) 1257/2013 sul riciclaggio di navi, peraltro oggetto di modifiche in seno al citato Regolamento (UE) 2024/1157;
- Direttiva 2008/99/CE sulla tutela penale dell'ambiente;
- Direttiva (UE) 2024/1203, che dal 21 maggio 2026 (salvo qualche eccezione) sostituisce la precedente direttiva.

Il Regolamento (CE) n. 1013/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 giugno 2006, relativo alle spedizioni di rifiuti, stabilisce norme sul controllo delle spedizioni di rifiuti per migliorare la tutela ambientale ed è stato abrogato a decorrere dal 20 maggio 2024 dal Regolamento (UE) 2024/1157 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 aprile 2024, relativo alle spedizioni di rifiuti, che modifica i regolamenti (UE) n. 1257/2013 e (UE) 2020/1056 e abroga appunto il Regolamento (CE) n. 1013/2006. È opportuno precisare che, come indicato negli artt. 85 e 86 del nuovo Regolamento, le disposizioni del Regolamento (CE) n. 1013/2006 continuano ad applicarsi fino al 21 maggio 2026, ad eccezione dell'articolo 30, la cui applicazione è cessata al 20 maggio 2024; mentre l'articolo 37 si applica fino al 21 maggio 2027 e l'articolo 51 fino al 31 dicembre 2025.

Il Regolamento del 2006 continua ad applicarsi anche alle spedizioni per le quali è stata presentata una notifica conformemente all'articolo 4 e per le quali l'autorità competente di destinazione ha fornito conferma di ricevimento ai sensi dell'articolo 8 prima del 21 maggio 2026, perciò a tali spedizioni non si applicano le disposizioni del nuovo Regolamento del 2024.

Il Regolamento del 2006 era stato adottato con lo scopo di riordinare le plurime modifiche normative intervenute nel tempo, conformarsi alle disposizioni della Convenzione di Basilea del 22 marzo 1989, ed allinearsi alla decisione C(2001)107 def. del Consiglio dell'OCSE, relativa alla revisione della precedente decisione C(92)39 def. sul controllo dei movimenti transfrontalieri di rifiuti destinati ad operazioni di recupero (decisione OCSE).

Il Regolamento persegue l'obiettivo di proteggere l'ambiente (considerando 1) e mira ad

“organizzare e disciplinare la sorveglianza e il controllo delle spedizioni di rifiuti secondo modalità che tengano conto della necessità di preservare, proteggere e migliorare la qualità dell’ambiente e della salute umana e che favoriscano una più uniforme applicazione del Regolamento in tutto il territorio della Comunità” (considerando 7).

La disciplina prevede, in dettaglio - articolo 1 - procedure e regimi di controllo per le spedizioni di rifiuti in funzione dell’origine, della destinazione e dell’itinerario di spedizione, del tipo di rifiuti spediti e del tipo di trattamento da applicare ai rifiuti nel luogo di destinazione.

Nell’ambito materiale, ai sensi dell’articolo 1, par. 2, rientrano le spedizioni di quasi tutte le tipologie di rifiuti (a) tra gli Stati membri dell’UE, all’interno dell’UE o con transito attraverso Paesi terzi; (b) importati nell’UE da Paesi terzi; (c) esportati dall’UE verso Paesi terzi; (d) in transito nel territorio dell’UE, con un itinerario da e verso Paesi terzi. Il successivo par. 3 esclude i rifiuti radioattivi, rifiuti prodotti a bordo delle navi, spedizioni soggette all’obbligo di riconoscimento di cui al Regolamento sui sottoprodotti di origine animale, talune spedizioni di rifiuti provenienti dall’Antartico, importazioni nell’UE di taluni rifiuti prodotti da forze armate o da organizzazioni umanitarie in situazioni di crisi.

Nello specifico, le prime norme riguardano le spedizioni all’interno della Comunità con o senza transito attraverso Paesi terzi (Titolo II, artt. 3-30). Alla procedura di notifica e autorizzazione preventive scritte (artt. 3-17) sono soggetti tutti i rifiuti destinati allo smaltimento (articolo 3, par. 1, lett. a) e i soli rifiuti indicati nella lett. b quando destinati al recupero. Per tutte le spedizioni di rifiuti soggette all’obbligo di notifica deve essere stipulato un contratto tra il notificatore e il destinatario per il recupero o lo smaltimento dei rifiuti notificati (articolo 5). Tra le clausole di tale contratto deve essere previsto l’obbligo per il notificatore di riprendere i rifiuti qualora la spedizione, il recupero o lo smaltimento non siano stati effettuati come previsto o siano stati effettuati illegalmente (articolo 5, par. 3). Per quanto riguarda l’autorizzazione, l’articolo 9 richiede che le autorità competenti dei Paesi interessati dalla spedizione (di spedizione, transito e destinazione) provvedano per iscritto entro 30 giorni dalla data di trasmissione della conferma di ricevimento da parte dell’autorità competente di destinazione.

Non è prevista la procedura di notifica e autorizzazione per i rifiuti destinati ad essere spediti di cui all’articolo 3, parr. 2 e 4 (vale a dire i rifiuti elencati nell’allegato III o III B e alcune miscele di rifiuti, non classificati sotto una voce specifica dell’allegato III, quando la quantità dei rifiuti spediti supera 20 kg, nonché i rifiuti esplicitamente destinati alle analisi di laboratorio, per una quantità massima di 25 kg), per i quali sono richieste ulteriori informazioni, indicate nell’articolo 18.

Altri obblighi comprendono il divieto di miscelazione dei rifiuti durante la spedizione (articolo

19), l'obbligo di riprendere i rifiuti quando la spedizione non può essere portata a termine come previsto (artt. 22-23) e in caso di spedizione illegale (artt. 24-25).

Quando si tratta di spedizioni all'interno della Comunità con transito attraverso Paesi terzi, per i rifiuti destinati allo smaltimento (articolo 31) è previsto che, in aggiunta alle disposizioni del Titolo II, l'autorità competente di spedizione deve chiedere alle autorità competenti dei Paesi terzi di trasmettere la loro autorizzazione scritta alla spedizione prevista entro 60 giorni (salvo rinuncia di tale diritto) nel caso di parti della convenzione di Basilea (lett. *a*) oppure, se non sono parti contraenti, entro un termine convenuto (lett. *b*). Quando la spedizione riguarda rifiuti destinati al recupero (articolo 32, par. 1) effettuata all'interno della Comunità, con transito attraverso uno o più Paesi terzi ai quali non si applica la decisione OCSE del 2001, deve essere seguita la procedura di cui al precedente articolo 31. Se una spedizione di rifiuti destinati al recupero è effettuata all'interno della Comunità, comprese le spedizioni fra luoghi situati nello stesso Stato membro, con transito attraverso uno o più Paesi terzi ai quali si applica la decisione OCSE (articolo 32, par. 2), l'autorizzazione di cui all'articolo 9 può essere accordata tacitamente e, in mancanza di obiezioni o condizioni, la spedizione può avere inizio trenta giorni dalla conferma di ricevimento da parte della autorità di destinazione a norma dell'articolo 8.

Per le spedizioni esclusivamente all'interno degli Stati membri (Titolo III, articolo 33), è previsto che ogni Paese istituisca un sistema appropriato di sorveglianza e controllo delle spedizioni di rifiuti esclusivamente all'interno della loro giurisdizione, che sia coerente con il sistema comunitario istituito dai Titoli II e VII.

In merito alle esportazioni dalla Comunità verso Paesi terzi (Titolo IV), è imposto il divieto di esportazione di rifiuti destinati allo smaltimento, ad eccezione delle esportazioni dirette ai Paesi EFTA che fanno parte della Convenzione di Basilea, a meno che tale Paese proibisca l'importazione di tali rifiuti o l'autorità di spedizione dubiti dei metodi di gestione ecologicamente corretti (articolo 34), le cui procedure di esportazione, pertanto, devono seguire le indicazioni di cui all'articolo 35. Gli artt. 36 e 37 riguardano le esportazioni di rifiuti destinati al recupero verso Paesi ai quali non si applica la decisione OCSE, per le quali è previsto un divieto generale di esportare i rifiuti pericolosi (vale a dire che pongono rischi per la salute umana e l'ambiente). Fa eccezione l'esportazione verso i Paesi ai quali si applica la decisione dell'OCSE (articolo 38).

Il Titolo V disciplina le importazioni nella Comunità da Paesi terzi, dedicando gli artt. 41-42 alle importazioni di rifiuti destinati allo smaltimento e gli artt. 43-45 ai rifiuti destinati al recupero. Vi è un divieto di importazioni per lo smaltimento o il recupero, ad eccezione di quelle provenienti da Paesi cui si applica la decisione OCSE (per i soli casi di recupero), da Paesi aderenti alla

convenzione di Basilea o da Paesi con i quali è in vigore un accordo o da altri territori in situazione di crisi o in caso di guerra.

Al transito nel territorio della Comunità di spedizioni da e verso Paesi terzi è dedicato il Titolo VI, dove, per i rifiuti destinati allo smaltimento (Articolo 47), è previsto che si applichino gli obblighi procedurali di cui all'articolo 42, relativo alle importazioni con alcune integrazioni, mentre, per i rifiuti destinati al recupero (articolo 48) si devono applicare le disposizioni di cui al precedente articolo 47 quando al Paese terzo non si applica la decisione OCSE oppure, in caso contrario, rileva l'articolo 44.

Tra le altre disposizioni di cui al Titolo VII, si segnala l'articolo 49, relativo alla protezione dell'ambiente, in base al quale tutte le parti coinvolte devono garantire che i rifiuti che spediscono siano gestiti *“senza pericolo per la salute umana e secondo metodi ecologicamente corretti per tutta la durata della spedizione e durante il recupero e lo smaltimento”*.

Infine, in base all'articolo 50, spetta agli Stati membri stabilire misure di esecuzione, ovvero le normative in materia di prevenzione e individuazione delle spedizioni illegali, nonché le norme in materia di sanzioni applicabili in caso di violazione delle disposizioni del presente Regolamento, che devono essere effettive, proporzionate e dissuasive, e adottare tutte le misure necessarie affinché esse siano attuate. La norma in questione è stata modificata dal Regolamento (UE) n. 660/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, allo scopo di rafforzare i sistemi di controllo dei Paesi dell'UE, con cui vengono stabiliti requisiti minimi di ispezione, con particolare attenzione ai flussi di rifiuti problematici (come i rifiuti pericolosi e i rifiuti spediti illegalmente, abbandonati in discariche abusive o trattati non conformemente). A tal riguardo, era stato imposto agli Stati membri di adottare i piani di ispezione entro il 2017. Questo Regolamento del 2014 è stato abrogato implicitamente con l'entrata in vigore il 20 maggio 2024 del nuovo Regolamento (UE) 2024/1157 sopra citato, che agli artt. 60-63 disciplina le ispezioni degli Stati membri, i piani di ispezione e le sanzioni, su cui si dirà anche *infra*.

In conclusione, il Regolamento (CE) n. 1013/2006 è stato modificato con ulteriori atti, principalmente per introdurre aggiornamenti, tra i quali il Regolamento (CE) n. 1418/2007 della Commissione, del 29 novembre 2007, relativo all'esportazione di alcuni rifiuti destinati al recupero, elencati nell'allegato III o III A del Regolamento (CE) n. 1013/2006, verso alcuni Paesi ai quali non si applica la decisione dell'OCSE sul controllo dei movimenti transfrontalieri di rifiuti, e da ultimo il Regolamento delegato (UE) 2020/2174 della Commissione, del 19 ottobre 2020, e il Regolamento delegato (UE) 2024/3229 della Commissione, del 18 ottobre 2024, per quanto riguarda le modifiche relative alle spedizioni di rifiuti elettrici ed elettronici concordate nell'ambito della Convenzione di

Basilea. Anche questi atti saranno sostituiti dal Regolamento (UE) 2024/1157 e, nello specifico, il Regolamento n. 1418/2007 a decorrere dal 21 maggio 2027.

Con la proposta di Regolamento relativo alle spedizioni di rifiuti e che modifica i regolamenti (UE) n. 1257/2013 e (UE) 2020/1056 pubblicata nel 2021, la Commissione, come emerge dalla relazione alla proposta stessa, si prefiggeva l'obiettivo di rivedere la normativa al fine di aumentare il livello di protezione dell'ambiente e della sanità pubblica dagli impatti delle spedizioni transfrontaliere di rifiuti, affrontando i problemi individuati in sede di valutazione nel 2020, e di conformarsi al *Green Deal* europeo e al piano d'azione per l'economia circolare, con lo scopo di facilitare le spedizioni di rifiuti per il riutilizzo e il riciclaggio nell'UE.

La finalità di evitare che l'UE esportasse in Paesi terzi rifiuti a mezzo di spedizioni illegali imponeva la necessità di rivedere l'intero quadro normativo sulla materia, in tutte le declinazioni - strategia industriale, piano d'azione per le materie prime critiche, riciclo etc.: tanto ha dato la stura a nuove disposizioni normative, di seguito indicate.

Con la pubblicazione del Regolamento (UE) n. 2024/1157 dell'11 aprile 2024 si è provveduto alla sostituzione, seppure con la già accennata gradualità, del precedente Regolamento CE n. 1013/2006.

Il nuovo Regolamento sulle spedizioni di rifiuti va integrato col Regolamento delegato (UE) 2024/3230 della Commissione, del 18 ottobre 2024, per quanto riguarda le modifiche relative alle spedizioni di rifiuti elettrici ed elettronici concordate nell'ambito della Convenzione di Basilea, che, tra l'altro, aggiorna gli allegati III, IV e V.

Come chiarito nell'articolo 1, il Regolamento 2024/1157 *“stabilisce le misure volte a proteggere l'ambiente e la salute umana e a contribuire alla neutralità climatica e al conseguimento di un'economia circolare e dell'obiettivo dell'inquinamento zero prevenendo o riducendo gli impatti negativi che possono derivare dalle spedizioni dei rifiuti e dal trattamento dei rifiuti nel luogo di destinazione. Stabilisce le procedure e i regimi di controllo per le spedizioni di rifiuti in funzione dell'origine, della destinazione e dell'itinerario di spedizione, del tipo di rifiuti e del tipo di trattamento da applicare ai rifiuti nel luogo di destinazione”*.

Rimane la struttura del precedente quadro normativo, come pure la definizione dell'ambito di applicazione (articolo 2), che comprende le spedizioni di rifiuti (a) tra Stati membri, con o senza transito attraverso Paesi terzi; (b) importati nell'Unione da Paesi terzi; (c) esportati dall'Unione verso Paesi terzi; (d) in transito nel territorio dell'Unione nel corso del tragitto verso o da Paesi terzi. In base all'articolo 3, il Regolamento non si applica alle spedizioni di diverse categorie di rifiuti, come i rifiuti radioattivi, i sottoprodotti di origine animale, o le acque reflue, contemplati da

altre specifiche normative dell'Unione.

Alle spedizioni all'interno dell'Unione con o senza transito attraverso Paesi terzi è dedicato il Titolo II ed è imposto un divieto generale di spedizione di tutti i rifiuti destinati allo smaltimento (articolo 4, par. 1), salvo il caso in cui si sia ottenuta l'autorizzazione in base alla procedura di notifica e autorizzazione preventive scritte di cui agli artt. 5-17.

Per le spedizioni nell'Unione per il recupero dei rifiuti elencati nell'allegato IV, considerati pericolosi o non in grado di essere recuperati in modo ecologicamente corretto, deve essere utilizzata la stessa procedura di notifica e autorizzazione di cui sopra. Se i rifiuti sono identificati come rifiuti verdi di cui agli allegati III, IIIA e IIIB o non superano i 250 kg e sono destinati ad analisi di laboratorio, in base all'articolo 4, par. 4, devono essere rispettati gli obblighi generali di informazione di cui all'articolo 18. Rimangono, seppure con modifiche rispetto al precedente atto, il divieto di miscelazione dei rifiuti durante la spedizione (articolo 19), gli obblighi di ripresa dei rifiuti nei casi di impossibilità di portare a termine la spedizione autorizzata come previsto (artt. 22-24) e di spedizione illegale (artt. 25-26).

Infatti, merita particolare menzione, ai fini delle elusioni della tracciabilità delle partite e dei c.d. *giri-bolla*³, l'estensione del divieto di miscelazione di rifiuti "con altri materiali" (articolo 19), a modifica del precedente e più circoscritto limite di miscelazione *tra soli rifiuti*.

Invero, nell'ordinamento giuridico italiano, il divieto di miscelazione nella sua forma più estesa (da intendersi in assenza di autorizzazione) si ricavava implicitamente dal combinato disposto delle norme ambientali nazionali e in particolare di cui al D. Lgs. n. 152/2006 (definizioni di gestione di rifiuti, trattamento e recupero, di cui all'articolo 183, nonché artt. 208 e seguenti e articolo 256), poiché qualsiasi attività finalizzata alla miscelazione costituisce di fatto forma di gestione di rifiuti in quanto andrebbe a costituire nuove partite aventi caratteristiche potenzialmente differenti, pertanto soggette ad autorizzazione preventiva.

Dunque, la nuova imposizione del citato divieto di miscelazione a livello europeo consente di considerarlo (euro)unitariamente, con evidenti risvolti positivi ai fini del controllo, anche in ambito transnazionale, sia in importazione che in esportazione.

Gli artt. 34 e 35 disciplinano le spedizioni all'interno dell'Unione con transito attraverso Paesi terzi, che rimandano alle procedure di importazione o esportazione da/verso Paesi terzi, con alcuni

³ Con la dicitura informale *giro-bolla*, ormai entrata a far parte del normale linguaggio nell'ambito criminologico ambientale, si intende l'errata e dolosa attribuzione di una falsa qualificazione giuridica ad una o più partite di rifiuti, mediante la redazione o alterazione di falsi documenti di accompagnamento (FIR, allegato VII, documenti di trasporto, fatture, comunicazioni in forma scritta fide facenti, etc.), spesso per indurre con l'inganno gli organi di controllo a ritenere che sia stato svolto un certo trattamento ai fini del recupero, con la conseguente possibile attribuzione della nuova qualificazione giuridica di cessato rifiuto o *end of waste*, ovvero che si tratti addirittura di sottoprodotto.

adattamenti.

Per le spedizioni esclusivamente all'interno degli Stati membri (Titolo III, articolo 36), è previsto che ogni Paese istituisca un regime appropriato di sorveglianza e controllo del trasporto di rifiuti esclusivamente all'interno della loro giurisdizione, che sia coerente con il sistema dell'Unione istituito dai Titoli II e VII.

In relazione alle esportazioni dall'Unione verso Paesi terzi (Titolo IV), vale il divieto di esportazione di rifiuti destinati allo smaltimento (artt. 37-38), mentre sono autorizzate per i Paesi dell'EFTA se sono parti della Convenzione di Basilea, non vietano tali importazioni e rispettano le norme di spedizione interne dell'Unione, con alcune modifiche.

Le esportazioni di rifiuti per il recupero verso i Paesi ai quali non si applica la decisione OCSE sono vietate quando si tratta di rifiuti pericolosi e alcuni altri tipi elencati, compresa la plastica, salvo in circostanze eccezionali (articolo 39); sono vietate anche quando i rifiuti non siano pericolosi (articolo 40), tranne per i rifiuti metallici e contenenti metalli soggetti agli obblighi generali di informazione o alle procedure di notifica e autorizzazione preventive scritte; oppure quando un Paese può dimostrare che i rifiuti saranno gestiti in modo ecologicamente corretto e richiede l'inclusione nell'elenco delle destinazioni. Tale elenco dei Paesi verso i quali sono autorizzate le esportazioni dall'Unione di rifiuti non pericolosi destinati al recupero deve essere adottato dalla Commissione entro il 21 novembre 2026, poi regolarmente aggiornato (artt. 41-43). Nei casi di trasporto di rifiuti dall'Unione, destinati a essere recuperati in Paesi ai quali si applica la decisione OCSE, con o senza transito attraverso Paesi ai quali si applica la decisione OCSE, si dovranno seguire le disposizioni del titolo II, con gli adeguamenti necessari (artt. 44-45).

Con riguardo alle esportazioni di rifiuti di plastica verso i Paesi a cui si applica la decisione OCSE, la Commissione esercita un controllo specifico ed entro il 21 maggio 2026 valuta se i Paesi a cui si applica la decisione OCSE e che importano volumi significativi di rifiuti di plastica dall'Unione sono conformi all'articolo di riferimento (articolo 45, par. 5). Spetta agli esportatori dimostrare che i rifiuti saranno gestiti in modo ecologicamente corretto (articolo 45, par. 6).

Per le importazioni nell'Unione da Paesi terzi (Titolo V), il Regolamento vieta le importazioni di rifiuti destinati allo smaltimento (artt. 50-51) o al recupero (artt. 52-54), fatta eccezione per le parti contraenti della Convenzione di Basilea; altri Paesi con i quali l'Unione o i suoi Stati membri hanno concluso accordi bilaterali o multilaterali; altre aree in situazioni eccezionali, quali crisi, operazioni di mantenimento della pace o guerra. Inoltre, richiede alle autorità competenti dell'Unione di garantire che i rifiuti importati non mettano a rischio la salute umana e siano gestiti in modo ecologicamente corretto (articolo 55).

Il Titolo VI disciplina il transito nell'Unione da e verso Paesi terzi di rifiuti destinati allo smaltimento (articolo 57) e di rifiuti destinati al recupero (articolo 58), con rinvii alle procedure di cui sopra.

Nuove disposizioni sono contenute nel Titolo VII, recante la gestione ecologicamente corretta e garanzia dell'osservanza delle norme, imponendo ai produttori di rifiuti, notificatori, spedizionieri e altri soggetti coinvolti nel recupero o nello smaltimento dei rifiuti che questi *“siano gestiti senza pericolo per la salute umana e in modo ecologicamente corretto per tutta la durata della spedizione e durante il recupero e lo smaltimento”* e (capo 2) la garanzia dell'osservanza delle norme.

Questo secondo capo contiene norme relative a ispezioni degli Stati membri e sanzioni (artt. 60-63), cooperazione a livello nazionale e tra Stati membri (artt. 64-65) e istituzione del Gruppo di controllo della conformità delle spedizioni di rifiuti (articolo 66), nonché azioni intraprese dalla Commissione (artt. 67-71).

In particolare, oltre alla conferma dell'imposizione di un piano delle ispezioni relative alle spedizioni di rifiuti in capo a ciascuno Stato membro (già presente, sostanzialmente in forma analoga, nel Regolamento CE n. 1013/2006), con l'inserimento tra gli altri degli articoli 68, rubricato *“ispezioni a cura della Commissione”*, nonché 69 e 70, viene introdotto un sistema di ispezioni da parte della Commissione presso siti territoriali ricadenti all'interno degli Stati membri, avvalendosi dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF)⁴ e con specifici poteri di richiesta di informazioni e coinvolgimento delle autorità locali, ai fini degli approfondimenti ritenuti necessari per rilevare difformità nelle procedure di spedizione di rifiuti.

Il quadro normativo dell'Unione relativo alle spedizioni di rifiuti, che persegue lo scopo principale di proteggere l'ambiente e richiede agli Stati di attuare sistemi di controllo e sanzionatori appropriati, è composto anche da altri atti che ricadono nell'ambito della cooperazione penale.

⁴ Per la *ratio* e le finalità di tali ispezioni, cfr. tra l'altro, il *considerando* n. 62, che recita:

“Al fine di sostenere e integrare le attività svolte dagli Stati membri per garantire l'osservanza del Regolamento, la Commissione dovrebbe essere autorizzata a svolgere ispezioni e azioni di coordinamento in merito alle spedizioni illegali che sono di natura complessa e potrebbero avere effetti negativi gravi sulla salute umana o sull'ambiente, e quando le azioni investigative necessarie hanno una dimensione transfrontaliera che coinvolge almeno due Paesi. Nello svolgimento di tali ispezioni, la Commissione dovrebbe agire nel pieno rispetto delle garanzie procedurali e in stretta collaborazione con le autorità pertinenti negli Stati membri, garantendo che tali ispezioni non abbiano un impatto negativo su un'eventuale procedura penale, legale o amministrativa riguardante la stessa spedizione illegale nello Stato membro. La Commissione può prendere in considerazione la possibilità, nell'ambito della propria organizzazione interna, di affidare determinate azioni di contrasto previste dal presente Regolamento all'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), che possiede le competenze necessarie in materia. Le ispezioni e l'azione di coordinamento dell'assistenza reciproca non dovrebbero pregiudicare la responsabilità primaria degli Stati membri di assicurare la conformità al presente Regolamento e di farlo rispettare e non dovrebbero influire sul costante esercizio dei poteri conferiti rispettivamente alla Commissione o all'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) in altri atti giuridici, in particolare nel Regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, nel Regolamento (CE) n. 515/97 del Consiglio o nel Regolamento (Euratom, CE) n. 2185/96 del Consiglio.”

Rileva in questo contesto la direttiva 2008/99/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, sulla tutela penale dell'ambiente, che *“istituisce misure collegate al diritto penale allo scopo di tutelare l'ambiente in modo più efficace”* (articolo 1), perseguendo quanto indicato nella base giuridica, costituita dall'articolo 175 TCE.

Ai sensi dell'articolo 3, vengono definite le attività che costituiscono reati ambientali qualora siano illecite e poste in essere intenzionalmente o quanto meno per grave negligenza, tra le quali sono menzionate la raccolta, il trasporto, il recupero o lo smaltimento di rifiuti, comprese la sorveglianza di tali operazioni e il controllo dei siti di smaltimento successivo alla loro chiusura, nonché l'attività effettuata in quanto commerciante o intermediario (gestione dei rifiuti), che provochi o possa provocare il decesso o lesioni gravi alle persone o danni rilevanti alla qualità dell'aria, alla qualità del suolo o alla qualità delle acque, ovvero alla fauna o alla flora (lett. b). Devono essere puniti anche il favoreggiamento e l'istigazione a commettere intenzionalmente tali attività illecite (articolo 4).

Le sanzioni stabilite dagli Stati membri devono essere efficaci, proporzionate e dissuasive (articolo 5). Ciò vale anche quando si tratti di persone giuridiche (articolo 7), che possono essere dichiarate responsabili di reati commessi a loro vantaggio da altre persone indicate nell'articolo 6, nonché quando la mancanza di supervisione o controllo da parte di una persona che detenga una posizione preminente abbia reso possibile la commissione di un reato.

Questa direttiva si aggiunge alla Direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale, che *“istituisce un quadro per la responsabilità ambientale, basato sul principio ‘chi inquina paga’, per la prevenzione e la riparazione del danno ambientale”* (articolo 1). La direttiva del 2004 è stata successivamente modificata dal Regolamento (UE) 2019/1010 che armonizza e semplifica gli obblighi di comunicazione in materia di legislazione ambientale.

Sulla gestione dei rifiuti, all'interno dell'Unione europea, rileva la Direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, successivamente modificata dalla Direttiva (UE) 2018/851 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018. Basti qui osservare che la direttiva sui rifiuti *“stabilisce misure volte a proteggere l'ambiente e la salute umana prevenendo o riducendo gli impatti negativi della produzione e della gestione dei rifiuti, riducendo gli impatti complessivi dell'uso delle risorse e migliorandone l'efficacia”* (articolo 1). Nel delineare una gerarchia dei rifiuti, conferma il principio *“chi inquina paga”*, introduce il concetto di responsabilità estesa del produttore - usualmente indicata con l'acronimo inglese *EPR, Extended Producer Responsibility* -, indica determinati requisiti per la gestione dei rifiuti, dai quali

rimangono esclusi taluni tipi, quali elementi radioattivi, materiali esplosivi in disuso, feci, acque reflue e carcasse di animali.

La Direttiva (UE) 2018/851 prevede a carico di ogni Stato membro il dovere di adottare le misure necessarie affinché la produzione, la raccolta, il trasporto, lo stoccaggio e il trattamento dei rifiuti pericolosi siano eseguiti in condizioni tali da garantire la protezione dell'ambiente e della salute umana, ivi comprese misure volte a garantire la tracciabilità dalla produzione alla destinazione finale e il controllo dei rifiuti pericolosi (articolo 17).

Essa impone l'individuazione dei soggetti in capo ai quali sono posti i costi della gestione dei rifiuti e introduce, come accennato, la nozione di responsabilità estesa del produttore, stabilendo che la loro gestione debba avvenire senza creare alcun pericolo per l'acqua, l'aria, il suolo, la flora o la fauna, ovvero senza comportare inconvenienti da rumori o odori e senza danneggiare il paesaggio o i siti di particolare interesse (artt. 13 e 14 della direttiva 2008/98). La direttiva assegna agli Stati l'onere di adottare le misure necessarie per garantire che ogni produttore iniziale o altro detentore di rifiuti provveda personalmente al loro trattamento oppure li consegni ad un commerciante o ad un ente o a un'impresa che effettua le operazioni di trattamento dei rifiuti o ad un soggetto, pubblico o privato, addetto alla raccolta degli stessi. Le autorità nazionali competenti sono anche chiamate a istituire piani di gestione e programmi di prevenzione dei rifiuti, oltre a garantire l'adozione delle misure necessarie affinché la produzione, la raccolta, il trasporto, lo stoccaggio e il trattamento dei rifiuti pericolosi siano eseguiti in condizioni tali da assicurare la protezione dell'ambiente e della salute. Secondo la direttiva, la gestione dei rifiuti deve avvenire nel rispetto del principio di autosufficienza e prossimità, essendo in capo agli Stati membri l'onere di adottare, di concerto con altri Stati, qualora ciò risulti necessario od opportuno, le misure appropriate per la creazione di una rete integrata e adeguata di impianti di smaltimento dei rifiuti e di impianti per il recupero dei rifiuti urbani non differenziati provenienti dalla raccolta domestica, inclusi i casi in cui detta raccolta comprenda tali rifiuti provenienti da altri produttori, tenendo conto delle migliori tecniche disponibili (v. Capo III, artt. 15-16).

Il capo VI, infine, dispone, all'articolo 34, che gli enti e le imprese che effettuano operazioni di trattamento, raccolta, trasporto o produzione di rifiuti siano soggetti ad adeguate ispezioni periodiche da parte delle autorità competenti.

L'Italia ha provveduto al recepimento della direttiva rifiuti del 2008 e delle modifiche apportate con la Direttiva 851/2018, intervenendo sul D. Lgs. n. 152/2006, con D. Lgs. 3 dicembre 2010, n. 205, recante "*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*" e D. Lgs. 3

settembre 2020, n. 116, recante “Attuazione della direttiva (UE) 2018/851 che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti e attuazione della direttiva (UE) 2018/852 che modifica la direttiva 1994/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio”.

Si tratta dunque di un “pacchetto rifiuti” adottato nell’ambito del progetto di economia circolare e su cui sono intervenute alcune direttive: Direttiva (UE) 2018/850 del 30 maggio 2018 che modifica la Direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti e la Direttiva (UE) 2018/851 del 30 maggio 2018, che modifica la Direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti, oltre che a quelle in materia di imballaggi e rifiuti da imballaggio e in materia di rifiuti da apparecchiature elettriche ed elettroniche⁵.

Si può inoltre fare una menzione alla Direttiva 2009/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 ottobre 2009, che modifica la Direttiva 2005/35/CE relativa all’inquinamento provocato dalle navi e all’introduzione di sanzioni per violazioni, che ha lo scopo di “armonizzare la definizione dei reati di inquinamento provocato dalle navi commessi da persone fisiche o giuridiche, l’ampiezza della loro responsabilità e la natura penale delle sanzioni che possono essere comminate per i reati commessi da persone fisiche” (considerando 1).

Entrambe le direttive 2008/99/CE e 2009/123 saranno sostituite dal 21 maggio 2026 dalla Direttiva (UE) 2024/1203 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell’11 aprile 2024, sulla tutela penale dell’ambiente, da recepire nel diritto nazionale entro il 21 maggio 2026 (articolo 28). La direttiva, che si basa sull’articolo 83, par. 2, TFUE, sulla cooperazione giudiziaria in materia penale (diversamente dal suo atto predecessore) e richiama l’articolo 191 TFUE sulla politica ambientale, mira a rafforzare la conformità con il diritto dell’Unione in materia, in particolare mediante la revisione dell’elenco dei reati ambientali e l’indicazione di “sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive che corrispondano alla gravità dei reati e che esprimano maggiore riprovazione sociale rispetto all’uso delle sanzioni amministrative”, rimanendo fermo il fatto che “la complementarità del diritto penale e del diritto amministrativo è fondamentale per prevenire e

⁵ Negli anni, infatti, si sono succedute altre norme europee volta a disciplinare flussi particolari di rifiuti e, in particolare:

- la Direttiva del Parlamento europeo 2012/19/UE del 4 Luglio 2012 (che ha abrogato la precedente Direttiva 2002/96/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 27 gennaio 2003): direttiva relativa ai rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE), che punta alla prevenzione della formazione di questa tipologia di rifiuto e a promuoverne il reimpiego, il riciclaggio e altre forme di recupero. La direttiva applica il concetto della responsabilità estesa del produttore, prevedendo l’obbligo per i produttori di provvedere al finanziamento delle operazioni di raccolta, stoccaggio, trasporto, recupero, riciclaggio e corretto smaltimento delle proprie apparecchiature una volta giunte a fine vita, fissando specifici obiettivi di raccolta;
- la Direttiva 94/62/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 dicembre 1994, e ss.mm.ii., sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggi. Richiede che gli Stati membri mettano a punto misure atte a prevenire la formazione dei rifiuti d’imballaggio e a favorire il riutilizzo degli stessi;
- la Direttiva 2006/66/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 settembre 2006, e ss.mm.ii., relativa a pile e accumulatori e ai rifiuti di pile e accumulatori.

scoraggiare condotte illecite che danneggiano l'ambiente" (considerando 4).

La direttiva impone agli Stati membri di punire penalmente gli atti intenzionali che danneggiano l'ambiente, nonché in alcuni casi quelli commessi per negligenza almeno grave⁶. Tra questi sono compresi la gestione illecita dei rifiuti (articolo 3, par. 2, lett. f) e le spedizioni illegali di rifiuti (lett. g). Queste, infatti, sono considerate attività che possono provocare effetti devastanti all'ambiente e alla salute umana e gli Stati membri, pertanto, dovrebbero provvedere affinché costituisca reato la gestione illecita di rifiuti pericolosi, quando in quantità non trascurabile, o altri rifiuti, che possono provocare danni rilevanti all'ambiente o alla salute umana (considerando 18). In base all'articolo 4, gli Stati membri devono garantire che anche l'istigazione o il favoreggiamento e il concorso a tali reati siano punibili come reati, così come il tentativo di commettere un reato.

In merito alle sanzioni per le persone fisiche e giuridiche, le prime sono sottoposte a sanzioni, comprese le pene detentive per reati gravi – in particolare quelli che comportano il decesso o danni significativi all'ambiente – e possono inoltre subire sanzioni o misure accessorie, quali ammende, squalifiche o l'obbligo di ripristinare l'ambiente, oppure di risarcire i danni causati allo stesso (articolo 5). Le persone giuridiche possono essere ritenute responsabili per reati commessi a loro vantaggio da persone che si trovano in una posizione preminente, con sanzioni che comprendono anche misure significative e accessorie, comprese restrizioni operative e misure correttive obbligatorie (artt. 6-7). Le circostanze aggravanti, di cui all'articolo 8, comprendono l'entità del danno, il coinvolgimento nella criminalità organizzata e le decisioni di condanna emesse in precedenza. Le circostanze attenuanti, ex articolo 9, comprendono gli sforzi per ripristinare l'ambiente e la cooperazione con le autorità giudiziarie. Devono essere adottate misure anche per

⁶ Va detto, nell'ambito della breve e sommaria descrizione di alcuni dei principali obblighi imposti dalla Direttiva (UE) 2024/1203 agli Stati membri, che l'ordinamento giuridico italiano dotato di una gamma di strumenti normativi che potrebbero soddisfare, seppure solo in parte, alcuni di tali nuovi obblighi. A mero titolo esemplificativo e non esaustivo:

- il D. Lgs. n. 22 del 1997 (c.d. Decreto Ronchi) prevedeva al proprio articolo 53, comma 3, un delitto per i c.d. traffici illeciti organizzati di rifiuti (poi oggetto di riproposizione, in forma sostanzialmente invariata, nell'articolo 260 del D. Lgs. n. 152 del 2006, a sua volta "spostato", per effetto della c.d. *riserva di codice* introdotta con il D. Lgs. n. 21 del 2018, nel titolo VI-*bis* del Codice penale, introdotto con L. n. 68 del 2015);
- la lettura combinata del D. Lgs. n. 152 del 2006, del D. Lgs. 121 del 2011 (quest'ultimo attuativo della precedente Direttiva (CE) 2008/99 sulla tutela penale dell'ambiente) e della Legge n. 68 del 2015 consente di cogliere l'implementazione di un sistema di sanzioni penali ambientali, sia contravvenzioni che delitti, coordinato con un parallelo metodo di attribuzione della responsabilità amministrativa agli enti nel cui interesse o vantaggio tali reati erano stati commessi;
- il D.L. n. 116 del 2025, convertito con modifiche dalla Legge 3 ottobre 2025, n. 147, ha inasprito le sanzioni contro molti reati ambientali e in materia di rifiuti, intervenendo, tra l'altro, sul D. Lgs. 152 del 2006, sul Codice penale, sul D. Lgs. n. 231 del 2001 in materia di responsabilità degli Enti e sul c.d. Codice antimafia (D. Lgs. n. 159 del 2011): alcune fattispecie illecite contravvenzionali ambientali sono state elevate al rango di delitto (con la conseguente sottrazione della possibilità di accedere alle procedure estintive per le contravvenzioni o all'oblazione), i limiti edittali delle pene già esistenti sono stati aumentati considerevolmente, il catalogo dei c.d. reati-presupposto per l'attribuzione agli enti di responsabilità amministrativa da reati ambientali è stato aggiornato, sia con nuovi inserimenti che con l'aumento delle sanzioni;
- l'impianto sanzionatorio già vigente in Italia tiene conto, anche ai fini della gravità, dell'elemento psicologico doloso o colposo in capo al soggetto agente.

consentire il tracciamento, l'identificazione, il congelamento e la confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato di cui agli articoli 3 e 4 (articolo 10).

Sono poi disciplinati i termini di prescrizione (articolo 11); la competenza giurisdizionale (articolo 12), che spetta a ciascuno Stato per i reati commessi sul suo territorio, sulle sue navi o aeromobili immatricolati, quando il danno si è verificato sul suo territorio o quando l'autore del reato è un proprio cittadino; la cooperazione tra le autorità competenti in seno ad uno Stato membro (articolo 19) e tra Stati membri e Commissione e altri organi e organismi dell'Unione, quali l'Agenzia dell'Unione europea per la giustizia penale (Eurojust) e la Procura europea, nell'ambito delle rispettive competenze giurisdizionali, per affrontare efficacemente i reati ambientali transfrontalieri (articolo 20). Ai sensi dell'articolo 21, gli Stati membri devono dotarsi di una strategia nazionale di materia di lotta contro i reati ambientali entro il 21 maggio 2027.

Per il recepimento della Direttiva (UE) n. 1203/2024 in ambito nazionale, è stato riservato apposito spazio all'interno della Legge di delegazione europea 2025 (articolo 9 della L. n. 91 del 2025) e i relativi lavori legislativi sono in corso.

3.2. Riepilogo sinottico del quadro normativo dell'Unione Europea in materia di traffici illeciti transnazionali di rifiuti

	Regolamento (CE) 1013/2006	Regolamento (UE) 2024/1157
Spedizioni all'interno dell'UE con o senza transito attraverso Paesi terzi (tra Italia e altro Stato UE, attraverso o no Paesi terzi)	artt. 3-30	artt. 4-35
per i rifiuti destinati allo smaltimento e per i rifiuti indicati nell'articolo 3, par. 1, lett. <i>b</i>), quando destinati al recupero, è richiesta la procedura di notifica e autorizzazione preventive scritte	artt. 3-17	artt. 4-17
per i rifiuti destinati ad essere spediti, di cui all'articolo 3, parr. 2 e 4, sono richieste ulteriori informazioni indicate nell'articolo 18	articolo 3, articolo 18	articolo 4, articolo 18
dall'inizio della spedizione fino al ricevimento in un impianto	Articolo 19	Articolo 19

di recupero o smaltimento, i rifiuti indicati nella notifica o nella comunicazione di cui all'articolo 18 non sono mescolati ad altri rifiuti (o altre sostanze o oggetti, secondo la versione modificata dal Reg. UE n. 1157/2024)		
per i rifiuti destinati allo smaltimento spediti all'interno dell'UE con transito attraverso Paesi terzi, l'autorizzazione scritta delle autorità competenti dei Paesi terzi deve avvenire entro 60 giorni (salvo rinuncia di tale diritto) nel caso di parti della convenzione di Basilea (lett. <i>a</i>) oppure, se non sono parti contraenti, entro un termine convenuto (lett. <i>b</i>)	articolo 31	articolo 34
per i rifiuti destinati al recupero spediti all'interno dell'UE, con transito attraverso uno o più Paesi terzi ai quali non si applica la decisione OCSE del 2001, deve essere seguita la procedura di cui al precedente articolo 31	articolo 32, par. 1	articolo 35, par. 1
per i rifiuti destinati al recupero spediti all'interno dell'UE, anche nello stesso Stato membro, con transito attraverso uno o più Paesi terzi ai quali si applica la decisione OCSE, l'autorizzazione di cui all'articolo 9 può essere tacita e, in mancanza di obiezioni o condizioni, la spedizione può avere inizio 30 giorni dalla conferma della autorità di destinazione	articolo 32, par. 2	articolo 35, par. 2
Spedizioni esclusivamente all'interno degli Stati membri (in Italia)	articolo 33	articolo 36
ogni Stato membro segue il proprio sistema di sorveglianza e controllo delle spedizioni di rifiuti		
Esportazioni dall'UE verso Paesi terzi (in uscita dall'Italia)	artt. 34-40	artt. 37-49
divieto di esportazione di rifiuti destinati allo smaltimento, ad eccezione delle esportazioni dirette ai Paesi EFTA che fanno parte della convenzione di Basilea, a meno che tale Paese proibisca l'importazione di tali rifiuti o l'autorità di spedizione dubiti dei metodi di gestione ecologicamente corretti, per cui dovrà essere seguita la procedura di cui all'articolo 35	articolo 34	articolo 37

divieto di esportazione di rifiuti destinati al recupero verso Paesi ai quali non si applica la decisione OCSE, ad eccezione dell'esportazione verso i Paesi ai quali si applica la decisione dell'OCSE	artt. 36-38	artt. 39-47
elenco dei Paesi verso i quali sono autorizzate le esportazioni dall'Unione di rifiuti non pericolosi destinati al recupero	//	artt. 41-43
Importazioni nell'UE da Paesi terzi (in ingresso in Italia)	artt. 41-45	artt. 50-56
divieto di importazioni di rifiuti destinati allo smaltimento	articolo 41	artt. 50-51
divieto di importazioni di rifiuti destinati al recupero, ad eccezione di quelle provenienti da Paesi cui si applica la decisione OCSE (per i soli casi di recupero), da Paesi aderenti alla convenzione di Basilea o da Paesi con i quali è in vigore un accordo o da altri territori in situazione di crisi o in caso di guerra	articolo 43	artt. 52-54
Transito nel territorio dell'UE di spedizioni da e verso Paesi terzi (transito – in ingresso/in uscita dall'Italia)	artt. 47-48	artt. 57-58
ai rifiuti destinati allo smaltimento si applicano gli obblighi procedurali di cui all'articolo 42 relativo alle importazioni con alcune integrazioni	articolo 47	articolo 57
ai rifiuti destinati al recupero si applica l'articolo 47 quando al paese terzo non si applica la decisione OCSE oppure, in caso contrario, l'articolo 44	articolo 48	articolo 58
Gestione ecologicamente corretta	articolo 49	articolo 59
Ispezioni degli Stati membri	articolo 50	artt. 60-62
Sanzioni	articolo 50, par. 1	articolo 63
Cooperazione	artt. 50, 52-56	artt. 64-66

Cooperazione: Direttiva (UE) n. 2024/1203, artt. 19-20

Reati ambientali: Direttiva (CE) n. 2008/99, artt. 3-4; poi Direttiva (UE) n. 2024/1203, artt. 3-4

Sanzioni: Direttiva (CE) n. 2008/99, artt. 5-7; poi Direttiva (UE) n. 2024/1203, artt. 5-9

3.3. *La materia dalla prospettiva doganale*

Con specifico riferimento ai controlli doganali rilevano alcune disposizioni contenute nel Regolamento (UE) n. 1013/2006 sulla spedizione di rifiuti.

In particolare, ai sensi degli articoli 35, 38, 42, 44, 45, 47, 48 e 55, viene conferito in capo alle autorità doganali l'esplicito incarico di controllare le spedizioni transfrontaliere di rifiuti che entrano nell'UE o lasciano l'UE, o che vi transitano. Questi articoli richiedono l'intervento delle autorità doganali per le procedure di controllo in caso di esportazione, importazione o transito di rifiuti sottoposti alla procedura di notifica e autorizzazione preventive scritte.

Per l'illustrazione dei controlli secondo le varie casistiche contenute nel Regolamento si può rinviare agli schemi contenuti negli "*Orientamenti per i controlli doganali sulle spedizioni transfrontaliere di rifiuti*" della Commissione europea (in *G.U.U.E.*, C 157 del 12 maggio 2015, pp. 1-14).

Come osservato sopra, il Regolamento del 2006 è stato abrogato dal Regolamento (UE) 2024/1157, che si applica dal 21 maggio 2026, salvo qualche eccezione.

In merito all'attività doganale, si segnalano le definizioni contenute nell'articolo 3, relative a "*ufficio doganale di esportazione*", inteso quale ufficio doganale di esportazione definito all'articolo 1, punto 16, del Regolamento delegato (UE) 2015/2446 della Commissione (n. 18); "*ufficio doganale di uscita*" ovvero l'ufficio doganale di uscita determinato conformemente all'articolo 329 del Regolamento di esecuzione (UE) 2015/2447 della Commissione (n. 19); e "*ufficio doganale di entrata*" che è l'ufficio doganale di prima entrata definito all'articolo 1, punto 15, del Regolamento delegato (UE) 2015/2446 (n. 20).

Ai sensi dell'articolo 27, che disciplina la "*trasmissione e scambio di informazioni per via elettronica*", è previsto che gli uffici doganali debbano collegarsi alla apposita piattaforma per lo scambio di informazioni (comma 3)⁷.

⁷ "*La piattaforma di cui al primo comma è utilizzata anche per lo scambio in tempo reale delle informazioni e della documentazione di cui al paragrafo 1 per le spedizioni all'interno dell'Unione con transito attraverso Paesi terzi, l'esportazione dall'Unione, l'importazione nell'Unione e il transito attraverso l'Unione, qualora le autorità competenti, gli uffici doganali di esportazione, di uscita e di entrata, le autorità coinvolte nelle ispezioni e gli operatori*

L'articolo 38, relativo a “*Procedure di esportazione di rifiuti destinati allo smaltimento verso i Paesi EFTA*”, indica espressamente il coinvolgimento degli uffici doganali (parr. 3 e 6). Similmente, gli uffici doganali sono coinvolti nelle procedure per le importazioni di rifiuti destinati allo smaltimento in situazioni di crisi, o in operazioni di ristabilimento o mantenimento della pace (articolo 51, parr. 3 e 5); nonché nelle operazioni di transito nell'Unione di rifiuti destinati allo smaltimento (articolo 57) e di rifiuti destinati al recupero (articolo 58). Alla “*Designazione degli uffici doganali di entrata e di uscita*” è dedicato l'articolo 77.

Occorre inoltre segnalare che il quadro normativo si compone anche di:

- gli accordi di cooperazione internazionale siglati a norma dell'articolo 52 del Regolamento n. 1013/2006 sulle spedizioni di rifiuti;
- gli accordi di cooperazione e assistenza amministrativa reciproca in materia doganale con Paesi terzi (una forma di cooperazione che dovrebbe aiutare le autorità doganali ad accrescere l'efficienza degli strumenti esistenti per controllare i flussi commerciali e contrastare le frodi e le attività illecite);
- i Protocolli di intesa tra le procure e l'Agenzia delle dogane, nonché fra questa e le singole associazioni di imprese nei singoli settori.

Come di seguito si analizzerà, una delle peculiarità che caratterizza i due ambiti convergenti della spedizione dei rifiuti e dello sdoganamento di merci (in senso generale, quindi coinvolgendo necessariamente anche i rifiuti), almeno per quanto riguarda l'applicazione dell'*enforcement* in Italia, è costituita dalla diversa nomenclatura che appare sui documenti per identificare la medesima partita di materiali (*recte*: rifiuti, per il caso che ci occupa).

Infatti, il “linguaggio” che la normativa vigente – in materia di gestione dei rifiuti – impone per indicare gli obbligatori elementi di tracciabilità di una partita di rifiuti in ambito UE è basato sul codice EER, assegnato a seguito di caratterizzazione da svolgersi a cura del produttore, nonché sul possesso di appositi documenti, nello specifico FIR o allegato VII – di cui al Regolamento UE 1013/2006 e 1157/2024 – a seconda che si tratti di una porzione di trasporto interna allo Stato membro, ovvero di spedizione transfrontaliera.

Si aggiunge, quale elemento di ulteriore particolarità, il caso di spedizione transfrontaliera, con

economici dei Paesi terzi si colleghino con tale piattaforma tramite un sistema o un software disponibile, nel qual caso si applica mutatis mutandis il paragrafo 4, o tramite il sito web di cui al terzo comma del presente paragrafo”.

il conseguente sdoganamento, di partite di *end of waste*, che hanno perso la qualificazione giuridica di rifiuto e quindi viaggiano accompagnate da sola documentazione di trasporto (DDT – documento di trasporto).

Attualmente, all'atto dello sdoganamento, le partite di rifiuti (o degli accennati *end of waste*) cessano di essere identificate nel predetto modo – se rifiuti con il codice EER e accompagnate dal FIR/allegato VII, se *end of waste* con il solo DDT –, assumendo invece un codice doganale (del tutto diverso e senza possibilità di riconducibilità automatica al precedente EER o alla descrizione della merce del DDT) ed essendo accompagnate da una bolletta doganale DAU.

Come accennato, si tornerà sull'argomento nel seguito, al fine di delineare le modalità di controllo istituzionale in fase di *enforcement*, nonché per delineare eventuali criticità e prospettive di modifica delle procedure vigenti.

4. Il diritto interno di matrice statale

A livello nazionale, la disciplina del traffico transfrontaliero di rifiuti è regolata da fonti di diverso rango, provenienza e forza giuridica, venendo in rilievo le normative in tema di rifiuti, quelle in tema di trasporti e della correlata sicurezza degli stessi (in quanto ai fini del trasporto i rifiuti pericolosi sono assimilati alle merci pericolose) e quelle afferenti alla materia doganale, nonché quelle di diritto amministrativo e di diritto comune.

4.1. Il D. Lgs. n. 152/2006: introduzione

La disciplina del traffico di rifiuti si àncora al più ampio concetto di gestione dei rifiuti, definito dalla normativa in materia come “*la raccolta, il trasporto, il recupero, compresa la cernita, e lo smaltimento dei rifiuti, compresi la supervisione di tali operazioni e gli interventi successivi alla chiusura dei siti di smaltimento, nonché le operazioni effettuate in qualità di commerciante o intermediari*” (articolo 183, comma 1, lett. n, D. Lgs. 152/2006).

Presidiano alle attività di gestione dei rifiuti i principi di azione ambientale⁸ e gli obblighi in

⁸ Cfr., *inter alia*:

- articolo 4, comma 2 della Direttiva 2008/98 e s.m.i., che recita: “... *Gli Stati membri garantiscono che l'elaborazione della normativa e della politica dei rifiuti avvenga in modo pienamente trasparente, nel rispetto delle norme nazionali vigenti in materia di consultazione e partecipazione dei cittadini e dei soggetti interessati. Conformemente agli articoli 1 e 13, gli Stati membri tengono conto dei principi generali in materia di protezione dell'ambiente di precauzione e sostenibilità, della fattibilità tecnica e praticabilità economica, della protezione delle risorse nonché degli impatti complessivi sociali, economici, sanitari e ambientali...*”

- articolo 191 del Trattato sul Funzionamento dell'UE (TFUE) che, tra l'altro, recita: “...1. *La politica dell'Unione in materia ambientale contribuisce a perseguire i seguenti obiettivi: — salvaguardia, tutela e miglioramento della*

materia di partecipazione e di accesso alle informazioni, tenendo conto altresì dei criteri di priorità e gerarchia⁹, espressamente previsti nel campo del diritto ambientale sia a livello europeo che nazionale.

All'interno della Parte IV, Titolo I, nel D. Lgs. n. 152/2006 (di seguito anche Codice dell'ambiente o Testo unico ambientale – TUA) rubricata “*Norme in materia di gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinati*”, alcune disposizioni sono dedicate al trasporto e alla circolazione dei rifiuti, sia sul territorio nazionale che dall'estero o verso l'estero. La violazione di tali prescrizioni – di carattere amministrativo – costituisce il presupposto (o antecedente logico) all'accertamento dei numerosi reati che presidiano l'interesse ambientale nel nostro ordinamento.

Un primo nucleo di disposizioni è dedicato alla tracciabilità dei rifiuti – intesa in senso quasi contabile – e si lega alla responsabilità nella gestione degli stessi (articolo 188, D. Lgs. n. 152/2006). In particolare, gli articoli da 188-*bis* a 190 del D. Lgs. n. 152/2006 sono volti all'istituzione di un sistema di tracciabilità dei rifiuti, comprendente – dal lato “pubblicistico” – l'istituzione di un registro elettronico nazionale e di un catasto rifiuti e che impone – sul versante degli obblighi d'impresa – la tenuta un registro di carico e scarico dei rifiuti agli operatori professionali.

Proprio per evitare l'abbandono dei rifiuti (il cui divieto è presidiato dall'articolo 192), un secondo insieme di prescrizioni delinea un *corpus* normativo relativo specificamente al trasporto. Il sistema si incentra, in particolare, sia su una regolamentazione relativa al mero trasporto, prevedendo una documentazione obbligatoria che deve accompagnare i rifiuti (articolo 193) e delle incombenze specifiche sulle modalità di trasporto (artt. 193-*bis* e 194), sia su di un regime autorizzatorio dei soggetti abilitati a tale attività di trasporto (articolo 212).

A queste disposizioni, nel caso di rifiuti “pericolosi” – poiché tale circostanza li rende assimilabili, ai fini del trasporto, alle “merci pericolose” – si aggiungono le previsioni contenute nell'Accordo europeo relativo al trasporto internazionale su strada delle merci pericolose (c.d.

qualità dell'ambiente, — protezione della salute umana, — utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali, — promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale e, in particolare, a combattere i cambiamenti climatici. 2. La politica dell'Unione in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni dell'Unione. Essa è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio “chi inquina paga...”

- articolo 178-*ter* del D. Lgs. 152/2006, che recita: “1. La gestione dei rifiuti è effettuata conformemente ai principi di precauzione, di prevenzione, di sostenibilità, di proporzionalità, di responsabilizzazione e di cooperazione di tutti i soggetti coinvolti nella produzione, nella distribuzione, nell'utilizzo e nel consumo di beni da cui originano i rifiuti, nel rispetto del principio di concorrenza, nonché del principio chi inquina paga. A tale fine la gestione dei rifiuti è effettuata secondo criteri di efficacia, efficienza, economicità, trasparenza, fattibilità tecnica ed economica, nonché nel rispetto delle norme vigenti in materia di partecipazione e di accesso alle informazioni ambientali.”

⁹ Cfr., *inter alia*, articolo 4, commi 1 e 2, della Direttiva 2008/98 e s.m.i., nonché articolo 179 del D. Lgs. n. 152/2006.

ADR)¹⁰, nonché quelle analoghe applicabili al trasporto marittimo (SOLAS-IMDG)¹¹ e aereo (IT-ICAO)¹².

Seppure apparentemente tali ultimi ambiti normativi, in quanto finalizzati ad aspetti precipui di sicurezza del trasporto, sembrerebbero discostarsi dalle finalità di tutela ambientale del restante compendio normativo descritto, di fatto i due macro-sistemi divengono complementari ai fini del monitoraggio e della tracciabilità stessa dei rifiuti, costituendo una preziosa risorsa sia per gli organi istituzionali preposti alla vigilanza che per i restanti *stakeholders*.

4.2. Le competenze

Il riparto di competenze è delineato dagli articolo 195-198 del D. Lgs. 152/2006 che, in particolare, richiamano la competenza dello Stato.

Sono invece di competenza regionale le attività in materia di spedizioni transfrontaliere dei rifiuti che il Regolamento (CEE) n. 259/93 del 1° febbraio 1993 attribuisce alle autorità competenti di spedizione e di destinazione. Così infatti specifica l'articolo 196.

Quanto alle competenze delle province, l'articolo 197 del D. Lgs. 152/2006 assegna loro le funzioni amministrative concernenti la programmazione e l'organizzazione del recupero e dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale, mentre in base all'articolo 198 i comuni concorrono, nell'ambito delle attività svolte a livello degli ambiti territoriali ottimali di cui all'articolo 200 D. Lgs. 152/2006 e con le modalità ivi previste, alla gestione dei rifiuti urbani, al cui interno certamente rientra l'attività di trasporto.

¹⁰ L'accordo europeo relativo al trasporto internazionale su strada delle merci pericolose nasce come trattato internazionale essenzialmente europeo nel 1957, ma successivamente hanno aderito molti altri Paesi extra europei. L'ultima versione dell'accordo è del 2021. L'articolo 193, comma 6, D. Lgs. n. 152/2006 evidenzia, dopo la novella recata dal D. Lgs. 23 dicembre 2022, n. 213, l'obbligo di imballaggio ed etichettatura dei rifiuti pericolosi proprio secondo le prescrizioni disposte in tema di trasporto di merci pericolose e di pubblica sicurezza.

¹¹ Il trasporto marittimo di merci pericolose è disciplinato dalle disposizioni della Convenzione internazionale SOLAS (*Safety of Life At Sea*) e del codice IMDG (*International Maritime Dangerous Goods Code*) che discende dal capitolo VII della Convenzione stessa. In sintesi, la SOLAS e l'IMDG Code stabiliscono le norme per la classificazione, l'imballaggio, l'etichettatura, la documentazione e la manipolazione delle merci pericolose ai fini del trasporto marittimo.

¹² Il trasporto di merci pericolose via aerea è regolamentato dalle *Technical Instructions* (TIs) dell'ICAO (*International Civil Aviation Organization*), che sono integrate e rese operative dal manuale DGR (*Dangerous Goods Regulations*) dell'IATA (*International Air Transport Association*). Le TIs ICAO stabiliscono le norme per la classificazione, l'imballaggio, l'etichettatura, la documentazione e la manipolazione delle merci pericolose nel trasporto aereo. L'IATA, mediante il manuale DGR, fornisce istruzioni dettagliate per l'applicazione delle TIs ICAO, spesso includendo requisiti più restrittivi per garantire la sicurezza.

4.3. La Parte Quarta del D. Lgs. n. 152/2006

Come detto sopra, la materia del “trasporto” di rifiuti è regolata, a livello interno, dalla Parte quarta del D. Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (Codice dell’ambiente), che non contiene una definizione di trasporto, bensì lo inquadra tra le attività di “gestione” dei rifiuti.

La responsabilità per la gestione dei rifiuti, che l’ordinamento assegna al produttore iniziale e a tutti i soggetti lungo la catena di gestione, a norma dell’articolo 188 del Codice dell’ambiente, non si esaurisce con il mero affidamento dei rifiuti al trasportatore.

4.3.1. Il sistema di tracciabilità dei rifiuti (articolo 188-bis, D. Lgs. n. 152/2006)

Per garantire il rispetto della normativa lungo la catena di gestione, l’ordinamento prevede un sistema di tracciabilità dei rifiuti, che si compone di un Registro elettronico nazionale per la tracciabilità dei rifiuti, disciplinato dall’articolo 188-bis del Codice dell’ambiente, nonché di procedure e strumenti di tracciabilità dei rifiuti, disciplinati – oltre che dal predetto articolo – dagli articoli 190 e 193 del già menzionato Codice dell’ambiente.

La tracciabilità dei rifiuti – con un sistema tendenzialmente digitalizzato – costituisce da lungo tempo uno degli obiettivi del legislatore nell’ambito della gestione degli stessi¹³, ma la sua realizzazione ha incontrato numerose difficoltà tecniche ed operative, che hanno imposto più volte la modifica delle disposizioni di riferimento e, talora, la loro radicale abrogazione.

La tracciabilità, in particolare, si concretizza oggi nella digitalizzazione degli “adempimenti relativi alle modalità di compilazione e tenuta del registro di carico e scarico e del formulario identificativo di trasporto dei rifiuti”¹⁴ di cui si dirà al paragrafo § 4.3.2. Si cercano di raggruppare, quindi, in un unico *database* (chiamato oggi RENTRI), le informazioni e i dati relativi al trasporto e alla gestione dei rifiuti e ai soggetti autorizzati a tali attività.

Il RENTRI, acronimo di “registro elettronico nazionale sulla tracciabilità dei rifiuti”, prende il posto dell’abrogato SISTRI (“sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti”), mai pienamente entrato in funzione¹⁵ e basato su di una localizzazione satellitare dei mezzi adibiti al trasporto e su un supporto digitale che avrebbe dovuto accompagnare i rifiuti e contenere le informazioni relative.

¹³ Inizialmente solo per i rifiuti speciali prodotti da produttori di un certo rilievo, oppure per i rifiuti pericolosi. Gli obblighi di tracciabilità sono stati poi estesi ad altre categorie di produttori e, addirittura, dal 2014, anche per coloro che gestiscono i rifiuti urbani, ma solo nella regione Campania (articolo 11, comma 3 D.L. 31 agosto 2013, n. 101, convertito – con modificazioni – dalla Legge 30 ottobre 2013, n. 125).

¹⁴ Articolo 188 bis, comma 1, D. Lgs. 03 aprile 2006, n. 152, così come novellato dal D. Lgs. 23 dicembre 2022, n. 213.

¹⁵ Il c.d. SISTRI era stato istituito con D.M. 17 dicembre 2009 e la sua disciplina era stata più volte modificata, fino all’abrogazione completa nel 2018.

Il RENTRI è stato reso operativo nell'aprile 2023 – con il decreto ministeriale n. 59/2023¹⁶, seguito successivamente da un Decreto Direttoriale del settembre 2023, con l'individuazione delle scadenze per gli adempimenti¹⁷, nonché da altri Decreti Direttoriali recanti disposizioni di funzionamento¹⁸ – ed è articolato in due sezioni, la prima contenente una anagrafica dei soggetti iscritti con i dati relativi alle autorizzazioni amministrative rilasciate a tali soggetti e la seconda, invece, destinata a raccogliere i dati dei registri e dei formulari dei rifiuti. Proprio la seconda sezione del RENTRI costituisce il *database* informatico del registro cronologico di carico e scarico dei rifiuti e del formulario di identificazione degli stessi, oggi digitalizzati, di cui si dirà a breve.

Un aspetto che è opportuno evidenziare è il tentativo di un ritorno al sistema di controllo e geolocalizzazione dei rifiuti o, meglio, dei veicoli adibiti al trasporto degli stessi. Con l'abolizione, dal 1° gennaio 2019, del sistema SISTRI – che obbligava alla localizzazione satellitare e ad una dotazione di sicurezza informatica i veicoli adibiti al trasporto di particolari rifiuti – restavano a disposizione degli organi di controllo solo le informazioni contenute all'interno del formulario di identificazione – oggetto di digitalizzazione nel RENTRI – in cui è necessario indicare anche “*data e percorso dell'instradamento*” dei rifiuti trasportati¹⁹.

Il D.M. n. 59/2023, tuttavia, ha introdotto l'obbligo per i soggetti che trasportano rifiuti speciali pericolosi di dotare i mezzi di trasporto di sistemi di geolocalizzazione²⁰ e, quindi, dal 15 dicembre 2024, la disponibilità di sistemi di geolocalizzazione sui mezzi di trasporto dei rifiuti rappresenta un requisito di idoneità tecnica per l'iscrizione all'albo nazionale dei gestori ambientali²¹.

4.3.2. *Il registro cronologico di carico e scarico dei rifiuti (articolo 190, D. Lgs. n. 152/2006)*

Le procedure e gli strumenti di tracciabilità si sostanziano nel Registro cronologico di carico e scarico, disciplinato dall'articolo 190 del Codice dell'ambiente, e nel Formulario di identificazione, disciplinato dall'articolo 193 del medesimo Codice dell'ambiente.

Le disposizioni relative al registro cronologico di carico e scarico dei rifiuti sono oggi contenute nell'articolo 190, D. Lgs. n. 152/2006, novellato incisivamente dal D. Lgs. n. 213/2022.

Il registro è un documento – conforme ad un modello indicato, da ultimo, dal D.M. n. 59/2023 e

¹⁶ D.M. del Ministero dell'Ambiente e sicurezza energetica 4 aprile 2023, n. 59 (in G.U. 31 maggio 2023, n. 126).

¹⁷ D.D. del Ministero dell'Ambiente e della sicurezza energetica, Direzione Generale Economia Circolare, 7 novembre 2023, n. 143

¹⁸ Cfr., tra gli altri, D.D. 253, 254, 255 in data 12 dicembre 2024 del Ministero dell'Ambiente e della sicurezza energetica, Direzione Generale Economia Circolare.

¹⁹ Articolo 193, comma 1, lett. d), D.Lgs. n. 152/2006.

²⁰ Articolo 16, D.M. 4 aprile 2023, n. 59.

²¹ L'articolo 212, comma 8, D. Lgs. n. 152/2006 prevede, infatti, l' “*idoneità tecnica dei mezzi utilizzati per il trasporto dei rifiuti*”, su cui è intervenuto il citato articolo 16, D.M. n. 59/2023.

soggetto a vidimazione da parte della Camera di commercio – che numerosi soggetti, come coloro che effettuano professionalmente attività di raccolta e trasporto di rifiuti ovvero i produttori di rifiuti speciali industriali e artigianali²², devono compilare entro termini perentori²³, rilevando cronologicamente tutte le operazioni di carico e scarico dei rifiuti e indicando “*per ogni tipologia di rifiuto la quantità prodotta o trattata, la natura e l’origine di tali rifiuti e la quantità dei prodotti e materiali ottenuti dalle operazioni di trattamento quali preparazione per il riutilizzo, riciclaggio e altre operazioni di recupero nonché, laddove previsto, gli estremi del formulario di identificazione [previsto per il trasporto]*”.

Il registro, come emerge dalle disposizioni citate, ha la finalità di rilevare – con un approccio contabile – anche la produzione di rifiuti e, quindi, prima ancora del trasporto e del trattamento, il momento genetico del ciclo della gestione dei rifiuti. La digitalizzazione del registro si accompagna ad alcune prescrizioni, dettate dal menzionato D.M. n. 59/2023, volte a garantire una vidimazione digitale, una progressività e non modificabilità delle operazioni informatiche compiute sul registro, la conservazione dei dati relativi agli operatori che hanno effettuato l’immissione dei dati nel sistema e la compatibilità con le prescrizioni del c.d. Codice dell’amministrazione digitale²⁴.

Con l’avvento del registro elettronico nazionale tutti i dati del registro cronologico di carico e scarico dei rifiuti sono destinati a confluire nel *database* del sistema di tracciabilità dei rifiuti, generando un importante flusso informativo circa la gestione dei rifiuti²⁵. Tale mole di dati se, da un lato, costituisce probabilmente una utile risorsa ai fini di un tempestivo e capillare controllo sul territorio, impone all’Amministrazione una sfida in ordine alla gestione ottimale e alla sicurezza degli stessi.

Inoltre, come si dirà, una attenta trasparenza di questi dati potrebbe favorire o incentivare l’individuazione di filiere di utilizzo dei prodotti di scarto, permettendo – quindi – l’individuazione di sottoprodotti destinati a restare nel ciclo produttivo e il miglioramento della c.d. economia circolare.

Tali ultimi profili, di cui non pare trovarsi traccia nel già citato D.M. n. 59/2023, meriterebbero una particolare considerazione in sede di emanazione della disciplina applicativa del registro elettronico nazionale.

²² Per i soggetti obbligati v. elencazione all’articolo 190, comma 1, D. Lgs. n. 152/2006.

²³ Indicati dall’articolo 190, comma 3, D. Lgs. n. 152/2006.

²⁴ Articoli da 4 a 9 del D.M. Ambiente 4 aprile 2023, n. 59.

²⁵ L’incremento massiccio tanto dei dati – siano essi “strutturati”, come quelli di cui si sta parlando in questa sede, oppure “non strutturati”, come i *big data* – quanto della capacità di elaborazione degli stessi è un tratto comune del nostro periodo storico e richiama un fenomeno, noto anche alla scienza giuridica, individuato con la locuzione anglosassone *datafication*, traslitterata in italiano con la parola “dataficazione” o “datificazione”.

4.3.3. *La documentazione per il trasporto: il formulario di identificazione (articolo 193, D. Lgs. n. 152/2006)*

Come accennato più sopra, un secondo *corpus* di disposizioni all'interno del c.d. Codice dell'ambiente è dedicato, specificamente, al trasporto dei rifiuti.

In particolare, il trasporto di rifiuti deve essere accompagnato da un formulario di identificazione (FIR), disciplinato oggi dall'articolo 193 del D. Lgs. n. 152/2006, che – fino all'entrata in vigore del sistema RENTRI – si componeva di un documento cartaceo, conforme alla modulistica prevista dalla decretazione ministeriale²⁶, numerato e vidimato²⁷, in più copie, tante quante sono i soggetti coinvolti nel ciclo di gestione dei rifiuti²⁸.

Vi sono, come anche per gli altri istituti fino ad ora esaminati, forme di esonero o di semplificazione in ragione della natura dei rifiuti ovvero dei requisiti soggettivi di coloro che trasportano i detti rifiuti²⁹.

I dati, destinati a confluire anch'essi nel registro elettronico nazionale di cui si è detto sopra, sono “a) nome ed indirizzo del produttore e del detentore; b) origine, tipologia e quantità del rifiuto; c) impianto di destinazione; d) data e percorso dell'istramento; e) nome ed indirizzo del destinatario”³⁰.

Il formulario di identificazione, con la sua pluralità di copie necessarie per garantire la tracciabilità – in ogni momento – dello spostamento del rifiuto, consente di documentare puntualmente i soggetti coinvolti nella gestione del rifiuto stesso e si coordina con il registro cronologico di carico e scarico previsto dall'articolo 190, D. Lgs. n. 152/2006. In tal senso, infatti, anche tali informazioni sono destinate a confluire nel registro elettronico nazionale e il coordinamento tra le varie fonti informative dovrebbe consentire all'Amministrazione un rapido riscontro sulle eventuali discrasie tra i dati comunicati da ciascun soggetto del ciclo dei rifiuti.

²⁶ Da ultimo, il citato D.M. Ambiente n. 59/2023.

²⁷ Se il modello cartaceo era soggetto a vidimazione da parte della competente Camera di commercio, il percorso di digitalizzazione è stato accompagnato da una serie di successive modifiche tecniche circa l'assolvimento di detto adempimento (cfr., ad esempio, le prescrizioni contenute nel citato articolo 193, commi da 2 a 5).

²⁸ Più specificamente, “il formulario in formato cartaceo è redatto in quattro esemplari, compilati, datati e firmati dal produttore o detentore, sottoscritti altresì dal trasportatore; una copia deve rimanere presso il produttore o il detentore, le altre tre, sottoscritte e datate in arrivo dal destinatario, sono acquisite una dal destinatario e due dal trasportatore, che provvede a trasmetterne una al produttore o al detentore. La trasmissione della quarta copia può essere sostituita dall'invio mediante posta elettronica certificata sempre che il trasportatore assicuri la conservazione del documento originale ovvero provveda, successivamente, all'invio dello stesso al produttore. Le copie del formulario devono essere conservate per tre anni” (articolo 193, comma 4, D. Lgs. n. 152/2006).

²⁹ Ad esempio, la semplice movimentazione di rifiuti all'interno di una medesima area privata non è considerato trasporto (articolo 193, comma 11, D. Lgs. n. 152/2006) o, ancora, il trasporto di rifiuti urbani ai centri di raccolta oppure i trasporti occasionali (articolo 193, commi 7 e 8) e, senza pretesa di esaustività, i rifiuti derivanti da attività di manutenzione e piccoli interventi edili a particolari condizioni (articolo 193, comma 19).

³⁰ Articolo 193, comma 1, D. Lgs. n. 152/2006.

Il formulario di identificazione riveste un ruolo molto importante in tema di esonero di responsabilità dei soggetti tenuti alla gestione dei rifiuti, ai sensi dell'articolo 188, D. Lgs. n. 152/2006. Il sistema di peculiare responsabilità oggettiva disegnato dal citato articolo 188, infatti, può essere superato solamente se il “*conferimento dei rifiuti [avviene] a soggetti autorizzati alle attività di recupero o di smaltimento a condizione che il detentore abbia ricevuto il formulario [...] controfirmato e datato in arrivo dal destinatario entro tre mesi dalla data di conferimento dei rifiuti al trasportatore ovvero che alla scadenza di detto termine il produttore o detentore abbia provveduto a dare comunicazione alle autorità competenti della mancata ricezione del formulario*”³¹. La natura liberatoria dalla responsabilità del formulario di identificazione si coglie anche dalla previsione che “*nella compilazione del formulario di identificazione, ogni operatore è responsabile delle informazioni inserite e sottoscritte nella parte di propria competenza*”³².

4.3.4. Il trasporto intermodale (articolo 193-bis, D. Lgs. n. 152/2006) e transfrontaliero (articolo 194, D. Lgs. n. 152/2006) e il deposito strumentale alla spedizione

Il Codice dell'ambiente distingue l'attività generale di “*trasporto di rifiuti*”³³ da quella di “*trasporto intermodale*”³⁴, nonché di “*spedizioni transfrontaliere*”.

Per organizzare il trasporto o, comunque, nella gestione del trasporto – soprattutto se effettuato con differenti modalità o al di fuori dei confini italiani – potrebbero essere previste delle soste tecniche o un deposito temporaneo dei rifiuti³⁵. Le disposizioni in tema di trasporto hanno cura di specificare che le soste tecniche o il deposito temporaneo in attesa della raccolta o del trasporto – a determinate condizioni – non costituiscono “*deposito*” o “*stoccaggio*” di rifiuti soggetto a procedure autorizzatorie³⁶, né depositi incontrollati³⁷.

Un elemento spesso dirimente tra le condotte lecite legate al trasporto e, invece, il deposito non autorizzato o l'abbandono, è il fattore temporale. Si prevede, infatti, che la sosta per i trasporti nazionali su strada non possa superare le 72 ore³⁸, mentre per i trasporti intermodali (la cui

³¹ Articolo 188, comma 4, lett. b), D. Lgs. n. 152/2006.

³² Articolo 193, comma 17, D. Lgs. n. 152/2006. Inoltre, “*il trasportatore non è responsabile per quanto indicato nel formulario di identificazione dal produttore o dal detentore dei rifiuti e per le eventuali difformità tra la descrizione dei rifiuti e la loro effettiva natura e consistenza, fatta eccezione per le difformità riscontrabili in base alla comune diligenza*”.

³³ V. l'articolo 193 del Codice dell'ambiente.

³⁴ V. l'articolo 193-bis del Codice dell'ambiente.

³⁵ È il caso, ad esempio, del deposito temporaneo prima della raccolta, disciplinato dall'articolo 185-bis, D. Lgs. n. 152/2006.

³⁶ Ad esempio, articolo 193, comma 15, D. Lgs. n. 152/2006 e articolo 193-bis, commi 1 – 3, D. Lgs. n. 152/2006.

³⁷ Assimilati, dall'articolo 192, D. Lgs. n. 152/2006, alla condotta di abbandono di rifiuti.

³⁸ Articolo 193, comma 15, D. Lgs. n. 152/2006.

disciplina è stata introdotta dal D. Lgs. n. 116/2020) vi è un duplice limite temporale di sei giorni dall'inizio del deposito presso lo scalo e – complessivamente – di trenta giorni di trasporto dal luogo di origine³⁹.

Nel caso del superamento di tali limiti temporali, il soggetto che gestisce la logistica presso lo scalo ferroviario o navale⁴⁰ deve informare – entro 24 ore – tutti i soggetti responsabili per la gestione del rifiuto e le autorità amministrative competenti⁴¹ e, nel caso in cui non provveda nessuno, il produttore entro 24 giorni dalla ricezione della comunicazione del gestore dello scalo deve provvedere alla corretta gestione dei rifiuti⁴².

Quanto al trasporto transfrontaliero, con l'eccezione dello Stato della Città del Vaticano e della Repubblica di San Marino, l'articolo 194 – rubricato “Spedizioni transfrontaliere” – prevede che trovino diretta applicazione i regolamenti comunitari e gli eventuali accordi bilaterali⁴³.

Il trasporto, anche transfrontaliero, dei rifiuti è consentito nel territorio italiano solamente a imprese iscritte nell'Albo nazionale dei gestori ambientali, che sarà illustrato poco oltre.

4.3.5. Il catasto dei rifiuti (articolo 189, D. Lgs. n. 152/2006)

La tracciabilità dei rifiuti si aggiunge al più risalente “catasto dei rifiuti”, presso cui vanno comunicate le movimentazioni su base annuale e oggi disciplinato dall'articolo 189, D. Lgs. n. 152/2006⁴⁴. Tale catasto “assicura, anche ai fini della pianificazione delle attività di gestione dei rifiuti, un quadro conoscitivo, completo e costantemente aggiornato, dei dati raccolti [con il modello unico di dichiarazione ambientale] e mediante gli strumenti di tracciabilità”⁴⁵ più sopra ricordati. Il modello unico di dichiarazione ambientale (c.d. MUD) viene inviato annualmente alle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura territorialmente competente da un numeroso novero di soggetti⁴⁶. Nella dichiarazione, in particolare, sono contenuti i dati relativi a “le

³⁹ Articolo 193-bis, comma 1, D. Lgs. n. 152/2006.

⁴⁰ Che deve, comunque, essere autorizzato all'affidamento dei rifiuti ai sensi dell'articolo 212, comma 12, D. Lgs. n. 152/2006.

⁴¹ L'invio tempestivo della comunicazione è condizione di esonero dalla responsabilità per la gestione dei rifiuti anche in capo al gestore dello scalo (articolo 193-bis, comma 3, D. Lgs. n. 152/2006).

⁴² Articolo 193-bis, comma 2, D. Lgs. n. 152/2006.

⁴³ Si richiamano, in particolare, il Reg. (CE) n. 1013/2006, transitoriamente ancora in vigore in attesa dell'entrata in vigore del Reg. (UE) n. 1157/2024 applicabile dal 21 maggio 2026. Quest'ultimo introduce un generale divieto di esportazione dei rifiuti destinati allo smaltimento, salvo specifiche autorizzazioni.

⁴⁴ L'istituzione del catasto dei rifiuti è avvenuta con D.L. 9 settembre 1988, n. 397, convertito con L. 9 novembre 1988, n. 475, poi abrogata dal D. Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, il cui articolo 11 ne prevede la riorganizzazione, avvenuta con D.M. 4 agosto 1998, n. 372.

⁴⁵ Articolo 189, comma 2, D. Lgs. 152/2006, che richiama la Legge 25 gennaio 1994, n. 70, in tema di modello unico di dichiarazione ambientale e di ecogestione e di *audit* ambientale.

⁴⁶ I soggetti obbligati sono indicati dall'articolo 189, comma 3, D. Lgs. n. 152/2006 e, in particolare, sono “*chiunque effettua a titolo professionale attività di raccolta e trasporto di rifiuti, i commercianti e gli intermediari di rifiuti senza*

quantità e le caratteristiche qualitative dei rifiuti oggetto delle predette attività, dei materiali prodotti all'esito delle attività di recupero nonché i dati relativi alle autorizzazioni ed alle comunicazioni inerenti le attività di gestione dei rifiuti"⁴⁷. Analoghe comunicazioni devono essere effettuate anche dai soggetti responsabili del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani e assimilati per i rifiuti raccolti da questi ultimi⁴⁸.

Con l'entrata in funzione del RENTRI, il legislatore immagina anche che una parte dei dati del catasto rifiuti possa essere integrato da quelli emergenti dal registro elettronico nazionale. In particolare, il già citato D.M. n. 59/2023 prevede che sia messo a disposizione dei soggetti iscritti al RENTRI un modello unico di dichiarazione ambientale precompilato con i dati emergenti dalle comunicazioni obbligatorie effettuate per il tramite del registro elettronico nazionale.

4.3.6. Il regime autorizzatorio per i trasportatori di rifiuti

Il regime amministrativo che disciplina il trasporto dei rifiuti si completa – dal punto di vista soggettivo – con la previsione che coloro che effettuano il trasporto di rifiuti debbano essere autorizzati a tale attività e annoverati in un “albo nazionale gestori ambientali”. La *ratio* di tale previsione risiede – come detto più sopra – nella necessità che queste attività rischiose siano svolte da soggetti in possesso di particolari requisiti, previamente accertati dall'Amministrazione. Sempre con tale finalità è stata prevista una cauzione – la cui misura è fissata con decreto ministeriale – per le imprese che svolgono le attività più rischiose, ovverosia la raccolta e il trasporto dei rifiuti pericolosi e l'attività di intermediazione e di commercio senza detenzione, ridotta in caso del possesso di particolari certificazioni ambientali⁴⁹.

Tale regime subisce semplificazioni o parziali deroghe in ragione di specifiche condizioni del trasportatore⁵⁰.

L'autorizzazione, necessaria – come detto – anche per la sola attività di raccolta e trasporto, sia nazionale che internazionale, ha durata quinquennale e l'iscrizione all'albo costituisce direttamente titolo per l'esercizio dell'attività⁵¹. Oggi, con l'entrata in vigore del RENTRI, le imprese iscritte

detenzione, le imprese e gli enti che effettuano operazioni di recupero e di smaltimento di rifiuti, i Consorzi e i sistemi riconosciuti, gli istituti per il recupero e riciclaggio degli imballaggi e di particolari tipologie di rifiuti, nonché le imprese e gli enti produttori iniziali di rifiuti pericolosi e le imprese e gli enti produttori iniziali di rifiuti non pericolosi di cui all'articolo 184, comma 3, lettere c), d) e g)".

⁴⁷ Articolo 189, comma 3, D. Lgs. n. 152/2006.

⁴⁸ Articolo 189, comma 5, D. Lgs. n. 152/2006.

⁴⁹ Articolo 212, comma 10, D. Lgs. n. 152/2006.

⁵⁰ Ad esempio, i soggetti che effettuano il trasporto in conto proprio di rifiuti non pericolosi di modiche quantità dagli stessi prodotti sono parzialmente esonerati dalle disposizioni dell'articolo 212 (articolo 212, comma 8, D. Lgs. n. 152/2006).

⁵¹ Articolo 212, comma 6, D. Lgs. n. 152/2006.

all'albo nazionale dei gestori ambientali, se tenute ad aderire al sistema di tracciabilità dei rifiuti più sopra illustrato, sono iscritte anche al registro elettronico in parola, nella sezione “anagrafica”⁵².-

Sin qui l'apparato normativo che regola il trasporto di rifiuti in ambito nazionale e sovranazionale. Tale tessuto normativo, come si vedrà nel paragrafo seguente, è munito di un corposo apparato sanzionatorio di natura penale ed amministrativa.

4.3.7. Le sanzioni

Il rispetto della normativa sopra esposta è presidiato da un catalogo di sanzioni penali o amministrative pecuniarie che ne puniscono l'inosservanza.

Si specifica che con decreto-legge n. 116/2025, convertito con modifiche con Legge 3 ottobre 2025, n. 147, alcune sanzioni penali sono state inasprite e, in alcuni casi, sono state elevate al rango di delitto rispetto alle precedenti fattispecie contravvenzionali.

In primo luogo, occorre menzionare l'articolo 29-*quaterdecies* del Codice dell'ambiente, dettato in materia di attività particolarmente inquinanti⁵³, per le quali è previsto uno speciale titolo abilitativo, costituito dall'Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA)⁵⁴. La norma sanziona l'inosservanza del titolo come reato e l'attività di trasporto svolta in tale contesto come circostanza aggravante.

Si tratta di una fattispecie che prevede una tutela anticipata del bene finale ambiente⁵⁵, punendo a titolo di pericolo astratto l'esercizio di una attività senza il necessario un titolo abilitativo. La norma pone sullo stesso piano dal punto di vista della illiceità del comportamento sia l'esercizio dell'attività privo di titolo, sia i casi di sospensione o revoca del titolo medesimo. Il trasporto di sostanze pericolose è disciplinato come circostanza aggravante.

Tale condotta, laddove appunto commessa nell'ambito di attività particolarmente inquinanti

⁵² Articolo 212, comma 9, e articolo 188-*bis*, D. Lgs. n. 152/2006.

⁵³ Si tratta di attività energetiche, produzione e trasformazione dei metalli, industria dei prodotti minerali, industria chimica, gestione dei rifiuti, ed altre attività industriali quali acciaierie, fonderie, determinati impianti chimici che costituiscono attività industriali maggiormente inquinanti.

⁵⁴ In argomento, merita di essere richiamata la sentenza della **Cassazione penale, sez. III, 27/11/2013, n. 9614**, secondo cui “*Gestore di un impianto di trattamento di rifiuti e, quindi, responsabile della violazione delle prescrizioni imposte nell'autorizzazione integrata ambientale, a norma dell'articolo 29-quattordecies, D. Lgs. n. 152 del 2006, come introdotto dal D. Lgs. 29 giugno 2010 n. 128, è il titolare del provvedimento abilitativo, anche nel caso in cui lo svolgimento dell'attività sia stato affidato in regime di concessione a terzi (in applicazione del principio, è stata affermata la responsabilità del presidente del consiglio di amministrazione di una azienda consortile ecologica territoriale)*”.

⁵⁵ Sul punto, **Cassazione penale, sez. III, 03/12/2010, n. 769** ha stabilito che: “*Il bene giuridico tutelato è rappresentato dall'interesse pubblico alla salubrità dell'ambiente, sì che persona offesa dei medesimi è lo Stato che tutela tale interesse ovvero la P.A. che direttamente esercita le attività di controllo e di prevenzione per impedire possibili forme di aggressione al medesimo*”.

svolte *sine titulo* (per le quali è invece richiesta l'AIA) è perciò punita non quale reato a sé stante, bensì nell'ambito di una più complessa condotta criminosa, e la mera attività di trasporto ad essa ancillare costituisce un elemento accidentale che aggrava il reato base.

Il reato di cui all'articolo 29-*quattordices* è inserito nella clausola di riserva di cui all'articolo 256 TUA (“*Fuori dai casi di sanzionati dall'articolo 29-quattordices, comma 1*”) per sottolineare che la gestione illecita di rifiuti – nella quale rientra il trasporto – è punita ai sensi dell'articolo 29-*quaterdecies* e non del successivo articolo 256 laddove commessa nel precipuo ambito delle attività particolarmente inquinanti per le quali è richiesto lo speciale titolo abilitativo.

La fattispecie generale di gestione illecita di rifiuti – che punisce anche l'attività in forma illecita di trasporto di rifiuti – è prevista all'articolo 256 del Codice dell'ambiente.

La disposizione prevede più fattispecie incriminatrici: in primo luogo, la gestione di rifiuti in mancanza di autorizzazione, iscrizione o comunicazione (articolo 256, comma 1), l'abbandono di rifiuti (articolo 256, comma 2), la realizzazione e gestione di una discarica abusiva (articolo 256, comma 2), l'inosservanza delle prescrizioni di cui alle autorizzazioni e la carenza di requisiti o condizioni per le iscrizioni o comunicazioni (articolo 256, comma 4).

La fattispecie qui d'interesse è la previsione mista (contravvenzione o delitto, a seconda che si tratti di rifiuti non pericolosi oppure pericolosi) di cui al primo comma dell'articolo 256, la quale rappresenta uno degli archetipi del modello di diritto penale sanzionatorio. Attraverso la stessa, difatti, si punisce l'inosservanza dei precetti amministrativi che sanzionano l'esercizio di un'attività in assenza dei prescritti titoli abilitativi, tra le quali è inclusa appunto quella di trasporto. In tal caso, la sanzione penale presidia l'interesse della pubblica amministrazione a valutare la tollerabilità in concreto della pericolosità della condotta: la valutazione riguarda la conciliabilità tra l'interesse allo svolgimento dell'attività e i vari interessi confliggenti, tra i quali assume rilievo, in particolare, il bene giuridico finale.

Quella prevista dal comma 1 dell'articolo 256 è una fattispecie di reato di pericolo astratto, in cui le caratteristiche di pericolosità della condotta sono valutate *ex ante* dal legislatore, ed emergono dalle disposizioni espressamente richiamate dalla stessa norma penale, la quale rimanda agli articoli 208, 209, 210, 211, 212, 214, 215 e 216 del Codice dell'ambiente. Si tratta di norme relative alla disciplina dei titoli abilitativi, che disegnano un quadro estremamente eterogeneo delle varie prescrizioni. Emerge, in questo contesto, la stretta accessorietà della norma penale rispetto al diritto amministrativo, nonché il nesso di strumentalità che lega la tutela di funzione alla protezione dell'ambiente.

Ancorché la fattispecie si riferisca a “*chiunque*” compie il fatto descritto come reato, è

controverso se si tratti di un reato comune o di un reato proprio, giacché l'illecito può essere commesso solo da chi esercita in modo non occasionale l'attività tipica in assenza delle prescritte autorizzazioni. Ciò sembra corroborato dal fatto che il richiamo agli articoli sopra menzionati (artt. 208, 209, etc.) presuppone che si tratti di soggetti obbligati al rilascio delle autorizzazioni. Si parla, dunque, di un reato a soggettività ristretta, ancorché non di reato proprio in senso tecnico.

Sul punto, la giurisprudenza ha focalizzato l'attenzione sull'abitualità dell'attività illecita di gestione, dando rilievo al carattere di occasionalità per escludere il reato.

In questo senso, ad esempio, secondo Cassazione penale, sez. III, 17/12/2021, n. 2213, ai fini della valutazione di una minimale organizzazione che escluda la natura occasionale ed estemporanea della condotta, possono essere utilizzati indici quali il dato ponderale dei rifiuti in oggetto di gestione, la loro natura, la necessità di un veicolo adeguato e funzionale all'attività concretamente svolta, il numero dei soggetti coinvolti nell'attività, come pure la provenienza del rifiuto da una attività imprenditoriale esercitata da chi effettua o dispone l'abusiva gestione, la eterogeneità dei rifiuti gestiti, la loro quantità, le caratteristiche del rifiuto indicative di precedenti attività preliminari di prelievo, raggruppamento, cernita, deposito⁵⁶.

La fattispecie distingue dal punto di vista sanzionatorio se si tratta di rifiuti non pericolosi (per i quali è previsto l'arresto da tre mesi a un anno o l'ammenda da duemilaseicento euro a ventiseimila euro) e rifiuti pericolosi (per i quali è prevista la reclusione da uno a cinque anni⁵⁷).

La distinzione tra le due categorie di rifiuti si fonda sulla classificazione delle proprietà di pericolo (indicata mediante l'uso dei codici da H1 ad H15) operata ai sensi dell'Allegato I alla Parte.

È dubbio se si tratti di due fattispecie incriminatrici autonome, oppure se la gestione abusiva di rifiuti pericolosi costituisca circostanza aggravante. Tuttavia, in ragione del fatto che l'ipotesi più grave assorbe completamente il fatto meno grave, deve concludersi che si tratti di fattispecie autonome.

In aggiunta alla norma penale che punisce la gestione illecita di rifiuti, il legislatore ha affiancato anche una norma a più fattispecie che sanziona la violazione degli obblighi di

⁵⁶ Nel caso esaminato, la Corte di Cassazione aveva escluso il reato trattandosi di trasporto di un rifiuto domestico (un divano) trasportato a un vicino cassonetto mediante un motoveicolo intestato all'imputato. In questa decisione, peraltro, la Cassazione ha esclusa la natura di reato proprio della fattispecie in questione, affermando che *“il reato di gestione di rifiuti in assenza di autorizzazione, previsto dal D. Lgs. n. 152/2006, articolo 256, comma 1, non ha natura di reato proprio, realizzabile dai soli soggetti esercenti professionalmente un'attività di gestione di rifiuti, ma costituisce un'ipotesi di reato comune, che può essere commesso da chiunque svolga tale attività di fatto o in modo secondario, purché non del tutto occasionale, e che, per la sua natura istantanea, si perfeziona anche con una sola delle condotte alternativamente previste dalla norma incriminatrice”*.

⁵⁷ L'articolo è stato così modificato dal D.L. n. 116/2025, convertito con modifiche dalla Legge 3 ottobre 2025, n. 147.

comunicazione che presidiano la tracciabilità dei rifiuti medesimi: si tratta dell'articolo 258 del Codice dell'ambiente.

Il complesso di disposizioni mira ad assicurare, come si è anticipato, la piena tracciabilità dei rifiuti e, dunque, presidia il rispetto delle disposizioni contenute negli articoli 189, 190 e 193 del medesimo Codice dell'ambiente.

Precisamente, i primi due commi dell'articolo 258 contengono due illeciti amministrativi propri che possono essere posti in essere da chi omette la comunicazione dovuta ai sensi dell'articolo 189 del Codice dell'ambiente (comma 1) e da chi omette la tenuta del registro cronologico di carico e scarico (comma 2) dai soggetti a ciò preposti.

Anche il quarto comma dell'articolo 258 contiene un illecito amministrativo proprio che, in questo caso, punisce la violazione dell'obbligo di tenuta del formulario di identificazione dei rifiuti (FIR) ai sensi dell'articolo 193 del Codice dell'ambiente.

Lo stesso quarto comma, tuttavia, prevede che, ove il trasporto in assenza del prescritto formulario riguardi rifiuti pericolosi, l'illecito abbia rilevanza penale, e sia punito con la reclusione da uno a tre anni⁵⁸.

La stessa pena, inoltre, si applica anche a chi include in un certificato di analisi di rifiuti false indicazioni sulla natura, la composizione, le caratteristiche chimico-fisiche dei rifiuti medesimi, ed a chi usa tale certificato falso durante il trasporto.

Gli illeciti amministrativi previsti dai commi 6 e 7 condividono la medesima struttura di quello previsto al comma 2, differenziandosene per la qualità dei soggetti che possono compiere la condotta punita dal Codice dell'ambiente.

4.3.8. La procedura estintiva di talune contravvenzioni ambientali

La Legge n. 68 del 2015, tra l'altro, ha introdotto la parte VI-bis all'interno del D. Lgs. n. 152/2006 (rubricata "*Disciplina sanzionatoria degli illeciti amministrativi e penali in materia di tutela ambientale*"), recante una procedura deflattiva di estinzione di talune contravvenzioni ambientali, mediante un sistema di prescrizioni, asseverazioni e verifiche.

In particolare, nel caso di contravvenzioni ambientali che "*...non hanno cagionato danno o pericolo concreto e attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche*

⁵⁸ La fattispecie è stata così modificata dal D.L. n. 116/2025, come convertito dalla Legge 3 ottobre 2025, n. 147, che ha di fatto istituito una sanzione a sé stante, in sostituzione della versione precedente, che conteneva un più tenue richiamo all'articolo 483 c.p. (che prevedeva la reclusione fino a due anni).

*protette...*⁵⁹, si attiva una procedura che prevede l'impartizione e notifica di specifiche prescrizioni da parte della polizia giudiziaria, tecnicamente asseverate secondo apposite modalità attuative, che laddove vengano debitamente ottemperate dall'indagato si risolvono nel pagamento di una sanzione pecuniaria e nell'archiviazione del procedimento penale.

Va precisato che l'adesione al sistema di estinzione predetto, seppure oggettivamente conveniente per l'indagato, risulta facoltativa, in quanto prevede la possibilità di non avvalersene, sostanzialmente non ottemperando alle prescrizioni impartite oppure opponendosi nelle forme previste, con la conseguente e inevitabile prosecuzione del procedimento penale.

Appare utile richiamare alcuni arresti giurisprudenziali di particolare interesse.

In merito alle condizioni di applicazione della predetta procedura, la Suprema Corte - sez. III, sentenza n. 36495 del 2019 – ha specificato che la procedura di estinzione delle contravvenzioni si applica sia alle condotte esaurite – nella cui categoria rientrano quelle condotte prive delle conseguenze dannose e pericolose per cui risulti inutile ovvero impossibile impartire delle prescrizioni al contravventore – sia alle ipotesi in cui il contravventore abbia spontaneamente e volontariamente regolarizzato l'illecito commesso prima dell'emanazione delle prescrizioni.

Con tale sentenza, la Suprema Corte ha precisato che l'interpretazione trova un fondamento nella disciplina in materia di igiene e sicurezza sul lavoro e prevede che la disciplina di cui al D. Lgs. n. 758 del 1994 si applichi anche alle ipotesi in cui il trasgressore abbia autonomamente provveduto all'adempimento degli obblighi di legge.

Ulteriore intervento di interesse si rileva nella sentenza n. 25528 del 6 luglio 2021 della S.C., sez. 3, che ha specificato, tra l'altro, che il meccanismo delineato dagli artt. 318-*bis* e segg., D. Lgs. n. 152 del 2006, è volto a stabilire la sequenza degli atti prodromici all'estinzione delle contravvenzioni previste e punite dal medesimo D. Lgs. n. 152 del 2006, non a condizionare l'esercizio dell'azione penale.

Lo scopo della prescrizione è quello di “*eliminare la contravvenzione accertata*” (così testualmente l'articolo 318-*ter*, comma 1, D. Lgs. n. 152 del 2006), non di subordinare al suo adempimento la procedibilità dell'azione.

La sospensione del procedimento, dall'iscrizione della notizia di reato alla definizione della procedura conseguente all'adozione della prescrizione, è volta a impedire inutili processi ed evitabili pendenze giudiziarie.

Resta ferma, si ribadisce, l'esclusione dalle prescrizioni eliminatorie delle ipotesi pur

⁵⁹ Cfr. articolo 318-*bis*, D. Lgs. n. 152/2006.

contravvenzionali, ma che abbiano cagionato danno o pericolo concreto e attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette.

È infatti emblematica, nel senso dell'esclusione dell'applicazione della procedura estintiva, la sentenza n. 1131 del 13 gennaio 2021 della stessa sez. III della Corte di Cassazione Penale, con la quale è stato chiarito che, in caso di realizzazione di una discarica abusiva con abbandono di rifiuti speciali pericolosi e non pericolosi, tenuto conto dell'evidente compromissione del bene tutelato, non sussistono i presupposti per accedere alla disciplina estintiva.

L'arresto giurisprudenziale in parola ha quindi precisato che in tali casi non si può richiedere l'emanazione di una prescrizione in ragione del danno cagionato – o del pericolo concreto e attuale di cagionare un danno – alle risorse ambientali.

4.3.9. Competenza degli organi di controllo in materia di rifiuti

Secondo quanto previsto dall'articolo 195, comma 5, del D. Lgs. n. 152/2006, “... *ai fini della sorveglianza e dell'accertamento degli illeciti in violazione della normativa in materia di rifiuti nonché della repressione dei traffici illeciti e degli smaltimenti illegali dei rifiuti provvedono il Comando carabinieri tutela ambiente (C.C.T.A.) e il Corpo delle Capitanerie di porto; può altresì intervenire il Corpo forestale dello Stato (oggi confluito nell'Arma dei Carabinieri, n.d.r.) e possono concorrere la Guardia di finanza e la Polizia di Stato.*”

Restano fermi, evidentemente, gli obblighi di attivazione, anche ai fini dell'accertamento di illeciti e di comunicazione delle notizie di reato, da parte dei restanti pubblici ufficiali, incaricati di pubblico servizio e organi di polizia giudiziaria nelle rispettive qualità.

Inoltre, una competenza al controllo periodico su tutte le attività di gestione, di intermediazione e di commercio dei rifiuti, ivi compreso l'accertamento delle violazioni delle disposizioni richiamate, è attribuita alle province⁶⁰.

Dall'interscambio dei dati relativi alla gestione dei rifiuti – così come, in prima battuta, dall'attività di controllo e accertamento – sono esclusi i comuni e le relative polizie (amministrative) locali.

Un cenno particolare merita l'Agenzia delle dogane e dei monopoli, che, nell'ambito delle proprie competenze amministrative, mette in atto, tra l'altro, lo svincolo doganale delle merci (ai sensi del Reg. (UE) n. 952/2013 e delle altre norme di settore) e la riscossione dei relativi dazi in ingresso e uscita, esercitando pertanto il controllo delle merci e dei rifiuti oggetto di scambi

⁶⁰ Articolo 197, comma 1, lett. b), D. Lgs. n. 152/2006.

internazionali.

4.4. La spedizione illegale di rifiuti: l'articolo 259 del D. Lgs. n. 152/2006

Il D.L. n. 116/2025, come convertito con Legge 3 ottobre 2025, n. 147, recependo e, per certi aspetti anticipando, le indicazioni della Direttiva (UE) 1203/2024, ha reimpostato la normativa ambientale, sottolineando la centralità della tutela dell'ambiente in tutte le declinazioni, rimodulando alcune fattispecie di reato – elevate a delitti –, inasprendo le pene, disciplinando ulteriori circostanze aggravanti, nonché responsabilizzando l'impresa con incremento delle sanzioni ex D. Lgs. 231/2001.

Il legislatore ha rilevato la centralità e gravità dei fenomeni della spedizione e dell'attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti, fenomeni che evidentemente rappresentano nuovi approdi per i criminali ambientali.

Così il D.L. rititola l'articolo 259, D. Lgs. 152/2006 in “Spedizione illegale di rifiuti” qualificandolo come delitto ed inasprendone le pene nel caso di spedizione di rifiuti pericolosi.

Lo scopo della disposizione è quello di impedire che rifiuti (soprattutto pericolosi) possano essere illecitamente inviati all'estero, evitando, tra l'altro e fin dall'origine della spedizione, la possibilità che a destinazione possa avvenire uno smaltimento non conforme alle norme che tutelano l'ambiente. Si tratta di una tutela anticipata rispetto ai danni che il traffico illecito di rifiuti su scala transnazionale potrebbe recare all'ambiente.

La disposizione punisce due differenti condotte.

Anzitutto, mediante il richiamo all'articolo 26 del Regolamento 1993/259/CEE, si punisce il trasporto illegale transfrontaliero di rifiuti, con l'obiettivo di perseguire il traffico di rifiuti commesso omettendo le dovute notifiche alle autorità competenti o in assenza delle relative autorizzazioni.

In base al Regolamento, si tratta di traffico illecito quando la spedizione è effettuata in assenza di notifica alle preposte autorità, senza il consenso delle stesse o con il consenso ottenuto mediante frode, in caso di carenza documentale o in violazione delle norme sulle importazioni ed esportazioni di rifiuti all'interno degli Stati membri dell'Unione.

La seconda condotta sanzionata è costituita dalla spedizione illegale transfrontaliera di rifiuti elencati nell'Allegato II al Regolamento, secondo un rinvio ricettizio e dinamico, che dunque

consente di affermare la continuità normativa con il Regolamento 2006/1013/CE⁶¹ (quindi in violazione della procedura semplificata prevista per i rifiuti del c.d. “elenco verde”, per i quali è previsto il mero obbligo di informazione).

Le possibili fattispecie declinate nella disposizione sono dettagliate nella sentenza della S.C. – sez. 3, n. 4344 dell’8 febbraio 2022, nella quale si precisa che *“Ai fini della configurabilità del reato di traffico illecito di rifiuti, non rilevi la qualifica soggettiva dell’agente, bensì la concreta attività posta in essere, ovvero sia il trasporto di rifiuti in assenza, come nel caso di specie, della prescritta documentazione concernente il carico trasportato e dunque in violazione degli specifici obblighi di informazione, ovvero la spedizione illegale di rifiuti che impone per i rifiuti destinati allo smaltimento ovvero al recupero un’apposita procedura di notificazione e dunque in violazione delle prescritte autorizzazioni preventive, o che abbia ad oggetto rifiuti di cui è vietata la spedizione alla radice, a prescindere dalla circostanza che l’attività di spedizione sia svolta dall’agente in forma professionale o soltanto di fatto o in modo secondario.”*

L’articolo 259 prevede inoltre, al comma 2, la confisca obbligatoria del mezzo di trasporto impiegato nel trasporto illecito di cui all’articolo 258, comma 4, nei casi di condanna, o di sentenza emessa ai sensi dell’articolo 444 c.p.p..

Rigoroso è l’orientamento della Suprema Corte con riferimento al “terzo estraneo” proprietario del mezzo utilizzato. La S.C., sez. 3, – sent. 25 ottobre 2022 n. 47685 - ha infatti escluso la possibilità di confisca ai sensi dell’articolo 259, comma 2, D. Lgs. n. 152/2006, del veicolo utilizzato per il trasporto di rifiuti non autorizzato di proprietà di un terzo estraneo al reato, “... purché quest’ultimo sia in buona fede e non esistano collegamenti, diretti o indiretti, ancorché non punibili con la commissione del reato. Il proprietario che voglia evitare la confisca dell’autoveicolo ha l’onere di fornire una rigorosa dimostrazione della propria buona fede, ovvero di non essere stato a conoscenza dell’uso illecito del mezzo o che tale uso non era collegabile a un proprio comportamento negligente.”

Ancora, da ultimo, con la recentissima sentenza n. 16088 del 28 aprile 2025, la medesima sezione della S.C. ha ribadito che, nel caso di sequestro preventivo finalizzato alla confisca obbligatoria del veicolo utilizzato per il trasporto illecito di rifiuti, *“il terzo proprietario del mezzo, che sia effettivamente estraneo al reato (non avendo partecipato alla commissione dell’illecito ovvero ai profitti che ne sono derivati), è legittimato esclusivamente a dimostrare la sua buona fede, ovvero che l’uso illecito della “res” gli era ignoto e non collegabile ad un suo comportamento negligente. Il terzo estraneo, così individuato, non può interloquire sulla sussistenza del fatto-reato*

⁶¹ Così Cassazione penale, sez. III, 05/03/2015, n. 40753.

a lui non addebitato”.

Rilevante ed espressivo della *ratio* della citata Legge 3 ottobre 2025, n. 147, è poi l’inserimento dell’articolo 259-*bis*, che prevede aggravanti in caso di commissione del reato di spedizione illegale nell’ambito dell’attività di impresa⁶². Come si vedrà meglio nel seguito, a seguito dell’entrata in vigore della citata Legge n. 147 del 2025, si sottolinea la centralità della responsabilità di impresa, rinforzando altresì le disposizioni del D. Lgs. n. 231/2001 e le sanzioni amministrative connesse al reato-presupposto: si conferma così l’orientamento nazionale e sovranazionale di contrastare le forme di criminalità di impresa, utilizzando schemi societari spesso intestati a meri prestanomi, privi di modelli organizzativi idonei al controllo della filiera operativa.

4.5. Le attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti: l’articolo 452-*quaterdecies* del codice penale

La già citata Legge 3 ottobre 2025, n. 147, coerentemente amplia anche la prospettiva in relazione al sempre più grave e frequente fenomeno di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti di cui all’articolo 452-*quaterdecies* c.p. – “*chiunque con più operazioni e attraverso l’allestimento di mezzi e attività continuative organizzate, cede, riceve, trasporta, esporta, importa, o comunque gestisce abusivamente ingenti quantitativi di rifiuti, senza che sia richiesto il verificarsi di un evento dannoso per l’ambiente*” – aumentando⁶³ le pene fino alla metà, quando: a) dal fatto deriva pericolo per la vita o per la incolumità delle persone ovvero pericolo di compromissione o deterioramento: 1) delle acque o dell’aria, o di porzioni estese o significative del suolo o del sottosuolo; 2) di un ecosistema, della biodiversità, anche agraria, della flora o della fauna; b) il fatto è commesso in siti contaminati o potenzialmente contaminati ai sensi dell’articolo 240 del D. Lgs. n. 152/2006 o comunque sulle strade di accesso ai predetti siti e relative pertinenze.

Ancorché la condotta tipica sia descritta includendo elementi particolari, come la pluralità di operazioni, l’allestimento di mezzi, e il carattere di continuità, l’inserimento dell’avverbio “*comunque*” prima del verbo “gestisce” fa del delitto di cui all’articolo 452-*quaterdecies* c.p. un reato a forma libera, assicurando così la più ampia tutela possibile all’ordinamento che, evidentemente, non intende limitare la tutela penale solo rispetto ad alcune forme di offesa, bensì appresta ed anticipa una protezione generalizzata al bene giuridico sotteso alla fattispecie.

Benché costruito come reato a forma libera, la condotta presuppone una struttura organizzativa

⁶² In particolare, aumento di un terzo delle pene rispettivamente previste per la spedizione illegale di rifiuti sia non pericolosi che pericolosi, nonché sanzioni interdittive ai sensi dell’articolo 9, comma 2, del D. Lgs. n. 231/2001.

⁶³ L’articolo 2 della Legge 147/2025 inserisce il terzo comma, relativo appunto ad aumenti di pena in casi particolari.

con preventivo allestimento dei mezzi necessari, la quale operi in modo continuativo e non occasionale attraverso la gestione di grandi quantitativi di rifiuti, così assurgendo il requisito organizzativo a vero baricentro del disvalore della fattispecie.

Questi i tre aspetti costitutivi del reato:

- deve necessariamente sussistere la struttura organizzativa, quantomeno in forma rudimentale, per configurare la fattispecie; diversamente si configurerebbe il meno grave reato sopra descritto di gestione abusiva di rifiuti, di cui all'articolo 256 del Codice dell'ambiente⁶⁴;
- è necessario che la condotta non abbia carattere di occasionalità e si caratterizzi per la pluralità delle operazioni di gestione illecita;
- occorre che il traffico riguardi grandi quantitativi di rifiuti, il che comporta che la sistematicità e la organizzazione di mezzi e attività continuative siano idonee a gestire tali ingenti quantità, potendo altrimenti la condotta rientrare al più nel suindicato reato di gestione abusiva di rifiuti di cui all'articolo 256 del Codice dell'ambiente⁶⁵.

La fattispecie è costruita come “reato complesso” atteso che abbraccia varie fattispecie di trasporto, smaltimento, recupero di carattere abusivo, rispetto alle quali costituisce ipotesi speciale per via del requisito organizzativo che, come detto, rappresenta il fulcro della fattispecie.

Ciò che connota il fatto sarebbe dunque la pluralità di operazioni, non il contrassegno dell'abitualità.

Il requisito organizzativo ha due ulteriori corollari.

In primo luogo, esso non può essere sostituito dal concorso di persone nel reato, il quale pure se configurabile nel caso di partecipazione di più persone al traffico, non elide la necessità che venga ad esistenza una pur minima struttura organizzativa.

In secondo luogo, non consente di assimilare il reato di cui all'articolo 452-*quaterdecies* c.p. ad un vero e proprio reato associativo come quello previsto dagli articoli 416 e 416-*bis* c.p., giacché tali fattispecie – seppur accomunate dall'elemento organizzativo – si differenziano dalla fattispecie contenuta nel Titolo VI-*bis* del Libro II del Codice penale poiché quest'ultima non contiene il requisito dell'associarsi tra più persone, per cui è possibile il concorso tra il delitto associativo e

⁶⁴ Cassazione penale, Sez. III, 14/7/2016, n. 52838.

⁶⁵ Cass. Pen., Sez. III, 12/9/ 2023 n. 37113. La S.C. ha comunque ribadito che tra il delitto di “Attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti” (articolo 452-*quaterdecies* c.p.) e il reato di “Attività di gestione di rifiuti non autorizzata” (articolo 256, D. Lgs. 3 aprile 2006, n. 152) è configurabile un concorso formale di reati.

quello di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti.

Tale assunto è stato di recente ribadito dalla sentenza della Suprema Corte, Sez. III, 18 luglio 2024, n. 40555, nella quale la stessa ha (ri)affermato la possibilità di concorso tra il delitto di associazione per delinquere e quello ambientale di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti.

Dunque, il reato di cui all'articolo 452-*quaterdecies* c.p. non ha natura necessariamente plurisoggettiva⁶⁶.

Secondo la giurisprudenza⁶⁷ il reato è monosoggettivo, e il pronome “*chiunque*” non evoca necessariamente un imprenditore, nonostante l'assonanza del requisito dell' “*allestimento di mezzi e attività continuative organizzate*” con la definizione di imprenditore scolpita dall'articolo 2082 c.c. – “*chi esercita professionalmente un'attività economica organizzata al fine della produzione di beni o di servizi*” – e nonostante dei riferimenti in tal senso in alcune pronunzie della Cassazione “*...per perfezionare il reato è necessaria una, seppure rudimentale, organizzazione professionale (mezzi e capitali)*”⁶⁸.

La norma contiene un'elencazione corposa di condotte alternative (cede, riceve, trasporta, esporta, importa) che però si chiude con una formula conclusiva ed onnicomprensiva “*o comunque gestisce abusivamente*”, in grado di coprire ogni condotta relativa alla gestione illecita, diversa da quelle specificamente indicate nella disposizione.

Il concetto di gestione è particolarmente ampio e comprende ogni forma di “movimentazione” del rifiuto.

La nozione di abusività accolta in giurisprudenza è particolarmente ampia e comprende non solo le attività svolte in assenza di autorizzazioni o in presenza di autorizzazioni scadute o illegittime, ma altresì ogni operazione svolta in difformità da leggi statali, regionali o prescrizioni amministrative.

Quanto al requisito dell'ingente quantitativo, per giurisprudenza consolidata, esso non va parametrato alla singola operazione, ma deve essere valutato in rapporto all'attività continuativa nel suo complesso⁶⁹.

⁶⁶ Cassazione penale, Sez. III, 10/9/2021, n. 41883.

⁶⁷ Cassazione penale, Sez. III, 12.1.2011, Costa, CED 249984; Cassazione penale, Sez. 30/6/2016, n. 36199, Gavillucci, CED 267760: “*Il reato di attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti (articolo 260 del D. Lgs. n. 152 del 2006) non ha natura necessariamente plurisoggettiva, richiedendo per la sua integrazione la predisposizione di una struttura volta a realizzare il commercio illegale dei rifiuti che può essere approntata anche da una sola persona*”. Da ultimo, Cassazione penale, Sez. III, 10/9/2021, n. 41883, CED 282458-01.

⁶⁸ Cassazione penale, Sez. III, 14/07/2016, n. 52838, CED 268920-01; Sez. III, 28/2/2019, n. 16056, CED 275399.

⁶⁹ Cass. pen., Sez. III, sent n. 39952, del 16 aprile 2019.

In soccorso della assoluta genericità della formula impiegata, la Cassazione ha, nel corso del tempo, elaborato un concetto di “*ingente quantità*”, ribadendo che “*deve riferirsi al quantitativo complessivo di rifiuti trattati attraverso la pluralità delle azioni svolte, anche quando queste ultime, singolarmente considerate possono essere qualificate come di modesta entità*”, senza tuttavia fornire una quantificazione numerica o una soglia a partire dalla quale il requisito oggettivo deve ritenersi integrato, proprio perché la dimensione elastica dell’oggetto materiale preserva una maggiore capacità operativa della disposizione⁷⁰.

Lo schema normativo altresì richiede condotte non occasionali, ma invece una pluralità di condotte aventi appunto il carattere di sistematicità: il reato quindi si perfeziona al momento del ricorrere dell’abitudine e si consuma alla cessazione dell’attività organizzata finalizzata al traffico illecito⁷¹.

Il carattere di sistematicità non implica tuttavia che per la sua consumazione debba concretizzarsi l’intero ciclo di gestione illecita dei rifiuti, ben potendo tali caratteristiche essere riscontrate anche rispetto ad una sola delle attività tipiche, quali il trasporto, l’esportazione, o comunque la gestione del rifiuto, come può essere appunto la predisposizione (fallace) della documentazione nell’ambito di una più complessa attività di esportazione di rifiuti pericolosi miscelati a rifiuti solidi urbani⁷².

L’elemento soggettivo richiesto dalla fattispecie è costituito dal dolo specifico di profitto (“*Chiunque, al fine di conseguire un ingiusto profitto*”), non inteso in senso strettamente patrimoniale, potendo essere costituito ad esempio da un vantaggio meramente personale come l’accrescimento della propria posizione all’interno di una compagine aziendale⁷³.

Di assoluto rilievo è la prevista obbligatorietà della confisca delle cose che servirono a commettere il reato o che costituiscono il prodotto o il profitto del reato, nonché la confisca per equivalente dei beni dei quali il condannato abbia la disponibilità.

Difatti, la confisca diretta ha carattere obbligatorio e non discende necessariamente dalla condanna dell’imputato, dovendo il giudice procedere all’accertamento della responsabilità penale ai fini dell’applicazione della confisca anche quando non procede alla condanna (ad esempio nei casi di prescrizione del reato).

La norma prevede altresì la possibilità di confisca per equivalente – quando non è possibile la

⁷⁰ Cassazione penale, Sez. III, 30/05/2017, n.35568; Sez. III, 28/06/2017, n. 53136; Sez. III, 9/11/2018, n. 56101; Sez. III, 16/4/2019, n. 39952; Sez. III, 14/12/2023, n. 11400.

⁷¹ Cassazione penale, Sez. III, 15/9/2021, n. 42631.

⁷² È il caso deciso da Cassazione penale, Sez. III, 23/05/2019, n. 43710.

⁷³ Cassazione penale, Sez. IV, 21/4/2016, n. 29627.

confisca diretta – su beni di valore equivalente.

Il delitto in commento dimostra notevole vitalità applicativa, come attestano recenti dati statistici, secondo i quali il traffico organizzato di rifiuti rappresenta la figura delittuosa più contestata in campo penale ambientale⁷⁴.

Il rigore normativo si fonda sulla valutazione politico-criminale del traffico illecito di rifiuti, il quale desta particolare allarme sociale per i legami con le organizzazioni criminali di stampo mafioso che in alcune aree geo-criminali ne hanno il monopolio: tanto ha indotto il legislatore ad ancorare la fattispecie ad una disciplina repressiva sostanziale e processuale particolarmente rigida, che prevede il ricorso a sanzioni severe e agli strumenti tipici del contrasto alle mafie. La fattispecie di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti disciplinata all'articolo 452-*quaterdecies* c.p., è infatti soggetta al regime del c.d. “doppio binario processuale”, incluso nella lista di cui all'articolo 51, comma 3-*bis*, c.p.p., con la conseguente applicazione delle misure processuali e preventive tipiche del contrasto all'associazione mafiosa.

Ulteriore elemento di assoluto rilievo, introdotto dalla Legge 3 ottobre 2025, n. 147, di conversione del D.L. n. 116/2025 (articolo 3 della cita legge), è la modifica dell'articolo 382-*bis* c.p.p., che prevede l'arresto in flagranza differita, estendendo l'applicabilità di detto istituto ai reati di cui agli articoli: 452-*bis* c.p. (Inquinamento ambientale), 452-*ter* c.p. (Morte o lesioni come conseguenza del delitto di inquinamento ambientale), 452-*quater* c.p. (Disastro ambientale), 452-*sexies* c.p. (Traffico e abbandono di materiale ad alta radioattività), 452-*quaterdecies* c.p. (Attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti), 255-*bis* D. Lgs. 152/2006 (Abbandono di rifiuti non pericolosi in casi particolari), 255-*ter* D. Lgs. 152/2006 (Abbandono di rifiuti pericolosi), 256 D. Lgs. 152/2006 (Attività di gestione di rifiuti non autorizzata), limitatamente alle ipotesi di cui al comma 1, secondo periodo (rifiuti pericolosi), comma 1-*bis*, comma 3, comma 3-*bis*, 256-*bis* D. Lgs. 152/2006 (Combustione illecita di rifiuti), 259 D. Lgs. 152/2006 (Spedizione illegale di rifiuti).

4.6. Il sistema della responsabilità amministrativa degli enti applicabile al caso dei traffici illeciti transnazionali di rifiuti

L'ordinamento giuridico italiano si fonda sul principio della responsabilità penale personale, peraltro sancito anche dalla Costituzione (articolo 27) e sintetizzabile con il noto brocardo “*societas*

⁷⁴ Cfr. sito web del Ministero della Giustizia, all'indirizzo https://www.giustizia.it/giustizia/page/it/pubblicazioni_studi_ricerche_testo_selezionato?contentId=SPS1408080# recante il monitoraggio dal titolo: “*Reati ambientali 2023 - L. 68/2015 e L. 6/2014 - Monitoraggio - (giugno 2024)*”; cfr. altresì gli ultimi tre rapporti “*Ecomafia*” (2023, 2024, 2025) pubblicati da Legambiente sulla base dei dati assunti dagli organi istituzionali addetti ai controlli.

delinquere non potest".

Il D. Lgs. n. 231/2001 si pone quindi come “corpo estraneo” al DNA penalistico e disciplina forme di responsabilità “amministrativa” degli enti derivanti dalla commissione di reati nell’interesse o a vantaggio degli enti medesimi, sanzionando la “società” per la mancata adozione dei meccanismi di tutela: in tali casi l’illecito va imputato all’ente proprio in quanto risultato della politica aziendale o di una “colpa di organizzazione”.

La necessità di contrastare tutte le forme di criminalità di impresa ha, infatti, mosso il legislatore del 2001 a coinvolgere l’attore principale, cioè l’impresa, per prevenire le forme di illegalità con il “sistema 231”.

Il principio è quello della responsabilità delle persone giuridiche per reati commessi da soggetti in posizione apicale o da dipendenti dell’azienda medesima, nell’interesse o vantaggio dell’azienda.

La responsabilità dell’ente si aggiunge a quella della persona fisica, che ha commesso materialmente il reato, anzi, “sopravvive”, visto che *ex* articolo 8 del D. Lgs. n. 231 del 2011, la responsabilità amministrativa della persona giuridica o dell’ente persiste anche laddove il reato venga dichiarato estinto per causa diversa dall’amnistia.

Nel corso degli anni, attesa la validità dello strumento individuato, il catalogo dei delitti presupposti si è via via ampliato, includendo anche una vasta serie di reati ambientali, a seguito di modifiche intervenute nel 2011 e nel 2015, con le quali l’Italia si è tardivamente adeguata alla direttiva 2008/99/CE (in particolare, l’articolo 6) in materia di tutela penale dell’ambiente, con evidenti finalità di proporzionalità punitiva e di effettiva dissuasione.

Nel dettaglio operativo, l’articolo 5 del predetto decreto enuncia che *“l’ente è responsabile per i reati commessi nel suo interesse o a suo vantaggio...omissis... da persone che rivestono funzioni di rappresentanza, di amministrazione o di direzione dell’ente...omissis... L’ente non risponde se le persone indicate nel comma 1 hanno agito nell’interesse esclusivo proprio o di terzi.”*

La normativa *de qua* perimetra i reati c.d. “presupposto” nel disposto di cui all’articolo 24 e ss. (in particolare, articolo 25-*undecies* per alcuni reati ambientali).

Per configurare tale responsabilità a carico dell’ente è necessario quindi:

- un presupposto legislativo: la commissione di un reato “presupposto” da parte della persona fisica, che si riverbera sulla persona giuridica;

- un presupposto soggettivo: che il reato sia stato commesso da persone che rivestano le cariche enunciate nell'articolo 5, comma primo, lett. a) e b), del decreto, anche da chi esercita di fatto la gestione o il controllo dell'ente;
- un presupposto oggettivo: che tali persone abbiano posto in essere il fatto di reato nell'interesse o a vantaggio dell'ente e non nell'interesse personale;
- un presupposto organizzativo: mancata adozione di modelli organizzativi; la responsabilità è esclusa solo se l'ente prova di aver adottato modelli organizzativi idonei a prevenire il reato.

Le sanzioni applicabili sono:

- di natura pecuniaria, colpendo direttamente le disponibilità liquide dell'ente (capitale sociale o fondo comune) per quote non inferiori a 100 e non superiori a mille (ogni quota va da circa 250 euro a circa 1.500 euro, quindi con 1.000 quote si può arrivare ad un milione e mezzo di euro). Tale quantificazione, giusto l'articolo 11 del decreto, compete al giudice (*“il giudice determina il numero delle quote tenendo conto della gravità del fatto”*);
- di natura interdittiva, ad esempio l'interdizione dall'esercizio dell'attività, la sospensione o revoca delle autorizzazioni all'esercizio dell'attività, il divieto di contrarre con la PA, l'esclusione da agevolazione, finanziamenti, contributi e sussidi e revoca di quelli concessi (es. fondi PNRR – Finanziamenti garantiti da MCC), il divieto di pubblicizzare beni e servizi, la revoca, ad esempio, dell'aggiudicazione di una gara truccata, quindi frutto del reato. Tutte queste misure pregiudicano il concreto esercizio della gestione dell'ente.

Di rilievo la previsione di sequestro preventivo delle cose di cui è consentita la confisca anche per equivalente – provento e frutto del reato - in forza dell'articolo 53, comma 1 (articolo 19 del decreto). Dette disposizioni consentono di aggredire con sequestro/confisca, in via principale, il profitto del reato, e, in subordine, somme di denaro, beni o altre utilità di valore equivalente al prezzo o al profitto del reato presenti nel patrimonio dell'ente coinvolto, il quale è risultato essere avvantaggiato da un'individuata categoria di fattispecie penali⁷⁵.

⁷⁵ Va segnalato altresì che:

- a. la responsabilità della società sussiste anche quando l'autore del reato presupposto non sia stato identificato o non sia imputabile, ovvero laddove l'illecito si sia estinto per una causa diversa dall'amnistia;
- b. la contestazione dell'illecito amministrativo dipendente da reato, nelle forme di cui all'articolo 59 del decreto, interrompe la prescrizione quinquennale della responsabilità dell'ente fino al passaggio in giudicato della sentenza che definisce il giudizio.

È altresì prevista la pubblicazione della sentenza, evidentemente orientata a scoraggiare l'operatività e a incidere sull'immagine esterna degli enti poco virtuosi.

Tutto il “sistema 231” è incentrato sulla necessità che le società si dotino di adeguati “modelli organizzativi e di gestione”, unica difesa dell'ente per essere sollevato da responsabilità – previsti tuttavia ancora come facoltativi, seppur di fatto auspicati e incoraggiati, dall'articolo 6 del decreto legislativo n. 231/2001⁷⁶ - incentrata sul possesso di un'organizzazione d'impresa codificata e controllata.

Il dovere di auto-organizzazione, con specifici protocolli volti a definire un modello di autoregolamentazione ambientale, sociale ed etica dell'ente, passa necessariamente per una valutazione da parte dei titolari delle caratteristiche e dei rischi (*risk assessment*) propri di quella specifica impresa, di possibili condotte colpose o dolose da parte del personale d'impresa potenzialmente capaci di arrecare pregiudizio alle matrici ambientali, procedendo successivamente alla relativa mitigazione dei rischi emersi in ragione delle peculiarità aziendali e dei cicli operativi di volta in volta individuati.

Vale la pena sottolineare sin d'ora che il legislatore del D. Lgs. 231/2001 ha escluso dal novero dei reati presupposti alcuni reati ambientali, quali l'articolo 29-*quattordices* del TUA (esercizio di attività per cui è obbligatoria l'AIA, ma in difetto di essa), l'articolo 256, comma 2, del TUA (gestione illecita di rifiuti a carico di titolari di impresa, nel caso in cui essi abbandonino o depositino in modo incontrollato i rifiuti), l'articolo 452-*ter* c.p. (morte o lesioni in conseguenza dell'inquinamento ambientale), l'articolo 452-*septies* c.p. (impedimento del controllo ambientale).

Come sopra accennato, il decreto-legge n. 116/2025, convertito con modifiche dalla Legge 3 ottobre 2025, n. 147, puntando sulla responsabilità di impresa, ha inasprito molte delle sanzioni amministrative con il già citato sistema delle “quote”, introducendo altresì alcune nuove sanzioni interdittive.

Tali ed altri rilevanti aspetti ancora “aperti” sono applicazione sia della Direttiva (UE) n. 1203/2024 sulla tutela penale dell'ambiente che della Convenzione europea sulla protezione penale

⁷⁶ Si riporta stralcio dell'articolo 6 del D. Lgs. n. 231/2001:

“Se il reato è stato commesso dalle persone indicate nell'articolo 5, comma 1, lettera a), l'ente non risponde se prova che:

- a) l'organo dirigente ha adottato ed efficacemente attuato, prima della commissione del fatto, modelli di organizzazione e di gestione idonei a prevenire reati della specie di quello verificatosi;
- b) il compito di vigilare sul funzionamento e l'osservanza dei modelli di curare il loro aggiornamento è stato affidato a un organismo dell'ente dotato di autonomi poteri di iniziativa e di controllo;
- c) le persone hanno commesso il reato eludendo fraudolentemente i modelli di organizzazione e di gestione;
- d) non vi è stata omessa o insufficiente vigilanza da parte dell'organismo di cui alla lettera b)... omissis...”

dell'ambiente del maggio 2025⁷⁷, che disciplina in dettaglio i crimini ambientali, intervenendo sulle condotte più gravi che si sostanziano nel c.d. *ecocidio*, sulle responsabilità delle imprese del settore e sulla necessità che le stesse si diano un assetto organizzativo capillare e specifico per arginare e prevenire i crimini ambientali, specie quelli transnazionali.

⁷⁷ Cfr. Capitolo 1, paragrafo 2.3.

CAPITOLO 2 - LE AUDIZIONI E LA RELAZIONE TEMATICA DEL PROCURATORE NAZIONALE ANTIMAFIA E ANTITERRORISMO

1. Elenco delle audizioni e relazione del Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo

Nel corso dell'inchiesta si è proceduto alle seguenti audizioni:

Data	Soggetto audito/testimone	Qualità
14 novembre 2023	On. Gilberto Pichetto Fratin	Ministro dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE)
16 novembre 2023	On. Gilberto Pichetto Fratin	Ministro dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE)
23 novembre 2023	Gen. C.A. CC Andrea Rispoli	Comandante delle unità forestali, ambientali e agroalimentari dei Carabinieri
12 dicembre 2023	Pref. Stefano Laporta Dr. Andrea Lanz Ing. Fabio Ferranti	Presidente dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA); responsabile del Centro nazionale dei rifiuti e dell'economia circolare (ISPRA); responsabile del Servizio per i rischi e la sostenibilità ambientale delle tecnologie e delle sostanze chimiche, dei cicli produttivi e dei servizi idrici e per le attività ispettive (ISPRA)
10 gennaio 2024	Dr. Ignazio Capuano	Presidente del Consorzio nazionale imballaggi (CONAI)
10 gennaio 2024	Dr. Giovanni Bellomi	Direttore generale Consorzio nazionale

		per la raccolta, il riciclo e il recupero degli imballaggi in plastica (COREPLA)
10 gennaio 2024	Dr.ssa Claudia Salvestrini	Direttore generale del Consorzio nazionale per il riciclaggio di rifiuti di beni in polietilene (POLIECO)
23 gennaio 2024	On. Nello Musumeci	Ministro per la protezione civile e le politiche del mare
13 febbraio 2024	On. Orazio Schillaci	Ministro della salute
20 febbraio 2024	Dr. Ludovico Vaccaro	Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Foggia
20 febbraio 2024	Dr. Renato Nitti	Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Trani
29 febbraio 2024	Dr. Roberto Rossi	Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Bari
6 marzo 2024	Gen. Br. GdF Luigi Vinciguerra	Capo del III Reparto operazioni del Comando Generale della Guardia di Finanza
7 marzo 2024	Dr. Michele Del Prete	Procuratore Aggiunto presso il Tribunale di Napoli
7 marzo 2024	Lazzaro D'Auria	Rappresentante dell'associazione antiracket FAI di Foggia "Luigi e Aurelio Luciani"
13 marzo 2024	Pref. Vittorio Pisani	Capo della Polizia e Direttore generale della pubblica sicurezza
9 aprile 2024	Ammiraglio Ispettore Capo (CP) Nicola Carlone	Comandante Generale del Corpo delle Capitanerie di Porto – Guardia Costiera
10 aprile 2024	Gen. Div. Fernando Nazzaro	Comandante del Comando Carabinieri per la tutela ambientale e la sicurezza energetica
10 settembre 2024	Dr. Giuseppe Borrelli	Procuratore della Repubblica presso il

		Tribunale di Salerno
27 novembre 2024	Dr. Sandro Raimondi	Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Trento
27 novembre 2024	Dr.ssa Federica Iovene	Sostituto procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Bolzano
31 marzo 2025	Dr. Francesco Esposito	Prefetto di Salerno
31 marzo 2025	Dr. Stefano Sorvino	Direttore generale ARPA Campania
31 marzo 2025	Ing. Gianluca Scoppa	Dirigente territoriale dell'area territoriale di Salerno presso ARPA Campania
31 marzo 2025	Dr. Maurizio Pacelli	Direttore Affari Generali dell'Ufficio dell'Agenzia delle dogane di Napoli

Inoltre, in occasione della presentazione della relazione annuale sull'attività svolta dalla Commissione nell'anno 2024 (Doc. XXIII, n. 6), il Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, Dr. Giovanni Melillo, prendendo spunto dai temi della citata relazione annuale, ha svolto un intervento su argomenti di interesse per la Commissione, nel corso del quale, tra l'altro, ha focalizzato l'attenzione sulle nuove frontiere del crimine ambientale e dei traffici illeciti organizzati di rifiuti⁷⁸.

Si procede quindi ad effettuare alcune brevi sintesi o citazioni testuali delle parti maggiormente significative di ciascuna delle predette audizioni e relazioni, fermo restando che la forma integrale dei resoconti stenografici delle audizioni, nonché il video della relazione del Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, Dr. Melillo, sono disponibili sul sito *web* della Camera dei deputati⁷⁹.

2. Audizione del Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica (MASE), on. Gilberto Pichetto Fratin, in data 14 e 16 novembre 2023

L'audizione del Ministro Pichetto Fratin si è svolta in due fasi, nei giorni 14 e 16 novembre

⁷⁸ Il Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo ha successivamente inviato alla Commissione una relazione scritta afferente ai traffici illeciti internazionali di rifiuti (*cf.* doc. n. 555-002 dell'Archivio della Commissione), alla quale è stato dedicato apposito capitolo della presente relazione (*cf. infra*, Cap. 6).

⁷⁹ Cfr. per i resoconti stenografici

https://www.camera.it/leg19/1364?id_commissione=39&annomese=202412&view=filtered_scheda_bic&shadow_organico_parlamentare=4021 ; per il video della relazione del Procuratore Nazionale Antimafia e Antiterrorismo: <https://webtv.camera.it/evento/27159> .

2023, nelle quali lo stesso ha anche risposto alle molte domande poste dai commissari.

Il Ministro, che ha toccato varie tematiche ambientali di cui il proprio Ministero si sta occupando, ha tra l'altro delineato lo scenario attuale del diritto ambientale, caratterizzato da plasticità e mutevolezza continua, ma anche dalla pluralità di fonti, di cui auspica la confluenza nel c.d. codice dell'ambiente (D.lgs. n. 152/2006).

In particolare, nel campo dei rifiuti, secondo il Ministro, il miglioramento delle capacità operative dei sistemi di gestione dei rifiuti, sempre maggiormente orientati al riutilizzo e al riciclo, contribuisce a ridurre il volume potenziale a disposizione per i traffici illeciti di rifiuti.

Inoltre, i sistemi collettivi e individuali di gestione dei rifiuti risentono positivamente, in termini di concorrenza e competitività, della compresenza di più soggetti nelle rispettive filiere.

Il Ministro ha richiamato la funzione di vigilanza che il MASE espleta sulla gestione dei flussi di rifiuti, anche avvalendosi dell'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA), con particolare attenzione al settore dei nuovi sistemi autonomi di gestione di rifiuti e ai consorzi già esistenti.

In particolare, presso il MASE è in corso un intenso lavoro per adeguare il sistema nazionale di gestione dei rifiuti da imballaggio alle nuove sfide imposte agli Stati membri dalle norme europee, non solo da un punto di vista ambientale ma anche di sicurezza alimentare, in particolare per quanto riguarda l'obbligo di addivenire entro il 2030 all'esclusivo impiego di imballaggi riciclati.

Il sistema di ispezione degli impianti che gestiscono rifiuti è garantito da una convenzione triennale stipulata tra ISPRA e le ARPA regionali, nell'ambito del Sistema Nazionale di Protezione Ambientale (SNPA), al fine di assicurare un numero prefissato minimo di controlli, al momento dell'audizione attestato sul valore di 410 all'anno.

Il Ministro ha illustrato ulteriori strumenti di cui dispone il MASE al fine di monitorare i sistemi di gestione e movimentazione dei rifiuti, tra i quali ha annoverato il registro nazionale dei produttori –(RENAP)⁸⁰ e il SISPED⁸¹, entrambi a disposizione degli organi di controllo per le verifiche sulle relative filiere.

⁸⁰ Il RENAP è lo strumento istituito dal Ministero dell'Ambiente e della sicurezza energetica attraverso il quale lo stesso svolge la propria funzione di vigilanza e controllo sul rispetto degli obblighi derivanti dalla responsabilità estesa del produttore. Con il D.M. 15 aprile 2024, n. 144, sono state definite le modalità di iscrizione al RENAP, secondo quanto previsto dall'articolo 178-ter, comma 9, del D. Lgs. 152/2006. Tutti i produttori di prodotti soggetti ad un regime di responsabilità estesa sono tenuti ad iscriversi al RENAP attraverso iscrizione allo specifico registro di filiera e a comunicare, in formato elettronico, i dati relativi all'immesso sul mercato nazionale dei propri prodotti, nonché le modalità con cui intendono adempiere ai propri obblighi e rendicontano la gestione svolta.

⁸¹ Il SISPED è una misura di attuazione del Piano nazionale delle ispezioni, di cui al Regolamento (UE) n.660/2014, adottato in Italia con D.M. 22 dicembre 2016. Il sistema raccoglie i dati relativi alle spedizioni di rifiuti, autorizzate con procedura di notifica ed autorizzazione preventiva scritta, di cui al Reg. (CE) n. 1013/2006 e al Reg. (UE) n. 1157/2024, e permette la pianificazione delle ispezioni da parte degli organi di controllo.

Inoltre, il Piano nazionale di gestione dei rifiuti, adottato con Decreto Ministeriale nel 2022, costituisce un valido strumento di coordinamento e armonizzazione tra lo Stato, le Regioni e Province autonome, nell'ambito della pianificazione sulla gestione dei rifiuti e sulla correlata chiusura del ciclo a livello territoriale.

Dall'audizione del Ministro è emersa anche un'intensa attività di studio afferente al campo dell'economia circolare, per la progressiva adozione di decreti ministeriali finalizzati alla fissazione dei criteri in base ai quali una particolare tipologia di rifiuto può cessare di essere considerata tale, assumendo la diversa qualificazione giuridica di *End of Waste* (cessato rifiuto, sostanzialmente coincidente con la c.d. materia prima secondaria).

In tal senso, rilevano – tra gli altri – la revisione del Decreto ministeriale 27 settembre 2022, n. 152, relativo al recupero di rifiuti inerti derivanti da costruzione e demolizione⁸², il Decreto ministeriale relativo alla revisione e aggiornamento del precedente D.M. n. 62/2019 in materia di recupero dei rifiuti provenienti da prodotti assorbenti per la persona, nonché lo schema di decreto ministeriale sul recupero dei rifiuti tessili.

Per quanto attiene al contrasto all'infiltrazione della criminalità, anche organizzata, nel ciclo dei rifiuti, la tracciabilità dei rifiuti è migliorata grazie all'impiego del relativo registro nazionale elettronico (RENTRI), che è in avanzato stato di attuazione e che risulta essere uno strumento molto utile anche per gli organi di controllo.

Il Ministro ha dedicato una specifica menzione all'aggiornamento del programma nazionale di prevenzione dei rifiuti, poiché rilevante per il miglioramento dell'economia circolare, nonché alla prevenzione dei rischi – in particolare dal noto fenomeno degli incendi – dei siti di stoccaggio e gestione dei rifiuti, prevista dalla Legge 132/2018.

Inoltre, il Ministro ha affrontato il tema dei rifiuti radioattivi, procedendo ad una sintesi dello stato di gestione attuale.

Il MASE svolge attività di indirizzo e monitoraggio sul programma di smantellamento degli impianti nucleari dismessi, mentre per quanto attiene alle attività di gestione dei siti e quelle di smantellamento (*decommissioning*), la competenza è dell'Ispettorato nazionale per la sicurezza nucleare e la radioprotezione (ISIN), in quanto autorità di regolazione competente.

La disattivazione degli impianti nucleari, la gestione del combustibile esaurito e dei rifiuti radioattivi, è stata inserita in una strategia nazionale, basata sul riprocessamento all'estero del combustibile rimosso dalle ex centrali nucleari, sullo smantellamento dei siti a seguito

⁸² In tempi successivi all'audizione di odierna analisi, è stato emanato il Decreto Ministeriale 127 del 28 giugno 2024, che abroga e sostituisce il citato D.M. 152/2022.

dell'allontanamento del combustibile e sulla realizzazione di un unico sito di stoccaggio dei rifiuti prodotti (deposito nazionale).

Le attività legate al *decommissioning* di tutte le centrali nucleari nazionali – Garigliano, Latina, Trino e Caorso – e degli impianti del ciclo del combustibile nucleare dismessi, nonché la gestione dei rifiuti radioattivi derivanti da tali attività, compresi quelli prodotti nel settore industriale, della ricerca e della medicina nucleare, sono affidate alla società di Stato SOGIN che, dal 2001, opera in ottemperanza agli indirizzi strategici del MASE e sotto il controllo, dal punto di vista della sicurezza nucleare e radioprotezione, dell'ISIN.

Dall'agosto 2003, la SOGIN, con specifico atto di affidamento in gestione, ha preso in carico anche le attività di chiusura e smantellamento degli ex impianti di ricerca del ciclo del combustibile dell'Enea e ha acquisito l'ex impianto Fabbricazioni nucleari di fabbricazione di combustibile nucleare di Bosco Marengo, ad Alessandria. Inoltre, la SOGIN è il soggetto responsabile degli impianti a fine vita, del mantenimento in sicurezza degli stessi, nonché della realizzazione e dell'esercizio del deposito nazionale dei rifiuti radioattivi e parco tecnologico.

La relazione e le considerazioni del Ministro Pichetto Fratin rilevano per le finalità che ci occupano nella presente relazione, in quanto consentono di fare delle riflessioni sulle implicazioni della gestione dei rifiuti radioattivi in generale, ma anche sulle criticità derivanti dal riprocessamento all'estero di tali materiali e sulla possibilità che eventuali irregolarità posano dare luogo a traffici illeciti transnazionali.

3. Audizione del Comandante delle unità forestali, ambientali e agroalimentari dei Carabinieri, Gen. C.A. Andrea Rispoli, in data 23 novembre 2023

Il generale Rispoli ha illustrato la struttura organizzativa dell'Arma dei Carabinieri in campo ambientale, nonché le rispettive aree di competenza di ciascuna componente.

In particolare, per quanto di specifico interesse nell'ambito della presente inchiesta, ha espresso l'impegno dell'Arma nel contrasto alla criminalità ambientale e nel ciclo dei rifiuti, citando tra gli altri il Comando Tutela ambientale e sicurezza energetica, poiché esso sviluppa tutte le attività investigative per il controllo e il contrasto alla criminalità ambientale organizzata e per l'attività di rilevanza strategica nel settore del controllo della sicurezza ambientale. Sviluppa, in via prioritaria, manovre investigative complesse e sistemiche a connotazione ultra provinciale e transnazionale. Il ciclo dei rifiuti può essere un grande business per la criminalità organizzata e attraverso questi reparti adesso è possibile effettuare approfondita attività investigativa, a livello provinciale e ultra

provinciale, e fare anche collegamenti con indagini a livello internazionale. Infatti, essa è finalizzata al contrasto della criminalità organizzata, dell'imprenditoria e della pubblica amministrazione deviate, in tema di violazioni ambientali, traffico e riciclaggio di rifiuti, smaltimento di materiale radioattivo, appalti pubblici, transizione ecologica. In questo comparto rientrano varie attività che vengono svolte per garantire la sicurezza di tutti i protagonisti degli approvvigionamenti energetici – naturalmente sicurezza non fisica ma informativa ed investigativa – per evitare infiltrazioni della criminalità organizzata.

4. Audizione del Prefetto Stefano Laporta, Presidente dell'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA), nonché di Andrea Lanz, responsabile del Centro nazionale dei rifiuti e dell'economia circolare presso ISPRA, e di Fabio Ferranti, responsabile del Servizio per i rischi e la sostenibilità ambientale delle tecnologie e delle sostanze chimiche, dei cicli produttivi e dei servizi idrici e per le attività ispettive presso ISPRA, in data 12 dicembre 2023

Il Prefetto Laporta ha effettuato un'introduzione all'audizione, illustrando le competenze generali dell'ISPRA, citando sinteticamente le fonti normative che ne disciplinano le funzioni e facendo particolare riferimento agli stretti rapporti con il MASE e alla struttura capillare del SNPA (Sistema Nazionale di Protezione Ambientale).

In particolare, da quando il SNPA è stato istituito nel 2016, l'ISPRA svolge funzioni di indirizzo e coordinamento tecnico di tutto il sistema, che sono finalizzate a rendere omogenee sul territorio nazionale azioni conoscitive e di controllo pubblico della qualità dell'ambiente.

In tema di attività ispettive del Sistema Nazionale, il Prefetto Laporta ci ha tenuto a sottolineare che, soprattutto dopo il PNRR, l'azione ispettiva e di controllo del Sistema nazionale per la protezione dell'ambiente è stata finalizzata ad accompagnare cittadini e imprese nel percorso verso lo sviluppo sostenibile. L'azione di controllo in chiave repressiva – pur doverosa laddove sussista poi o si verifichi la presenza di ipotesi di reato – è stata considerata in qualche modo residuale rispetto a un compito più generale che, vista la situazione, si è ritenuto di interpretare in un senso di accompagnamento verso tutte quelle imprese che si sono già mosse sul percorso della sostenibilità e, allo stesso tempo, tenendo formati e informati le cittadine e i cittadini italiani rispetto alle attività di ISPRA e dell'SNPA.

Ciò attraverso tutta una serie di iniziative di formazione e di informazione, ma anche attraverso

l'utilizzo di linguaggi meno tecnici e più fruibili da parte di chi non è addetto ai lavori.

In tema specifico di rifiuti, è intervenuto poi il Dr. Andrea Lanz, che ha sintetizzato le principali attività che ISPRA effettua nell'ambito dell'economia circolare e della gestione dei rifiuti, tra cui rilevano particolarmente il monitoraggio e la rendicontazione degli obiettivi, attuate anche mediante la redazione e pubblicazione, con cadenza annuale, di un rapporto sui rifiuti urbani e uno sui rifiuti speciali.

Inoltre, ISPRA svolge attività di carattere tecnico, principalmente a supporto del MASE, sia riguardo alle possibili evoluzioni della normativa di settore, sia nel monitoraggio e vigilanza dell'applicazione delle norme vigenti.

Una tematica di particolare rilievo è quella relativa alla cessazione della qualifica di rifiuto, quindi alla decretazione del c.d. *End of waste*, su cui ISPRA supporta il Ministero dell'Ambiente e della sicurezza energetica attraverso interventi di tipo tecnico, sull'introduzione di nuovi decreti.

In particolar modo, nel biennio 2022-2023 ISPRA ha lavorato sulla decretazione – a livello nazionale – relativa alla classificazione *End of waste* degli inerti, dei rifiuti tessili, del gesso e delle plastiche miste.

La normativa vigente in materia di *End of waste* prevede anche la possibilità di attuare la cosiddetta “autorizzazione caso per caso”, laddove una specifica tipologia di rifiuto non è sottoposta a decretazione su base nazionale.

Su questo la competenza ricade sulle amministrazioni locali, quindi sulle Regioni o le province. Sulla vigilanza in ordine a tale tipologia di impianti, sulla base dell'articolo 206-*bis* del decreto legislativo n. 152 del 2006, è stata siglata una specifica convenzione tra ISPRA e Ministero.

Parimenti, in materia di vigilanza sulla gestione dei rifiuti, sono state stipulate specifiche convenzioni tra ISPRA e le agenzie regionali e provinciali per la protezione dell'ambiente.

ISPRA si occupa inoltre del riconoscimento e monitoraggio dei sistemi e consorzi autonomi di gestione di specifici flussi di rifiuti (in particolare rilevano quelli alternativi al CONAI nel settore degli imballaggi).

Sul tema delle ispezioni degli impianti oggetto di autorizzazione e regolamentazione è poi intervenuto l'Ing. Ferranti, responsabile del Servizio per i rischi e la sostenibilità ambientale delle tecnologie e delle sostanze chimiche, dei cicli produttivi e dei servizi idrici e per le attività ispettive in seno all'ISPRA, per delineare l'attività che l'Istituto svolge senza soluzione di continuità, includendo anche alcuni dati statistici.

5. Audizione di Ignazio Capuano, Presidente del Consorzio nazionale imballaggi (CONAI); di Giovanni Bellomi, Presidente del Consorzio nazionale per la raccolta, il riciclo e il recupero degli imballaggi in plastica (COREPLA); di Claudia Salvestrini, direttore generale del Consorzio nazionale per il riciclaggio dei rifiuti di beni in polietilene (POLIECO), in data 10 gennaio 2024

Il Dr. Ignazio Capuano ha introdotto la propria relazione delineando le competenze del CONAI, Consorzio nazionale imballaggi, istituito da circa 25 anni, che è costituito sotto forma di consorzio privato senza fini di lucro ed è garante del raggiungimento degli obiettivi nazionali di corretta gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio.

Tali obiettivi nazionali, per quanto riguarda il riciclo di tutte le filiere nel loro insieme, erano del 65 per cento alla fine dell'anno 2023 e del 70 per cento entro il 2025.

Nel 2022 CONAI ha raggiunto un tasso di riciclo del 71,15 per cento, superando anticipatamente gli obiettivi predetti e superando il tasso di riciclo obiettivo comunitario, fissato al 70 per cento.

Fanno parte del CONAI oltre 690.000 imprese, che chiaramente producono e utilizzano imballaggio, che realizzano circa il 50 per cento del valore dell'intera produzione nazionale del Prodotto Interno Lordo (PIL).

In merito alle modalità di sostentamento economico, il Dr. Capuano ha riferito che il finanziamento – totalmente privato, a carico delle aziende – discende dall'istituzione di un contributo ambientale CONAI – il CAC – che serve, appunto, a sostenere la raccolta degli imballaggi e l'avvio al riciclo.

Altra fonte di reddito, oltre al CAC, è la vendita dei materiali d'imballaggio al mercato.

Chiaramente, con questo si ribadisce la natura totalmente privatistica, seppur con fini pubblici, del sistema e anche la sussidiarietà dello stesso, poiché laddove il mercato non è sufficiente, il Consorzio provvede attraverso l'uso di questi contributi.

Tra gli obiettivi che vengono dati al CONAI dalla relativa legge, al di là del raggiungimento degli obiettivi di riciclo, vi sono il *reporting* verso le istituzioni – MASE e ISPRA prima di tutto – e la promozione della prevenzione degli imballaggi rispetto all'impatto ambientale degli stessi.

In tal senso, il contributo CAC è modulato in funzione del fatto che l'imballaggio sia riutilizzabile o no, e sulla facilità o meno del riciclo dello stesso.

Parimenti, il Consorzio CONAI promuove l'*ecodesign* o il *design for recycling*, che sono rivolti a tutte le aziende e servono sostanzialmente a favorire la progettazione di imballaggi c.d. *environmentally friendly*.

I consorzi di filiera associati a CONAI sono 7, uno per ogni materiale ed in particolare: la plastica, la carta, il legno, l'acciaio, l'alluminio, la bioplastica e il vetro.

Il funzionamento del consorzio si basa sull'accordo ANCI-CONAI, poiché la raccolta differenziata viene eseguita e sviluppata dai comuni o dagli enti gestori incaricati dai comuni per ognuno dei predetti materiali.

Per quanto riguarda il volume annuo dei rifiuti che tratta il CONAI, il Dr. Capuano ha ricordato che i rifiuti in Italia, complessivamente, tra industriali e urbani, sono oltre 175 milioni di tonnellate all'anno. Di questi, oltre 30 milioni sono rifiuti urbani e, all'interno di questi, circa 14 milioni di tonnellate sono rifiuti che derivano da imballaggio.

Il Dr. Capuano ha poi proseguito citando alcuni dati statistici: “[...] *Noi ci occupiamo di questi oltre 14 milioni di rifiuti di imballaggio, di cui il 71,5 per cento vengono avviati al riciclo, superando il famoso 70 per cento di obiettivo del 2025. In termini economici viene valorizzato questo apporto in circa 3 miliardi di euro, che viene fatto da materiale secondario, che viene utilizzato per oltre 11 milioni di tonnellate (non viene utilizzata quindi materia prima vergine) e in beneficio ambientale, in minor consumo di energia (per circa 56 terawattora) e minore emissione di CO₂ per un po' meno di 10 milioni di tonnellate. Questi sono i traguardi che raggiungiamo attraverso il riciclo [...]*”.

Il Dr. Giovanni Bellomi, Presidente del Consorzio nazionale per la raccolta, il riciclo e il recupero degli imballaggi in plastica (COREPLA), ha poi esposto le principali linee di azione del proprio consorzio, spiegando quali sono i flussi di materiale che ne caratterizzano l'attività.

In particolare, si tratta di un consorzio privato senza scopo di lucro, anch'esso istituito per legge, come il CONAI – di cui fa parte –, ed è oggi regolato dal D. Lgs. 152/2006.

Si occupa a livello nazionale della gestione degli imballaggi in plastica, dalla raccolta al riciclo e al recupero, ricevendo i rifiuti plastici raccolti in maniera differenziata dai comuni, cui riconosce un corrispettivo economico in base alla quantità e qualità della raccolta, secondo criteri stabiliti dall'accordo stipulato tra ANCI e CONAI.

Oltre a fornire supporto ai comuni ed ai cittadini nello sviluppo di sistemi di raccolta differenziata e nella sensibilizzazione ambientale ed a collaborare con i produttori di imballaggi per migliorarne l'*ecodesign*, riducendo l'impatto ambientale e rendendoli più riciclabili, il COREPLA

seleziona e avvia al riciclo i materiali raccolti, garantendo trasparenza e rispetto delle regole di mercato.

Ai fini della propria attività, il COREPLA sovrintende **31 centri di selezione** e **92 centri di riciclo** in Italia e in Europa, fornendo il proprio servizio a **58,4 milioni di cittadini** (99% della popolazione italiana).

IL Dr. Bellomi ha proceduto quindi ad un breve riassunto delle modalità operative del consorzio, specificando che “[...] possiamo distinguere due flussi di competenza COREPLA. Innanzitutto, vi è il flusso di materiale per cui noi tracciamo il materiale dal produttore trasformatore dell'imballaggio fino al consumatore, per poi supportare la raccolta differenziata attraverso i comuni o gli enti incaricati dai comuni, a cui diamo un corrispettivo di raccolta; dopodiché questo materiale converge nei centri di selezione, a cui diamo un corrispettivo di selezione; i prodotti in uscita dai centri di selezione convergono presso dei riciclatori o dei trasformatori per il recupero energetico, a cui, nella maggior parte dei casi, diamo un contributo di riciclo, quindi paghiamo affinché prendano il materiale e venga riciclato; infine, si segue il flusso del materiale verso il trasformatore, che trasforma questo materiale riciclato in nuovi beni di servizio. Fondamentalmente, oggi, il riciclo di COREPLA vede la maggior quantità ancora composta da imballaggi misti (quindi imballaggi filmosi, misti poliolefinici) che seguono un iter di riciclo a contributo; non esistono, ancora oggi, dei sistemi consolidati che prendano questo materiale per riutilizzarlo negli stessi beni e spesso dobbiamo pagare un contributo affinché questo venga riciclato. Abbiamo, poi, la grossa componente di tutti i materiali filmosi, il cosiddetto film classico, quello che trovate intorno ai fardelli o quello che avvolge dei beni. Abbiamo quindi il classico PET delle bottiglie in plastica, oggetto anche della normativa SUP (Single-Use Plastics), che ha determinati obblighi di raccolta e riciclo. Poi l'HDPE, quindi un polietilene ad alta densità, ed altri materiali minori. Viene conteggiato anche oggi a riciclo un materiale che va ad agire come agente riducente nelle acciaierie italiane, chiamato SRA, che va fondamentalmente a sostituire il coke metallurgico – il polverino di carbone classico – permettendo tra l'altro una riduzione di emissioni di CO₂ nell'ambiente rispetto al polverino di coke del 30 per cento. Andando ad alcuni dati velocemente. Oggi, a fronte di un immesso in consumo di imballaggi in plastica di competenza di COREPLA, che approssimativamente è un milione 870 mila tonnellate, COREPLA raccoglie un milione 290 mila tonnellate di materiale attraverso la raccolta differenziata. Di questo materiale che viene raccolto vengono riciclate circa 700 mila tonnellate e, a queste, si aggiungono, sull'immesso al consumo di un milione e 870, altre 350 mila tonnellate che vengono avviate al riciclo attraverso operatori indipendenti, oppure le piattaforme che chiamiamo commercio industria. Quindi, sono degli imballaggi in plastica che però non seguono la raccolta differenziata,

non vanno nella raccolta urbana, ma vengono raccolti direttamente dal commercio industria, perché utilizzati in commercio industria, o vengono raccolti direttamente da operatori indipendenti che si occupano della loro raccolta e poi riciclano il materiale. Tracciamo, ovviamente, tutti questi flussi e riportiamo questi dati e flussi a CONAI, al MASE e a ISPRA. Siamo soggetti – è stato il caso dell'anno scorso –, insieme a CONAI, anche a degli audit da parte della Commissione europea. In particolare, abbiamo avuto Eurostat con un audit l'anno scorso che ha certificato i nostri dati, così come abbiamo avuto la Corte dei conti europea che ha fatto visita ai nostri impianti di riciclo per tracciare tutti i flussi, perché è stata riconosciuta la filiera CONAI-COREPLA nella plastica come un'eccellenza a livello europeo, dove oggi, in termini di trasparenza e di comunicazione dei dati, abbiamo una reportistica assolutamente “bullet proof”, a prova di qualsiasi verifica. C'era stato chiesto di darvi anche degli elementi per quanto concerne il PNRR. Oggi COREPLA beneficia di un finanziamento a fondo perduto attraverso il PNRR per incrementare quella che viene definita la raccolta selettiva in Italia. Quindi, è stata presentata, anche con il supporto di CONAI, una proposta di investimento di circa 42 milioni di euro per andare a installare sul territorio italiano degli ecocompattatori, quindi delle macchine che possano andare a raccogliere la parte delle bottiglie (quelli che chiamiamo contenitori per liquidi in PET). Di questa cifra è stata finanziata da parte del Ministero circa il 35 per cento, per un montante totale di 14 milioni di euro, che ci vede ingaggiati in un progetto per l'installazione di circa 1250 ecocompattatori sul territorio entro il 2026, così da poter incrementare la raccolta differenziata – cosiddetta selettiva, in questo caso, perché riceveranno soltanto queste bottiglie – al fine del raggiungimento degli obiettivi della normativa SUP che è stata istituita in Italia [...]

Ha poi preso la parola la Dr.ssa Claudia Salvestrini, direttrice del consorzio nazionale per il riciclaggio di rifiuti di beni in polietilene (Polieco).

Il consorzio Polieco si occupa solo di un monopolimero – il polietilene – e, peraltro, non di imballaggi ma di beni in polietilene, quindi tutto ciò che deriva dal settore agricolo, industriale e tutto ciò che non è imballaggio.

Il consorzio Polieco eroga il contributo solo sul granulo ottenuto, quindi ai rigeneratori, con 365 impianti di riciclo, facilmente controllabili e visibili da parte del consorzio per eventuali verifiche in azienda.

Il consorzio POLIECO, nel corso dell'anno 2023, ha raggiunto 480 mila tonnellate di riciclato su un milione di immesso sul mercato.

La *mission* del consorzio non è solo quella di attivarsi per la raccolta dei propri beni, ma anche quella di verificare la tracciabilità dei rifiuti.

Sul punto, la Dr.ssa Salvestrini riferisce che migliaia di tonnellate di rifiuti plastici sfuggono dalla tracciabilità della filiera e dall'Italia vengono presumibilmente destinate illegalmente all'estero, configurando dei traffici illegali di rifiuti.

Ad aggravare il fenomeno vi è una minore incidenza dei controlli istituzionali da parte delle autorità estere sulle partite di rifiuti esportati, rispetto a quanto avviene in Italia.

Inoltre, l'uso non corretto e indiscriminato del codice EER 19 per identificare le partite di rifiuti plastici rende più agevole l'elusione delle norme da parte di taluni malintenzionati.

Tale elusione incide significativamente, in negativo, sulla capacità di raggiungimento degli obiettivi minimi fissati istituzionalmente per il riciclo, sulla cui base si fonda la corresponsione dei contributi ai consorzi.

6. Audizione del Ministro per la protezione civile e per le politiche del mare, Nello Musumeci, in data 23 gennaio 2024

Il Ministro Musumeci ha illustrato sinteticamente le competenze di carattere ambientale del proprio dicastero, con particolare riferimento alla delega per la protezione civile e alla casistica di gravi calamità per le quali esso dispone di poteri straordinari e derogatori.

Nello specifico, il Ministro Musumeci ha delineato la sfera di azione di tali poteri amministrativi nella gestione di rifiuti, spesso in quantità ingenti, risultanti da eventi calamitosi.

In tali casi uno degli aspetti preponderanti è rappresentato dalla necessità di gestire le macerie e i rifiuti, in linea con i tempi legati all'emergenza e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico.

Per queste ragioni, secondo quanto emerge dalla prassi, risulta che il capo dipartimento della Protezione civile, una volta deliberato – a cura del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per la Protezione civile – lo stato di emergenza nazionale, in relazione ad eventi calamitosi che abbiano procurato quantitativi di rifiuti eccezionali, non gestibili con le procedure ordinarie, nei primi provvedimenti conseguentemente adottati, provvede a introdurre apposite disposizioni derogatorie, di regola attribuendo poteri ad apposito comitato delegato, per questa precisa ragione nominato. Per portare un esempio, ciò è quanto avvenuto a seguito degli eventi meteorologici che, a partire dal primo maggio 2023, hanno colpito l'Emilia-Romagna. Con ordinanza del capo del dipartimento di Protezione civile è stato previsto il potere del commissario delegato o dei soggetti attuatori, ove necessario, per una serie di adempimenti:

- provvedere in deroga alla raccolta e al trasporto dei materiali;
- attribuire ai materiali – qualora non altrimenti classificabili in base alla loro natura – il codice di rifiuti urbani non specificati altrimenti, fermo restando, ove applicabile, l'avvio al recupero delle frazioni utilmente separabili, in particolare dei rifiuti di apparecchiature elettroniche ed elettriche, oppure di rifiuti ingombranti;
- autorizzare i gestori del servizio idrico integrato allo stoccaggio e al trattamento presso il depuratore di acque reflue urbane, nei limiti della capacità ricettiva degli impianti dei rifiuti liquidi e fangosi conferiti tramite auto-spurghi, provvedendo in deroga rispetto al contesto normativo ordinario;
- autorizzare con ordinanza i gestori delle discariche individuate per ricevere e smaltire in deroga i materiali non più recuperabili.

Si tratta di interventi disposti su base casistica che, pur introducendo un regime derogatorio, trovano applicazione in relazione ad eventi ben determinati, poiché questa materia non può configurarsi come una disciplina organica tipicamente operante per ogni tipo di emergenza.

Il Ministro Musumeci ha poi evidenziato che l'ordinamento giuridico italiano risulta poco organico, frammentario e stratificato nel tempo, motivo per cui è stato predisposto un disegno di legge inteso a disciplinare la ricostruzione post-calamità⁸³.

La disciplina posta dal disegno di legge costituisce un modello unico, atto a garantire certezza, stabilità e velocità dei processi di ricostruzione.

Esso contiene, tra l'altro, disposizioni riferibili alla materia ambientale e, in specie, alla realizzazione delle infrastrutture ambientali, essenziali per il ciclo di gestione dei rifiuti, e al trattamento e trasporto dei materiali derivanti dall'evento calamitoso.

In sintesi, si prevede, in primo luogo, la possibilità per il commissario straordinario di avvalersi delle società affidatarie della gestione dei servizi pubblici del territorio, nonché di società in house delle amministrazioni centrali dello Stato e della Regione per la progettazione e la realizzazione degli interventi previsti in un apposito programma delle infrastrutture ambientali, che deve essere approvato per questo specifico motivo.

In secondo luogo, si prevede il potere del commissario straordinario, acquisita come sempre l'intesa delle Regioni interessate, nonché dei rappresentanti delle province e dei comuni coinvolti, di approvare un piano per la gestione dei materiali derivanti dall'evento calamitoso e dagli interventi di ricostruzione, per rispondere almeno a cinque motivi.

⁸³ Il disegno di legge di cui trattasi ha poi originato la Legge 18 marzo 2025, n. 40, recante *Legge quadro in materia di ricostruzione post-calamità*, entrata in vigore il 2 aprile 2025.

Il primo motivo coincide con la fornitura degli strumenti tecnici e operativi per la migliore gestione del materiale derivante dall'evento calamitoso, dai crolli o dalle demolizioni.

Il secondo motivo consiste nell'individuare le risorse occorrenti e coordinare il complesso delle attività da porre in essere per la più celere rimozione di materiale derivante dall'evento calamitoso, indicando i tempi di completamento degli interventi.

Il terzo mira ad assicurare, attraverso la corretta rimozione e gestione dei materiali derivanti dall'evento calamitoso, la possibilità di recuperare le originarie matrici storico-culturali degli edifici crollati o delle aree interessate dagli eventi calamitosi (vedi, per esempio, il centro storico dell'Aquila, solo uno dei tanti esempi).

Il quarto motivo consiste nell'operare interventi di demolizione di tipo selettivo che tengano conto delle diverse tipologie di materiale, al fine di favorire il trattamento specifico dei cumuli preparati, massimizzando il recupero delle macerie di materiale derivante dall'evento e riducendo i costi di intervento.

Infine, si tratta di limitare il volume dei rifiuti da avviare a smaltimento, riutilizzando i materiali e recuperando i rifiuti che possono essere utilmente impiegati come nuova materia prima, da mettere a disposizione per la ricostruzione conseguente ai danni causati dagli eventi calamitosi (tali materiali, se non riutilizzati, sono ceduti e il relativo eventuale ricavato è trasferito come contributo al comune da cui provengono).

7. Audizione del Ministro della salute, Orazio Schillaci, in data 13 febbraio 2024

Il Ministro Schillaci, nel corso della propria relazione, ha illustrato vari temi afferenti all'ambito di competenza del proprio Dicastero, tra cui il legame tra le attività di smaltimento dei rifiuti e i relativi effetti sulla salute umana.

Su tale aspetto, il dipartimento ambiente e salute dell'Istituto Superiore di Sanità svolge fin dai primi anni 2000 alcuni studi epidemiologici, per valutare i rischi per la salute legati allo smaltimento dei rifiuti e le possibili connessioni di causalità o concausalità con l'insorgenza di patologie.

In particolare, alcuni degli esiti di tali studi, condotti nei confronti di popolazioni residenti in località caratterizzate dalla presenza di discariche abusive⁸⁴ “...hanno evidenziato che le discariche

⁸⁴ In questo caso, come emerge dalla relazione del Ministro Schillaci, si fa riferimento a quelle svolte nell'ambito dell'accordo di collaborazione scientifica con il Commissario straordinario per la realizzazione degli interventi necessari all'adeguamento alla normativa vigente delle discariche abusive presenti sul territorio nazionale. L'accordo

abusive, in particolare quelle con rifiuti pericolosi, possono avere avuto, o avere tuttora, un effetto sanitario sulle popolazioni, in termini di causalità e concausalità nell'insorgenza di specifiche malattie...".

Tra le contromisure individuate a seguito degli studi citati, oltre a interventi di sanità pubblica con adeguati percorsi diagnostico-terapeutici assistenziali (PDTA), vi erano anche urgenti e specifici interventi atti a “... *bonificare le aree con discariche abusive e quelle ad esse limitrofe che possono essere state interessate dai contaminanti rilasciati da questi siti; bloccare qualsiasi attività non a norma nella gestione dei rifiuti e implementare un circolo virtuoso dei rifiuti stessi...*”

Le considerazioni di carattere generale del Ministro Schillaci e i richiami agli studi riferiti all'impatto delle discariche abusive sulla salute della popolazione rilevano anche per le finalità che ci occupano nella presente relazione, in quanto consentono di fare delle riflessioni sulle situazioni di pericolo generalizzato che i traffici illeciti transnazionali di rifiuti sono suscettibili di provocare.

8. Audizione del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Foggia, Ludovico Vaccaro, in data 20 febbraio 2024

Il procuratore Vaccaro ha illustrato la propria relazione suddividendola in tre macroaree: in primo luogo, l'abbandono illecito dei rifiuti sul territorio, nel cui ambito rientrano anche le carcasse di veicoli rubati; in secondo luogo, lo smaltimento illecito di ecoballe; infine, la necessità di incrementare la specializzazione e il numero del personale di polizia giudiziaria.

Ai fini della presente relazione e del tema dei traffici transnazionali di rifiuti, la relazione del procuratore Vaccaro risulta di grande interesse perché consente di delineare alcuni dei punti critici relativi alle modalità di trasporto illecito delle partite, mediante uso di veicoli non autorizzati o comunque in assenza di idonea documentazione, sicché ne viene compromessa la tracciabilità.

Evidentemente, una volta ottenuto il risultato illecito dell'occultamento della tracciabilità delle partite, seppure esse possono essere (come di fatto spesso avviene) smaltite mediante sversamento sul terreno o tombamento nel sottosuolo, una parte di esse può verosimilmente anche essere destinata a percorsi di spedizione illegale.

Inoltre, l'auspicio di un incremento numerico e di specializzazione del personale inquirente, in ragione delle peculiarità che caratterizzano i reati ambientali, è comune anche al fenomeno

di collaborazione scientifica, sottoscritto il 27 dicembre del 2018, ha avuto come obiettivo la condivisione tra le parti di dati, esperienze e conoscenze per la salvaguardia dell'ambiente e del territorio, per la promozione dello stato di salute dei cittadini nelle aree con presenza di discariche abusive, di cui alla sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea del 2 dicembre 2014.

criminale dei traffici illeciti transnazionali.

9. Audizione del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Trani, Renato Nitti, in data 20 febbraio 2024

Il procuratore Nitti ha delineato alcune delle principali caratteristiche dei fenomeni di spedizione e smaltimento illegale di rifiuti, indicando una ricorrente suddivisione per filiere e citando a titolo di esempio quelle dei fanghi di depurazione (c.d. *compost*), dei rifiuti tessili e dei rifiuti plastici.

In particolare, per quanto attiene a tale ultima tipologia di rifiuti, prima del 2018 si registrava un ingente flusso verso la Cina, poi bruscamente interrotto a seguito delle decisioni politiche del Paese ricevente.

Infatti, la chiusura, operata dalla Cina a partire dal 2018, nei confronti dell'importazione di rifiuti solidi provenienti dall'Europa e dagli Stati Uniti d'America, ha imposto all'imprenditoria nazionale (e anche alle compagnie criminali dedite ai traffici illeciti) la ricerca di nuove destinazioni per la collocazione delle proprie partite dei rifiuti plastici (e non solo).

In siffatto contesto, oltre alle nuove destinazioni della Tunisia e di altri Paesi del Mediterraneo orientale e dell'Est asiatico, si è assistito ad un confuso sistema di circolazione delle partite da e verso regioni italiane, senza alcuno schema o flusso predeterminato, del quale l'abbandono delle c.d. ecoballe è solo una delle declinazioni.

Le ecoballe in parola sono spesso un agglomerato di rifiuti eterogenei provenienti dalla raccolta dei rifiuti urbani e spesso dalla raccolta differenziata, nell'ambito di filiere⁸⁵ in cui sia il processo che conduce al riciclo (con la produzione autorizzata di c.d. *end of waste*), sia quello del recupero energetico in ambito nazionale, non hanno dato buon esito.

Per quanto attiene al recupero energetico all'estero di ingenti quantità di rifiuti – ad esempio, ricorrente è la spedizione verso cementifici in ambito transnazionale – può capitare che tale operazione sia solo simulata e in verità si tratti di filiere di cui si perdono le tracce una volta varcata la frontiera, oppure che vengano effettivamente destinate alla combustione delle partite caratterizzate da rifiuti ancora commisti e mai passati per un effettivo trattamento al fine della nuova classificazione (CSS – combustibile solido secondario) o qualificazione giuridica (se trattasi di *end of waste*).

⁸⁵ Ad esempio, si tratta dei CC (Centri Comprensoriali) o dei CSS (Centri secondari di selezione).

Sull'assenza di tracciabilità di alcune partite, il procuratore evidenzia che le percentuali di raccolta differenziata – ad esempio, 70% – che vengono dichiarate dai comuni o dai consorzi in merito alle singole tipologie di rifiuti, spesso non tengono conto del fatto che, a seguito del trattamento, la percentuale di rifiuto idoneo ad essere recuperato è molto inferiore – ad esempio 30% – con la conseguenza che una non trascurabile quantità di rifiuto derivante dal trattamento deve essere poi gestita secondo la normativa ambientale. Spesso tale frazione viene invece avviata a smaltimento illecito perché scomoda e poco remunerativa, anche tenendo conto che l'erogazione dei contributi è basata sul quantitativo recuperato generale, calcolato quindi “a monte” del trattamento.

Si riporta un passaggio saliente dell'intervento del procuratore Nitti:

“... Quello che va verso il recupero energetico è un grande punto interrogativo, nel quale ci può essere il recupero energetico fatto come si deve, ma nel quale ci potrebbe essere anche un recupero energetico con invio all'estero e, in questo caso, chi controlla all'estero e perché alcuni cementifici all'estero ricevono così tante quantità di rifiuti? Oppure, potrebbe esserci semplicemente una spedizione del rifiuto apparentemente per recupero verso l'estero. Queste sono le migliori ipotesi. Poi, si potrebbe, come altra ipotesi, far passare il rifiuto da recuperare in un impianto, dargli una bella etichetta – che ad esempio può essere combustibile solido secondario (CSS combustibile) – e, a quel punto, dire che quella etichetta in realtà corrisponde ad un nuovo prodotto, appunto un combustibile. Se hai seguito questo meccanismo e questo giro, questo rifiuto va all'estero senza che neanche porti la qualificazione di rifiuto! Allora, il punto è andare a vedere che cosa succede tra tutte queste diverse ipotesi. Noi abbiamo purtroppo – questa è la sensazione che io ho avuto – una situazione per cui molte delle percentuali di recupero che vengono indicate come risultati straordinari in Italia, siano le percentuali applicate sulla raccolta: io raccolgo quel rifiuto che può essere recuperato con la prospettiva che sia recuperato e dico che, avendo raccolto il 70 per cento, ho recuperato il 70 per cento. Tuttavia bisogna andare a vedere perché quel 70 per cento potrebbe, a sua volta, avere un 30 per cento che effettivamente viene recuperato (a quel punto, quindi diventa ad occhio e croce un 21 per cento del totale) e poi potremmo avere il restante 70 per cento del 70 per cento (che ad occhio e croce dovrebbe essere un 49 per cento) che non sappiamo che fine ha fatto. Facendo riferimento alle indagini del passato, ricordo che quando andavamo ad aprire, a sballare quelle balle o, comunque, avevamo svolto un'attività che ci consentiva di capire da dove venissero quei rifiuti, quei rifiuti arrivavano esattamente da impianti titolati per tale trattamento ma senza averlo fatto secondo i criteri e le disposizioni corrette. A questo punto ci si potrebbe chiedere: dov'è il gioco? Se tu hai ricevuto questi rifiuti e te ne liberi in questa maniera, dove sta il guadagno? Il punto è che tutta quanta la gestione di questi rifiuti è

fortemente dopata dall'erogazione di contributi ...”

Per quanto attiene alla categoria nella quale calare il traffico illecito di rifiuti, il procuratore Nitti ritiene che si tratti di reati imprenditoriali e non – o, comunque, non necessariamente – di reati mafiosi, come comprova la scarsa rilevazione dell’aggravante di cui all’articolo 452-*octies*, secondo comma, del c.p.⁸⁶

Il procuratore Nitti effettua poi alcune considerazioni di carattere pratico, esplicitando le difficoltà operative che gli organi di controllo incontrano nel momento in cui procedono ad un’ispezione diretta delle partite, ad esempio in ambito portuale.

Infatti, materiali di diversa qualificazione giuridica – rifiuti, sottoprodotti o *end of waste* – potrebbero presentarsi esteriormente in maniera pressoché identica, con la conseguente difficoltà di comprendere *ictu oculi* se la denominazione della partita attribuita sui documenti da parte del produttore e dello speditore sia quella corretta.

Spesso neanche le analisi sono la soluzione al problema, poiché è necessaria la considerazione del ciclo, che si desume dalla tracciabilità documentale.

Inoltre, i sistemi elettronici in uso all’Agenzia delle dogane svolgono automaticamente una sorta di valutazione del rischio, secondo algoritmi predeterminati, a valle della quale viene attribuita a ciascuna partita una sorta di categoria di rischio che può comportare: il controllo fisico (ispezione); il controllo scanner; il controllo documentale (solo verifica dei documenti, senza ispezione); oppure, nessun rischio, che significa sdoganamento automatico senza intervento dell’organo di controllo.

In tale cruciale momento dello sdoganamento delle partite, la nomenclatura ai fini della filiera dei rifiuti (codice EER) non coincide con quella dell’ambito doganale (TARIC), sicché il controllo diviene ancora più complesso.

Si riportano alcuni passaggi salienti dell’audizione in parola:

“... Il controllo lo fai se hai un impulso investigativo – quindi siamo quasi sempre noi (le procure della Repubblica, n.d.r.) a disporlo – oppure se i criteri di analisi di rischio che vengono immessi nel sistema che usa le dogane (sistema TARIC), dicono di andare a fare quel controllo: codice rosso, si fa l’ispezione; altrimenti si va al codice arancione e si fa lo scanner (quindi si passa allo scanner l’intero container), oppure si va al controllo dei documenti o semplicemente al match a livello informatico (infatti lo sdoganamento ormai si fa a livello informatico e con il fascicolo

⁸⁶ L’articolo 452-*octies*, secondo comma, del codice penale così recita: “...2. *Quando l’associazione di cui all’articolo 416 bis è finalizzata a commettere taluno dei delitti previsti dal presente titolo ovvero all’acquisizione della gestione o comunque del controllo di attività economiche, di concessioni, di autorizzazioni, di appalti o di servizi pubblici in materia ambientale, le pene previste dal medesimo articolo 416 bis sono aumentate...*”

elettronico). Questo è il quadro. Rispetto a questo flusso possiamo certamente mettere dei criteri tali per cui se si ha un CSS come combustibile solido secondario, occorre andare a verificare queste cose. Voi penserete: va bene, quindi nella bolletta doganale ci troverò scritto «CSS». Invece no, nella bolletta doganale troveremo il codice TARIC che ci dice qual è la macrocategoria a cui appartiene il ritaglio di plastica, per esempio. Quindi la cosa è molto più complicata. ...” (...). “...Domando: non sarebbe stato più utile prevedere, per esempio, degli illeciti specifici relativamente al momento del conferimento al CSS? I comuni conferiscono al CSS i propri rifiuti. A seconda di come vengono qualificati quei rifiuti, i contributi variano. Questo è un tema del quale noi non ci occupiamo mai, perché non si arriva mai a livello investigativo ad occuparci di queste tematiche, ma è lì che sta il primo problema! Se diventa quello illecito, o se la contribuzione da parte del sistema CONAI-COREPLA viene effettuata in difetto dei presupposti, e colleghiamo, per esempio, la contribuzione esclusivamente agli imballaggi e non ad altri rifiuti che magari abbiano la stessa natura, se inserisco tutti i rifiuti di carta e tutti i rifiuti di plastica e non solo gli imballaggi a cui sono collegati i contributi CONAI, io sto falsando! Facciamo, allora, un illecito specifico su questo: facciamo in modo che sia punito, a quel punto, l'illecito di chi dice che si sta recuperando – e magari si stanno raccogliendo – un tot di rifiuti o di imballaggi di plastica, quando in realtà quelli sono rifiuti plastici che includono gli imballaggi ma che non sono soltanto imballaggi (oppure rifiuti di carta che includono gli imballaggi di carta ma che non sono soltanto imballaggi). Questi meccanismi dopano inevitabilmente tutta la gestione. Se io ho già preso il contributo, dopo sono anche disposto a pagare un tot a tonnellata al cementificio che si prende questi rifiuti all'estero: sono anche disposto a farlo. È semplicemente un «dare-avere»: se tu mi dai un contributo – faccio un esempio – di 200 euro a tonnellata e io pago, non pago proprio o pago soltanto 50 all'estero, devo calcolare quant'è la spesa per la spedizione; se poi mi conviene, io continuerò a fare così. Mi prenderò tutti quanti i rifiuti, li mando al cementificio e ho chiuso! Non possiamo neanche dire: «Che mi importa? È materiale che è andato nel cementificio della Grecia o dell'Albania». Tuttavia, non funziona così il Regolamento. Il Regolamento ci dice che noi ci dobbiamo preoccupare della destinazione finale. Infatti noi sequestravamo anche rifiuti che andavano in Cina, sebbene avessimo anche potuto dire: «tutto sommato, che ci importa?». Qualcuno lo faceva questo ragionamento: «Voi andate a sequestrare i rifiuti che vanno in Cina? Se li tenessero i cinesi!». Noi ci occupiamo anche di quello. Il detto «Not In My Back Yard» riguarda anche quello: quello è anche il mio cortile, è anche il mio giardino, alla fin fine....”.

10. Audizione del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Bari, Roberto Rossi, in data 29 febbraio 2024

Il procuratore Rossi ha avviato la propria relazione riferendosi al proprio territorio di competenza – quello della procura distrettuale di Bari, in cui ricadono anche le province di Foggia e la BAT – e specificando che negli illeciti perpetrati nel campo dei rifiuti e dei connessi traffici illeciti, l'imprenditoria criminale possiede apposite conoscenze specialistiche (*know-how*) che le consentono di agire sfruttando taluni meccanismi che caratterizzano le relative filiere e in particolare quelle della raccolta differenziata.

In questo contesto la criminalità organizzata, che pure entra nei citati meccanismi, è in un certo verso servente o parassita nei confronti dei predetti imprenditori esperti, sicché è necessaria una certa prudenza quando si usa il termine *ecomafia*.

Al fine di illustrare i predetti meccanismi, il procuratore Rossi ha spiegato l'esempio delle plastiche, specificando che nella normalità attuale, l'obiettivo minimo quantitativo della raccolta differenziata operata dai comuni non tiene conto dell'effettiva qualità dei singoli rifiuti *target*, sicché la frazione di materiale estraneo presente nelle rispettive partite è di gran lunga superiore rispetto alla quantità di rifiuto *target*.

Pertanto, una volta isolato il quantitativo "pagante", spesso ammontante ad appena il 10-20 per cento del totale, la restante quantità viene triturata e le viene assegnato il codice EER 19.12.12, con la conseguente difficoltà correlata agli elevati costi di trattamento e la probabile destinazione allo smaltimento illecito attuato mediante spandimento o abbandono nell'ambiente, oppure mediante spedizione illegale all'estero.

Il procuratore, dopo avere evidenziato la ricorrente tendenza dei *brokers* dei rifiuti⁸⁷ all'occultamento della tracciabilità, ha esplicitato la problematica del codice EER 19.12.12, facendo anche riferimento alla recente sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea⁸⁸, al fine di evidenziare che la mera triturazione non è sufficiente a far cambiare la classificazione del rifiuto.

Il procuratore Rossi ha rappresentato quindi alla Commissione la possibilità di legare l'erogazione dei contributi per i consorzi al recupero effettivo e non alla raccolta.

Inoltre, ritiene che vadano specificate in maniera più chiara e precisa le modalità di attribuzione

⁸⁷ Il procuratore Rossi così definisce i commercianti che comprano i rifiuti ormai riclassificati con il codice EER 19.12.12, in quanto provenienti dal trattamento, per poi ricollocarli nelle modalità descritte.

⁸⁸ Cfr. sentenza della Corte di giustizia UE, Sez. VIII, 11 novembre 2021, in causa C-315/20. Secondo quanto emerge dalla lettura della sentenza "...una condizione essenziale affinché i rifiuti derivanti dal trattamento siano classificabili con codici dell'elenco europeo differenti rispetto a quello del rifiuto d'origine è che il processo abbia portato alla formazione di un rifiuto differente dal punto di vista chimico-fisico (tra cui, composizione, natura, potere calorifico, caratteristiche merceologiche, ecc.)...".

del codice di classificazione EER, in modo da rendere più agevole la rilevazione degli illeciti.

Sul fronte degli appalti pubblici, riferibile nella tematica di interesse della Commissione alle ditte che aspirano a svolgere i servizi correlati alla gestione dei rifiuti, il procuratore ha poi descritto alcune evidenze investigative per le quali spesso è carente il controllo amministrativo preventivo sull'effettiva capacità imprenditoriale, sul rispetto delle norme in campo previdenziale e fiscale per i lavoratori, nonché sulla possibilità che la criminalità organizzata sfrutti le difficoltà di tali imprese eventualmente in sofferenza finanziaria per affiancarsi nelle condotte criminali (principalmente finalizzate al trasporto e smaltimento illegale dei rifiuti), anche talvolta usando violenza.

Tale ultimo fronte, seppure apparentemente non direttamente connesso con i traffici illeciti, rappresenta uno degli aspetti da tenere presente nello studio del fenomeno criminale in analisi, al fine di comprendere l'evoluzione delle compagini ad esso dedite e, di conseguenza, la profilazione del *modus operandi*.

11. Audizione del Gen. B. Luigi Vinciguerra, Capo del III Reparto operazioni del Comando Generale della Guardia di Finanza, in data 6 marzo 2024

Il generale Vinciguerra ha rappresentato alla Commissione l'estensione degli ambiti di competenza del Corpo della Guardia di Finanza e ha specificato come il settore dei rifiuti sia caratterizzato dalla circolazione di consistenti flussi di denaro e pertanto sia potenzialmente esposto a fenomeni illeciti di evasione e frode fiscale, indebita percezione di contributi pubblici, condotte illecite da parte di funzionari pubblici infedeli e infiltrazioni della criminalità organizzata.

In tale contesto, mediante il controllo economico del territorio e il monitoraggio di prossimità, il Corpo ha la possibilità di intercettare le manifestazioni dell'azione criminale e può quindi agire sotto il profilo operativo contro i traffici illeciti, attuando i poteri tipici di polizia economico – finanziaria.

Il generale Vinciguerra ha descritto l'organizzazione interna del Corpo, volta a contrastare efficacemente i predetti fenomeni e condurre le necessarie indagini di polizia giudiziaria, tenendo conto che i più evoluti sodalizi criminali ricorrono spesso a complessi e opachi schemi societari – anche di dimensione internazionale e spesso avvalendosi di professionisti – per impiegare in modo vantaggioso i guadagni illeciti.

Tali profitti illeciti vengono incrementati anche grazie ai frutti dell'evasione e delle frodi fiscali, conseguiti mediante investimenti in aziende sane e la realizzazione, nella diversa veste imprenditoriale, di gravi delitti tributari, facenti parte di un unico organico programma criminale.

Le fenomenologie illegali collegate al ciclo dei rifiuti sono volte principalmente ad abbattere gli ingenti costi a carico delle imprese produttrici, con il compimento di illeciti di natura fiscale, realizzati soprattutto attraverso l'emissione e l'utilizzo di fatture per operazioni inesistenti. Tali condotte producono un duplice effetto negativo: da un lato, la deduzione dalla base imponibile di costi fittizi, riferiti a operazioni di recupero o smaltimento in realtà mai avvenute, da cui deriva un sensibile abbattimento del debito tributario; dall'altro, il rispetto solo formale degli obblighi normativi afferenti al trattamento e allo smaltimento dei rifiuti, ovvero da un'attività di recupero dichiarata, da cui consegue la possibilità di sversamento incontrollato e, quindi, il concreto pericolo di cagionare danni all'ambiente. Quindi, si assiste ad un duplice danno che viene determinato all'esito di queste condotte, che costituiscono reato tributario.

Nel triennio compreso tra il 2021 e il 2023 le operazioni svolte dalla Guardia di Finanza nei confronti di società operanti in settori economici connessi al ciclo di gestione, smaltimento e recupero dei rifiuti, e che sono risultate essere emittenti o utilizzatrici di fatture per operazioni inesistenti, hanno portato complessivamente a constatare maggiori basi imponibili per oltre 360 milioni di euro e un'IVA dovuta pari a oltre 106 milioni di euro, nonché alla denuncia all'autorità giudiziaria di ottantotto soggetti, responsabili a vario titolo dei reati di utilizzo ed emissione di fatture per operazioni inesistenti. Anche nel settore della cooperazione internazionale di polizia, in collaborazione con l'Agenzia delle dogane e dei monopoli, la Guardia di Finanza profonde un costante impegno, partecipando, tra l'altro a importanti operazioni congiunte su base transnazionale.

12. Audizione di Michele Del Prete, procuratore aggiunto presso il tribunale di Napoli, in data 7 marzo 2024

Il procuratore Del Prete ha descritto preliminarmente l'organizzazione della procura distrettuale di Napoli, caratterizzata da un gruppo di magistrati specializzati, per la trattazione delle indagini in materia di traffici illeciti di rifiuti.

Spesso alcuni illeciti penali in materia di rifiuti, ricadenti nella competenza delle procure circondariali, quali lo sversamento o l'incendio, costituiscono reati-spia che forniscono elementi utili per risalire ai gruppi che si occupano del trasferimento e dello smaltimento illecito nelle varie forme.

Il procuratore ha sottolineato la maggiore complessità investigativa quando il trasferimento dei rifiuti avviene all'estero, citando la recente casistica che ha coinvolto il porto di Salerno e l'invio verso la Tunisia di ingenti quantitativi di rifiuti, in spregio alle norme vigenti.

Ulteriore elemento da tenere presente è che nel momento in cui si innalza il livello di contrasto istituzionale ai traffici illeciti di rifiuti, i relativi autori decidono spesso di spostare le relative attività.

Si riporta uno stralcio significativo dell'audizione:

“[...] nel momento in cui in un determinato territorio si alza il livello di contrasto e si adottano strumenti normativi più severi come è avvenuto per quanto riguarda il settore dei rifiuti, questi scelgono poi di adattare la loro attività e quindi di trasferirla fuori dall'Italia in alcuni casi o fuori da quel territorio dove l'attività di contrasto è maggiore. Questo è abbastanza frequente per le operazioni criminali. Dove ci si sposta? Come dicevo prima, dove ci sono connivenze particolarmente fruttuose sotto il profilo criminale, è il caso delle aree pugliesi e delle aree del foggiano in particolare, o addirittura all'estero dove, come dicevo prima, i livelli di legalità si abbassano e dove è più facile quindi organizzare traffici di rifiuti (...)”

Per quanto attiene alla metodologia criminale, il procuratore ha focalizzato l'attenzione sul caso della falsa attestazione circa la classificazione dei rifiuti e sulla complicità di funzionari pubblici per attuarla o per omettere i controlli, così come sulla scarsa collaborazione in ambito giudiziario e investigativo che spesso si riscontra all'estero (citando nello specifico il caso della Cina).

13. Audizione del prefetto Vittorio Pisani, Capo della Polizia e Direttore generale della pubblica sicurezza, in data 13 marzo 2024

Il prefetto Pisani ha affrontato da un punto di vista generale la tematica dei rifiuti, delineando i punti salienti della normativa e delle competenze in materia di contrasto agli illeciti.

La mancanza complessiva di infrastrutture a livello nazionale comporta l'impossibilità di chiudere il ciclo dei rifiuti in ambito regionale e incentiva la movimentazione e il trasporto di rifiuti, con forte esposizione al rischio di infiltrazione criminale e, talvolta, di criminalità organizzata.

Infatti, secondo la relazione del prefetto Pisani, è molto difficile seguire il ciclo dei rifiuti dall'origine fino alla destinazione finale, seppure l'implementazione del registro nazionale elettronico per la tracciabilità dei rifiuti risulta un elemento molto importante.

Il trasferimento dei rifiuti determina un elevato costo e, quindi, si intravedono una serie di possibili commissioni di reati: anzitutto, la falsa certificazione dell'origine del rifiuto e, quindi, una possibile attività illegale, che significa l'alterazione della classificazione originaria del rifiuto e che potrebbe consentire all'azienda di smaltire come ordinario un rifiuto che, invece, in origine è un rifiuto pericoloso o un rifiuto speciale; vi è poi la falsificazione della documentazione di trasporto,

che si traduce in un aumento esponenziale del costo dello smaltimento del rifiuto, che poi, chiaramente, si riverbera sul costo che paga il cittadino in termini di tassa comunale.

Ci troviamo di fronte, quindi, al fenomeno della movimentazione dei rifiuti, che peraltro incide anche, paradossalmente, sulla produzione di CO₂, soprattutto quando questo rifiuto viene trasferito con mezzi di trasporto che determinano appunto un aumento della produzione di CO₂, con un trasferimento di rifiuti all'estero che determina un aumento del costo dello smaltimento. Questo costo poi va a incidere, chiaramente, sui bilanci comunali e che, di conseguenza, si riversa sulle tasse che vengono pagate dai cittadini.

Il gap infrastrutturale del sistema nazionale, che non consente lo smaltimento dei rifiuti in ambito nazionale, soprattutto con riguardo ai rifiuti speciali e ai rifiuti pericolosi, incide enormemente sui costi aziendali perché, nel momento in cui le aziende private produttrici di rifiuti devono affrontare un costo elevato per lo smaltimento dei rifiuti, questo costo elevato, che incide potenzialmente in maniera consistente sul bilancio delle aziende, crea inevitabilmente un'induzione alla ricerca di procedure di smaltimento illecito dei rifiuti, che possano abbassare i costi aziendali.

Pertanto, sarebbe fondamentale cercare di recuperare questo gap infrastrutturale, affinché venga consentito sia alle amministrazioni pubbliche, sia alle ditte private lo smaltimento dei rifiuti mediante pratiche legali, evitando, così il trasferimento dei rifiuti all'estero, perché la movimentazione dei rifiuti, come precisato, è l'area di maggiore rischio e criticità.

Il trasporto dei rifiuti all'estero significa una spesa per lo smaltimento sia per l'ente pubblico che per l'azienda privata, con enorme aumento dei costi, il che potrebbe indurre un'azienda a una serie di commissione di reati, primo tra i quali la cosiddetta declassificazione illecita del rifiuto, magari da rifiuto speciale o pericoloso a rifiuto ordinario.

A chiusura del sistema del ciclo dei rifiuti svolge una funzione fondamentale il cosiddetto "sistema consortile", un sistema creato in Italia principalmente con l'obiettivo di ottimizzare la raccolta differenziata, affinché il rifiuto differenziato possa essere trasformato in materia prima seconda e, quindi, si possa evitare il consumo della materia prima originaria.

In Italia esiste una serie di consorzi – il Corepla per la plastica, il Polieco per il polietilene, il Comieco per la carta e il cartone, il Coreve per il vetro, il Rilegno per il legno, il Ricrea per l'acciaio e il Cial per l'alluminio – nati con l'obiettivo di favorire il riciclo dei rifiuti e, quindi, ottimizzare la raccolta differenziata.

La percentuale di raccolta differenziata che viene praticata nel nostro Paese in alcuni settori è al livello dello standard richiesto dalla Commissione europea, in altri addirittura è superiore, in altri

ancora tale livello non è stato raggiunto. Anche qui, ha sottolineato l'audito, ci sono elementi di criticità su cui occorre focalizzare l'attenzione.

Relativamente al rifiuto differenziato, che va nelle cosiddette “piattaforme di selezione”, viene individuata, durante questo processo di selezione, la percentuale di tale rifiuto differenziato effettivamente idonea a essere trattata e trasformata in una materia prima seconda, per la successiva produzione di plastica riciclata, vetro riciclato e via elencando.

Ebbene, il calcolo della percentuale del rifiuto effettivamente utile ad essere trattato come materia prima seconda è un momento molto critico, su cui va posta l'attenzione, perché una percentuale inferiore a quella effettivamente utile del rifiuto differenziato raccolto determina una produzione inferiore di materia prima seconda, il che si traduce in una minore vendita del rifiuto differenziato nelle aste telematiche che vengono effettuate dal consorzio.

Questo comporta due rischi: un danno economico per i comuni, dal momento che essi ricevono i contributi in base alla percentuale di rifiuto differenziato raccolto e soprattutto in base al rifiuto ritenuto utile ai fini della produzione di materia prima seconda; un danno per l'industria nazionale perché, nel momento in cui sul mercato viene immessa poca materia prima seconda, significa che l'industria nazionale del riciclo non riesce a trovare un adeguato sviluppo, ma soprattutto che le industrie produttrici di determinati beni sono costrette a rifornirsi di materie prime originarie, che possono avere sul mercato un costo superiore alla materia prima seconda.

Anche sul sistema consortile, quindi, bisogna dare la giusta attenzione, perché se tale sistema non funziona adeguatamente, così come era stato previsto dal legislatore, si può verificare sia un danno economico che un danno ambientale, perché nel momento in cui la percentuale di immissione sul mercato di materia prima seconda è inferiore alla reale possibilità del sistema di raccolta differenziata si determina inevitabilmente un consumo della materia prima (si pensi, ad esempio, alla materia fossile per la produzione della plastica o alla cellulosa per la produzione della carta e del cartone).

14. Audizione dell'Ammiraglio Ispettore Capo (CP) Nicola Carlone, comandante Generale del Corpo delle Capitanerie di Porto – Guardia Costiera, in data 9 aprile 2024

L'ammiraglio Carlone ha illustrato sinteticamente l'ampissimo ambito di competenze marittime e ambientali del Corpo delle Capitanerie di Porto – Guardia Costiera, ponendo particolare attenzione sull'azione di sorveglianza e accertamento degli illeciti in violazione della normativa in

materia di rifiuti, nonché sulla repressione dei traffici illeciti e degli smaltimenti illegali di rifiuti.

Da un punto di vista organizzativo, il Corpo dispone di una struttura centrale presso il Comando Generale, declinata mediante un Centro di Controllo Nazionale Ambientale – con finalità di coordinamento nazionale delle attività ambientali – e un Nucleo Speciale d’Intervento – con finalità di investigazione e intervento operativo a carattere complesso – nonché di una capillare rete di comandi territoriali.

L’ammiraglio Carlone ha poi indicato alcuni dati statistici relativi alle violazioni ambientali contestate nell’anno 2023, ponendo particolare attenzione ai dieci casi di traffico illecito organizzato di rifiuti ed esplicitando alcuni dettagli di attività specifiche.

Per quanto attiene alle indagini su traffici illeciti di rifiuti con risvolti transnazionali, il Corpo sta svolgendo delicate indagini a proposito di importanti casi rientranti in tale tipologia – su delega e coordinamento delle competenti procure della Repubblica e Direzioni Distrettuali Antimafia – alcuni dei quali hanno comportato la collaborazione con l’Agenzia Eurojust.

L’Ammiraglio ha, tra l’altro, posto l’accento sull’importanza della formazione specialistica per le investigazioni ambientali, ancora più particolare e necessaria laddove vi siano aspetti marittimi o internazionali, in modo da coniugare l’operatività tipica della polizia giudiziaria con sempre più necessarie competenze tecnico-giuridiche e analitiche.

15. Audizione del Gen. Div. Fernando Nazzaro, comandante del Comando Carabinieri per la tutela ambientale e la sicurezza energetica, in data 10 aprile 2024

Dopo avere sinteticamente illustrato l’ampissimo ambito di competenza dell’Arma dei Carabinieri nel settore ambientale, il Generale Nazzaro ha proceduto ad un’analisi criminologica dei soggetti dediti alla commissione di tali crimini.

Secondo le risultanze dell’analisi investigativa, si tendono a distinguere due diversi tipi di criminalità ambientale: quella diffusa e quella organizzata.

Con la prima si può intendere una qualsiasi condotta occasionale, anche da parte di una singola persona, che danneggia l’ambiente, mentre con la seconda – accertata con maggiore frequenza – si indicano azioni di criminalità ambientale organizzata a connotazione interprovinciale e transnazionale, che si distinguono per complessità e sistematicità perché condotte da strutture delinquenziali di tipo imprenditoriale, in cui operano soggetti con funzioni di responsabilità sia

all'interno di aziende e società che di enti pubblici territoriali.

Si tratta di una criminalità che si radica e penetra nel tessuto economico e sociale attraverso gruppi imprenditoriali strutturati e caratterizzati da grande flessibilità, che si avvalgono della consulenza e delle prestazioni di figure di elevata professionalità per infiltrare i settori dell'economia legale, anche attraverso circuiti relazionali con appartenenti alla pubblica amministrazione, al fine di alterare i procedimenti amministrativi per il rilascio di autorizzazioni e di turbare le procedure di gara per l'aggiudicazione di appalti.

Per quanto attiene alle forme di manifestazione, la criminalità ambientale organizzata opera soprattutto nel traffico illecito dei rifiuti attraverso il sistema del "giro bolla", basato sulla falsificazione di ogni documento afferente al rifiuto, quali le analisi chimiche, le bolle di accompagnamento, i formulari identificativi dei rifiuti, i registri di carico e scarico, in modo da declassare i rifiuti pericolosi e abbattere i costi di smaltimento.

Le risultanze investigative, infatti, hanno dimostrato come tale modalità di gestione illecita sia frequentemente adottata dalle imprese per massimizzare i profitti attraverso l'abbattimento dei costi, arrecando, conseguentemente, danni all'ambiente e alterando le regole del libero mercato.

In questo ambito è anche emersa la tendenza dell'imprenditoria deviata a intessere rapporti distorti con funzionari pubblici, proprio al fine di ottenere le autorizzazioni per operare nel settore.

Per quanto attiene specificatamente il fenomeno dei traffici illeciti transfrontalieri, la criminalità ambientale e organizzata agisce prevalentemente anche in ambito internazionale. La crescente quantità di rifiuti prodotti in Italia e in altri Paesi industrializzati, il numero inadeguato di impianti di trattamento e, di conseguenza, l'elevato costo delle operazioni di gestione del ciclo, inducono una parte dell'imprenditoria a procedere allo smaltimento su canali transnazionali attraverso complessi giri di documentazione, in taluni casi anche mediante la fittizia esportazione e importazione.

La scelta imprenditoriale di commercializzare i rifiuti all'estero è da ricercarsi principalmente, ad avviso dell'audit, nell'abbattimento dei costi di smaltimento, e rappresenta anche uno dei più abili strumenti di elusione dei controlli sulla filiera del riciclo. Per questi motivi, deve essere considerato come un fenomeno in crescita e difficile da contrastare, a causa della mancanza di regimi normativi omogenei di controllo e di punizione sia in ambito europeo che internazionale.

La norma che disciplina i traffici commerciali transfrontalieri all'interno dell'Unione europea è il Regolamento (CE) n. 1013/2006, che prevede, tra le altre cose, l'obbligo della procedura di notifica e autorizzazione preventiva da parte delle autorità competenti dei Paesi di spedizione, transito e destinazione del carico e, invece, un generale obbligo di informazione quando la

spedizione transfrontaliera dei rifiuti – quelli inseriti nella cosiddetta «lista verde», quindi quelli non pericolosi – non deve essere autorizzata preventivamente, ma è lì che molto spesso si annida l'irregolarità dell'esportazione, ha precisato l'audit.

È un dato di fatto il significativo aumento del giro di affari legato alla gestione dei rifiuti, sia pericolosi che non, con un'estensione delle aree territoriali coinvolte. Le tipologie predominanti di rifiuti pericolosi, che incidono per oltre la metà del quantitativo complessivo, sono costituite da rifiuti minerali e solidi, mentre un terzo è formato da rifiuti chimici e sanitari. Anche l'accumulo di rifiuti da apparecchiature elettriche ed elettroniche ha mostrato una crescita costante, in considerazione sia della velocità con cui i prodotti tecnologici diventano obsoleti, sia degli incentivi produttivi.

Nel corso dell'ultimo triennio, il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica ha comunicato alla Commissione europea il respingimento di circa 7.360 tonnellate di rifiuti, di cui circa il 70 per cento relativo a plastica e gomma, non conformi. Il restante 30 per cento riguarda principalmente prodotti tessili, apparecchiature elettriche ed elettroniche, veicoli fuori uso. Tali respingimenti sono dovuti alla mancanza dei requisiti previsti per l'esportazione dal citato Regolamento e sono scaturiti a seguito dei controlli delle autorità preposte nelle varie fasi di movimentazione, durante le quali vengono riscontrate difformità documentali, mancanza totale o parziale delle autorizzazioni e dei requisiti richiesti, non conformità alle caratteristiche per le quali erano state autorizzate le spedizioni.

Il grave pericolo rappresentato dal traffico illecito dei rifiuti transnazionale emerge, ha proseguito l'audit, dall'analisi delle sue caratteristiche fondamentali. È un fenomeno strettamente legato all'economia legale, è un settore in cui operano sia le imprese legali, sia le organizzazioni criminali – con la conseguenza di richiedere approcci differenziati sul piano investigativo – ed è sovente connesso ad altri crimini, come collusioni e frodi; è quindi un reato difficile da contrastare per le ragioni di cui si è fatta menzione, vale a dire la mancata omogeneità dei regimi normativi.

A seguito dei rapidi mutamenti di scenario degli ultimi decenni, le strutture criminali stanno orientando i propri interessi verso traffici che hanno una dimensione sovranazionale, per realizzare cospicui guadagni illeciti. La comunità internazionale, conseguentemente, ha indirizzato i propri sforzi verso forme di collaborazione sempre più estese, allo scopo di contrastare le nuove minacce, in un contesto integrato caratterizzato da obiettivi e azioni comuni. Anche il Comando Carabinieri per la tutela ambientale e la sicurezza energetica, nell'ambito dello sviluppo della politica di cooperazione dei Ministeri della difesa e dell'interno, ha intrapreso iniziative per partecipare ai vari consessi internazionali, al fine di contrastare più efficacemente i crimini ambientali mediante

l'individuazione condivisa di obiettivi e l'applicazione di uniformi procedure operative. Le azioni intraprese sono state indirizzate soprattutto verso l'intensificazione dello scambio di informazioni sui fenomeni criminali emergenti, l'individuazione delle migliori procedure operative di contrasto alle consolidate forme di criminalità ambientale, la diffusione delle esperienze investigative rivelatesi di maggiore efficacia.

L'auditore ha poi riferito come l'impegno dell'Arma, in particolare, sia stato orientato principalmente verso le iniziative assunte da Europol in merito al contrasto ai crimini ambientali. L'Agenzia europea per il coordinamento delle forze di polizia è l'organo internazionale preposto prioritariamente all'analisi dei fenomeni criminali emergenti, che sta gradualmente evolvendo da centro per lo scambio di dati e notizie a sede di studio e progettazioni di efficaci forme di collaborazione fra le strutture investigative dei singoli Stati.

Negli anni più recenti il Comando Carabinieri per la tutela ambientale e la sicurezza energetica ha fornito un deciso impulso all'attività di cooperazione internazionale in seno alle iniziative promosse da Europol, favorendo l'avvio di numerosi rapporti di collaborazione con le forze di polizia estere, volti a trovare linee di azione operative congiunte da intraprendere in relazione a specifici casi di indagine. Il comando ha, inoltre, incrementato l'uso del canale informativo SIENA (*Secure information exchange network application*), un *network* per lo scambio in sicurezza delle informazioni, nonché ha partecipato a numerose riunioni operative con forze di polizia straniere impegnate in attività di polizia giudiziaria, con convergenze con indagini a livello nazionale. Sempre in ambito europeo, un'ulteriore forma di cooperazione internazionale è rappresentata dalla piattaforma multidisciplinare europea di contrasto alle minacce criminali EMPACT (*European multidisciplinary platform against criminal threats*). In sintesi, questo organismo è lo strumento chiave dell'Unione europea per definire e affrontare le principali minacce poste alla stessa Unione dalla criminalità organizzata e dalle forme gravi di criminalità internazionale. In tale ambito, ogni quattro anni il Consiglio dell'Unione europea definisce le priorità criminali da combattere; alla luce delle priorità stabilite, gli Stati membri concordano le azioni operative che mirano a contrastare, con attività concrete, le varie forme di criminalità.

Il Comando Carabinieri per la tutela ambientale e la sicurezza energetica rappresenta uno dei punti di riferimento europei nel contrasto al traffico internazionale di rifiuti. Infatti, sin dal 2017, anno in cui il Consiglio dell'Unione europea ha, per la prima volta, incluso i crimini ambientali tra quelli di prioritario interesse comunitario, gli ufficiali del comando TASE guidano le principali azioni operative di contrasto ai flussi transnazionali illeciti di rifiuti. A titolo esemplificativo, nel 2023 l'azione operativa, guidata da un ufficiale del comando TASE, ha visto la partecipazione di

ventisette Stati e tre agenzie (Europol, Interpol, Eurojust). Le attività svolte nell'ambito di questo progetto hanno condotto all'esecuzione di quasi 7 mila ispezioni, di cui circa 70 hanno dato un riscontro positivo, all'arresto di 90 persone e al sequestro di oltre 115 mila tonnellate di rifiuti, nonché alla confisca di 32 milioni di euro, quale illecito profitto delle azioni delittuose scoperte.

Ad oggi, gli ufficiali del comando partecipano anche ai lavori dei gruppi G7 sui crimini ambientali, sono membri dei *network* di esperti in materia ambientale, quali EnviCrimeNet (*Environmental crime network*) e IMPEL (*Implementation and enforcement of environmental law*), partecipano a progetti di polizia a carattere internazionale su temi ambientali, come *Unit Project*, nonché sono impegnati in una serie di attività di cooperazione bilaterali che mirano ad accrescere le competenze specialistiche in materia di contrasto ai reati ambientali di vari Paesi, tra cui figurano Serbia, Albania e Macedonia del Nord.

Grazie all'esperienza maturata nel corso degli anni, si può affermare che l'attività di cooperazione internazionale ha un rilevante impatto a livello operativo, poiché permette di rendere più agili ed efficaci le indagini di polizia giudiziaria riguardanti strutture criminali organizzate operanti in più Stati. Non solo, la partecipazione del comando a consessi internazionali, soprattutto europei, ha permesso di contribuire concretamente a delineare e adottare le strategie migliori per arginare il fenomeno criminale ambientale.

16. Audizione di Giuseppe Borrelli, procuratore della Repubblica presso il tribunale di Salerno, in data 10 settembre 2024 (seduta parzialmente in forma segreta)

Il procuratore Borrelli ha introdotto la propria audizione specificando che presso il porto di Salerno, negli ultimi anni, ci sono stati alcuni casi di particolare rilievo giudiziario, afferenti al reato di traffico illecito organizzato transnazionale.

Tra di essi, uno è quello relativo ad una spedizione illegale di numerosi container di rifiuti verso la Tunisia, risalente agli anni 2019-2020, che dopo l'arrivo a destinazione sono stati rispediti e poi sequestrati all'arrivo in porto a Salerno, con successivo trasferimento e custodia presso un sedime individuato nel comune di Serre (SA), loc. Persano, dove nel 2024 sono stati oggetto di incendio.

Su tale vicenda, per la quale sono stati aperti alcuni procedimenti penali, si rimanda all'apposita trattazione in separato capitolo della presente relazione.

Il procuratore ha evidenziato l'importanza, per i controlli doganali in porto, di poter disporre di

un'apparecchiatura scanner, ancora assente nella portualità di Salerno⁸⁹, con la conseguente impossibilità di effettuare controlli non invasivi sulle merci in arrivo, partenza o transito laddove ritenuto necessario per le esigenze istituzionali.

17. Audizione di Sandro Raimondi, procuratore della Repubblica presso il tribunale di Trento, e di Federica Iovene, sostituto procuratore della Repubblica presso il tribunale di Bolzano, in data 27 novembre 2024 (seduta in forma segreta)

Il procuratore Raimondi e la procuratrice Iovene hanno tenuto la propria audizione in forma segreta, su un caso investigativo – in corso di indagini preliminari – di traffico illecito transnazionale di rifiuti.

18. Audizione del prefetto di Salerno, Francesco Esposito, svolta presso la Prefettura di Salerno in data 31 marzo 2025 (seduta parzialmente in forma segreta)

Il prefetto Esposito ha illustrato l'organizzazione della raccolta e smaltimento dei rifiuti nella provincia di Salerno, nonché la dotazione infrastrutturale del porto della città capoluogo, chiedendo e ottenendo poi di procedere l'audizione in forma segreta.

19. Audizione di Stefano Sorvino e Gianluca Scoppa, rispettivamente direttore generale di ARPA Campania e dirigente territoriale dell'area territoriale di Salerno di ARPA Campania, svolta presso la Prefettura di Salerno in data 31 marzo 2025

Il Dr. Sorvino e l'Ing. Scoppa di ARPA Campania hanno riferito in ordine all'attività di

⁸⁹ Invero, successivamente rispetto all'audizione del procuratore Borrelli, lo scanner è stato fornito e installato nel porto di Salerno dalle autorità amministrative locali per gli usi dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, come direttamente constatato da una delegazione della Commissione nel corso di una missione di cui è stato dato atto in separato capitolo della presente relazione (cfr. *infra*, cap. 3).

monitoraggio ambientale a seguito dell'incendio avvenuto in località Persano, nel comune di Serre (SA), relativo alle partite di rifiuti rispediti dalla Tunisia⁹⁰, aventi codice CER 19.12.12, perlopiù di natura plastica e ammontanti a circa seimila tonnellate.

In particolare, è stato rilevato un “[*omissis*] fenomeno, fisiologico in questo tipo di eventi e con questo materiale combusto [plastica, n.d.r.], di inquinamento locale, che però si è superato nei giorni immediatamente successivi all'evento stesso [*omissis*]”.

Dalle informazioni fornite nelle audizioni predette emerge l'estesa perniciosità degli incendi di rifiuti, che comportano inquinamento dell'aria e, potenzialmente, del suolo, ma anche ingenti sforzi gestionali ed economici per contemperare le esigenze della emergente indagine penale con la caratterizzazione dei nuovi rifiuti prodotti dalla combustione e il successivo smaltimento, nonché l'eventuale bonifica del sito.

20. Audizione di Maurizio Pacelli, Direttore affari generali dell'ufficio dell'Agenzia delle dogane di Napoli, svolta presso la Prefettura di Salerno in data 31 marzo 2025

Il Dr. Pacelli ha riferito circa l'assenza di verifiche di qualsiasi tipo (né documentale, né fisico) sul carico in occasione delle spedizioni dei 282 containers di rifiuti oggetto di spedizione transnazionale da Salerno verso la Tunisia nell'anno 2019, spiegando che l'Agenzia delle dogane e dei monopoli basa la scelta di svolgere tali verifiche sugli esiti analitici del rischio applicato alle partite di merci in esportazione, mediante uso di un sistema elettronico che lavora sulla base di un algoritmo.

Dall'utilizzo, sistematico a livello nazionale, del predetto sistema elettronico, derivano solo quattro possibilità:

1. CA – Controllo automatizzato, che equivale a nessun controllo, non solo fisico, ma neppure documentale;
2. Controllo documentale – il personale verifica la documentazione pertinente alla partita in esportazione;
3. Scanner – la merce viene controllata mediante scansione con apposito apparato radiogeno;
4. Verifica merci – il personale accede fisicamente all'unità di carico per la verifica dello stesso.

In merito alle percentuali di utilizzo delle quattro predette possibilità, si riporta un breve stralcio

⁹⁰ Il relativo caso è stato descritto nel capitolo 4.1 della presente relazione.

delle dichiarazioni del Dr. Pacelli:

“ [omissis] Questo per dire che, sostanzialmente, la merce sottoposta a controllo o in importazione o in esportazione è una percentuale infinitamente bassa rispetto al volume degli scambi commerciali che attraversano un porto ed è più elevata per le importazioni per un semplice motivo, perché non dico l’obiettivo principale, ma il motivo per cui la dogana storicamente è nata, è quello dell’accertamento tributario, non quello dell’accertamento extra tributario. Si dà preferenza alle importazioni sia per questo motivo, perché ovviamente bisogna assicurarsi che i dazi siano correttamente liquidati e versati all’Unione europea, sia perché, anche qui, il motivo extra tributario è più pregnante perché, poiché il controllo è costoso, dovendo fare una scelta, è preferibile assicurarsi che le merci che entrano nel territorio dell’Unione europea siano sicure, siano di un certo tipo, siano rispondenti alle norme interne piuttosto che verso l’esportazione. La verifica sia della merce sia delle dichiarazioni doganali all’esportazione è una percentuale ancora più bassa rispetto a quella delle importazioni. Grosso modo, con delle differenze tra porti, ovviamente, perché questo poi dipende da tutta un’altra serie di fattori, potremmo dire che più o meno è l’1 per cento dei prodotti in esportazione che viene verificato, non di più. Mi riferisco alla verifica fisica, controllo documentale più controllo scanner. Per avere delle percentuali precise bisognerebbe riferirsi agli organi centrali dell’Agenzia perché non sono di nostra stretta competenza localmente. L’ordine di grandezza è più o meno questo. C’è anche da dire che per quanto riguarda i container in uscita verso la Tunisia, questi container erano associati a quattro dichiarazioni di esportazione. Il sistema legge esclusivamente questo numero. Esiste una dichiarazione d’esportazione, indipendentemente da quanti siano i container ad essa collegati. Se io faccio un’analisi dei rischi rispetto al soggetto e all’oggetto, che l’oggetto sia moltiplicato n volte o sia soltanto uno è esattamente la stessa cosa [omissis]”

21. Relazione tenuta, in occasione della presentazione della relazione annuale sull’attività svolta dalla Commissione, dal Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, Giovanni Melillo, in data 29 gennaio 2025⁹¹

Il procuratore Melillo, dopo avere indicato il ruolo di coordinamento investigativo nazionale svolto dalla Procura nazionale antimafia e antiterrorismo, ha evidenziato l’importanza di studiare e analizzare le attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e le organizzazioni in esse coinvolte,

⁹¹ Come già accennato in premessa al presente capitolo, il Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo ha successivamente inviato alla Commissione una relazione scritta afferente ai traffici illeciti internazionali di rifiuti (cfr. doc. n. 555-002 dell’Archivio della Commissione), alla quale è stato dedicato apposito capitolo della presente relazione (cfr. *infra*, Cap. 6).

procedendo nel contempo a verificare la corretta attuazione della normativa vigente in materia ambientale.

In tal modo, è possibile individuare i nuovi profili di rischio di condizionamento criminale, dell'attività di impresa e della pubblica amministrazione, che ruotano intorno al ciclo dei rifiuti e al suo impatto sull'ambiente.

Il Procuratore indica altresì, quale fattore rilevante, l'incapacità del sistema pubblico di governare efficacemente il complesso degli interessi economici, sociali e ambientali, collegati al settore dei rifiuti, sottolineandone la dimensione criminogena.

Le attività criminali nel campo dei rifiuti si avvalgono ordinariamente di sofisticate tecniche elusive dei controlli, prescritti da normative complesse, nonché delle prassi amministrative cui si affiancano prassi di controllo segnate da frammentazione e disomogeneità.

L'attività di contrasto ai crimini sui rifiuti deve necessariamente partire dalla conoscenza dei profondi mutamenti che hanno in questi anni caratterizzato il percorso, le dinamiche, i settori di interesse, in ultima analisi la storia stessa delle organizzazioni criminali ambientali.

Si tratta di mutamenti che ovviamente riguardano la stessa natura delle organizzazioni criminali, la stessa natura di organizzazioni che sono caratterizzate da una straordinaria capacità di adattamento sociale, come dimostrano le dinamiche operative di quell'autentica costellazione di imprese che ne rappresentano fiduciarmente gli interessi, nel mercato proprio collegato al ciclo dei rifiuti.

Il Procuratore nazionale analizza poi il complesso sistema criminale del *giro-bolla* nelle filiere illecite dei rifiuti, basato sulla falsificazione di ogni documento afferente al rifiuto: analisi chimiche, bolle di accompagnamento, formulari identificativi, registri di carico/scarico. L'intera serie illecita mira a smaltire fraudolentemente o a riutilizzare fraudolentemente rifiuti, riducendo i costi e massimizzando i profitti.

Le nuove frontiere criminali del settore sono rappresentate dalla cessione di crediti fittizi, utilizzati per indebite compensazioni di debiti previdenziali o contributivi, nonché dal settore della c.d. ETS (*Emission Trading System*) e dei c.d. *carbon credits*.

Il Procuratore nazionale, ai fini del contrasto moderno ai traffici illeciti anche su base transnazionale, auspica una sempre maggiore specializzazione di tutti coloro che in seno alle istituzioni a vario titolo se ne occupano, con la necessità empirica di nutrire le indagini di strategie e tecniche di controllo proprie, tradizionalmente, del contrasto alla criminalità organizzata.

CAPITOLO 3 - MISSIONI SVOLTE

Delle delegazioni della Commissione, nell'ambito del presente filone di inchiesta, hanno svolto alcune missioni sia in territorio nazionale che all'estero, nel corso delle quali sono stati trattati e approfonditi aspetti utili all'analisi dei traffici illeciti transfrontalieri di rifiuti.

1. Paesi Bassi (Rotterdam, Amsterdam, L'Aia)

Data	Località	Principali contatti con gli Enti istituzionali
19-22 novembre 2024	Paesi Bassi: - Rotterdam: porto; - Amsterdam: termovalorizzatore con incenerimento di rifiuti AEB (Afval Energie Bedrijf); - L'Aia: sede del Parlamento; sede Ambasciata d'Italia; sedi di Europol ed Eurojust.	- Delegazione della direzione del porto di Rotterdam - Delegazione della Camera dei Rappresentanti dei Paesi Bassi - Ambasciatore d'Italia a L'aia - Rappresentanti di Europol - Membro Nazionale f.f. e funzionari del <i>desk</i> italiano di <i>Eurojust</i>

Nel corso della missione la delegazione della Commissione ha visitato il **termovalorizzatore (AEB Afval Energie Bedrijf) di Amsterdam**, presso il quale confluiscono numerose partite di rifiuti anche dall'Italia (principalmente rifiuti di origine urbana), via treno.

Nel corso della missione è stata effettuata una visita via mare della complessa **portualità di Rotterdam**, caratterizzata da ingentissimi traffici internazionali di merci nelle varie forme – containers, rinfusa solida, liquida e su rotabili –, apprendendo dai rappresentanti della locale autorità portuale la quasi totale assenza di casi di illeciti accertati nel corso delle attività di

movimentazione e controllo istituzionale sulla filiera dei rifiuti.

Tale esito, di certo inverosimile, attesta viceversa che i controlli effettuati sono palesemente insufficienti, e non solo per l'ingente mole di "merci" in transito all'interno dell'UE ed extra UE, ma anche per scelta economico-gestionale.

Invero, il disallineamento nell'applicazione della normativa doganale all'interno degli Stati Membri lascia spazi e maglie che consentono alla criminalità tutta, e quindi anche a quella ambientale, di finalizzare i traffici illeciti.

Il porto di Rotterdam è attualmente interessato da imponenti opere di ampliamento infrastrutturale, mediante riempimento di aree di mare e creazione di nuovi piazzali e banchine per l'ormeggio di navi e movimentazione logistica, nonché con installazione di impianti per lo sfruttamento dell'energia eolica off-shore e per lo stoccaggio dell'idrogeno a fini energetici.

La visita delle due **agenzie Europol ed Eurojust**, svolte presso le rispettive sedi dell'Aja, ha disvelato a pieno il ruolo di tali organismi nel contrasto dei traffici illeciti di rifiuti su base transnazionale.

Infatti, presso la sede dell'Europol, i relativi funzionari hanno illustrato alla delegazione della Commissione la struttura interna dell'agenzia e le interazioni dell'"Italian Liaison Bureau" con l'unità nazionale presso l'Ufficio del Vice Direttore della Pubblica Sicurezza – Direttore Centrale di Polizia Criminale.

Sono state altresì rappresentate operazioni internazionali di polizia, anche non di carattere prettamente ambientale, ma indicative delle capacità e delle potenzialità che derivano dal coordinamento internazionale di polizia.

Durante la visita presso l'agenzia Eurojust, il membro nazionale *ad interim*, rappresentante dell'Italia presso l'agenzia, anche avvalendosi di propri collaboratori, ha illustrato dettagliatamente il quadro generale delle attività svolte dall'organo, fornendo anche dati statistici e delineando la cornice normativa di riferimento ed in particolar modo il Regolamento (UE) n. 2018/1727, nonché, per i soli aspetti riguardanti il *desk* italiano dell'organo, il D. Lgs. n. 182/2023⁹².

A fronte di un'attività molto intensa in altri ambiti di contrasto al crimine transnazionale, è apparsa emblematica l'esiguità del dato relativo ai casi criminali aventi carattere ambientale (n. 11 casi), trattati da Eurojust nel periodo 1° gennaio – 31 ottobre 2024, a conferma del fatto che le

⁹² Il D. Lgs. n. 182/2023 è rubricato "Adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del Regolamento (UE) n. 2018/1727 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 novembre 2018, che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale (EUROJUST) e che sostituisce e abroga la decisione 2002/187/GAI del Consiglio."

indagini congiunte e bilaterali su tale tipologia di reati in ambito transnazionale incontrano ancora evidenti difficoltà.

Si riporta uno schema riassuntivo di alcuni dati statistici forniti dall’Agenzia nel corso della visita predetta.

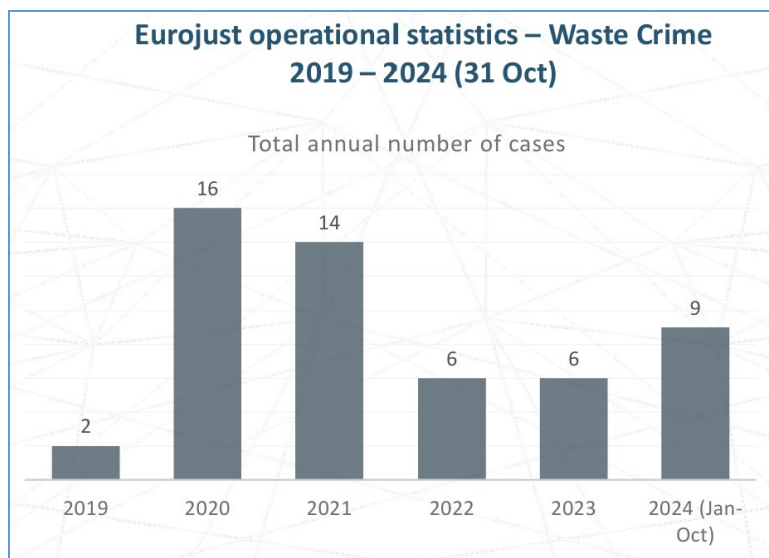


L’Agenzia, come accennato, nei primi 10 mesi del 2024, si è occupata di n. 11 casi di reati ambientali, a fronte di una casistica ben maggiore riferita ad altre tipologie di reati.

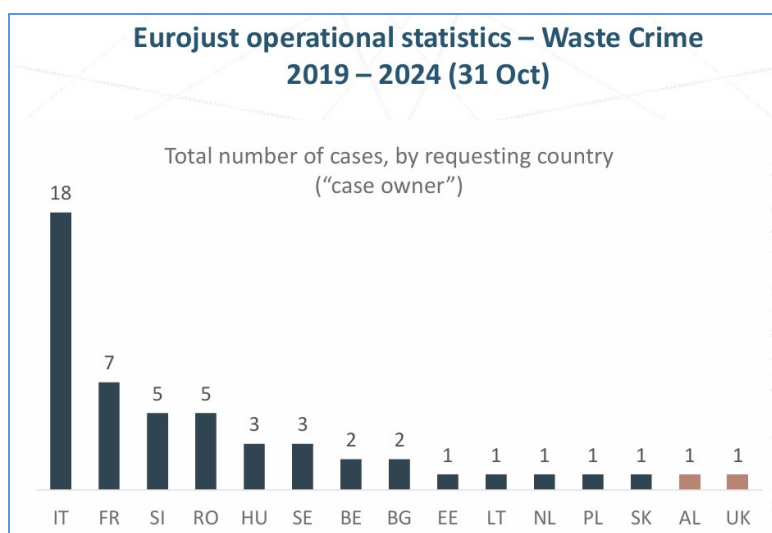
Ampliando il periodo di riferimento fino al quinquennio precedente e circoscrivendo l’analisi statistica dell’Agenzia all’incidenza dei reati in materia di rifiuti, rispetto alla macrocategoria dei reati ambientali, emerge che talvolta è difficile discernere tale specifico dato, in quanto non esiste un’univoca suddivisione dei reati ambientali a livello internazionale.

Di seguito si riporta un grafico relativo ai soli reati in materia di rifiuti, suddivisi per anno⁹³:

⁹³ Cfr. doc. n. 244-002 dell’archivio della Commissione, riferito alla relazione presentata da Jelena SMIRNOVA, *Judicial Cooperation Advisor, Operations Department*, Eurojust.



Di seguito un grafico indicante lo Stato membro dell'UE di riferimento, relativamente ai casi di reati in materia di rifiuti di cui al grafico precedente.



Da tale ultimo grafico emerge una disomogenea distribuzione della casistica, che potrebbe essere indicativa da un lato della maggiore o minore presenza del fenomeno criminale nel singolo Stato membro, oppure (più probabilmente)⁹⁴ di una maggiore qualità dei controlli e delle azioni di

⁹⁴ In effetti, l'orientamento della Commissione Europea e del Consiglio, così come emerge dai più recenti testi normativi in materia di tutela penale dell'ambiente (cfr., ad esempio, Dir. UE n. 1203/2024) e di spedizione di rifiuti (cfr., ad esempio, il Reg. UE 1157/2024), appare indicativo di un generale aumento degli illeciti ambientali e in

contrasto da parte degli organi di taluni Stati membri rispetto ad altri.



Infine, sono state evidenziate alcune criticità nello svolgimento delle indagini transfrontaliere sui casi di reati ambientali, riferibili agli organi deputati da ciascuno Stato Membro e principalmente afferenti a:

- specializzazione ed esperienza, approfondite conoscenze giuridiche, scientifiche o di esperienza tecnica;
- mancanza di risorse, unita all'attribuzione di maggiore priorità ad altri temi;
- approcci investigativi differenti e mancanza di riconoscimento di specifico reato relativo al crimine organizzato (associazione a delinquere e associazione mafiosa);
- approcci legislativi differenti, con differenti qualificazioni giuridiche dei fatti illeciti quale reato, anche con problemi di doppia qualificazione;
- complementarità delle competenze professionali del personale addetto, dello scambio informativo e del coordinamento, sia a livello nazionale che internazionale.

Si riporta uno stralcio di uno dei documenti riassuntivi illustrati nel corso della visita e acquisito dalla Commissione ⁹⁵:

materia di traffici illeciti di rifiuti, senza distinzione di aree territoriali e, anzi, con la consapevolezza che le azioni di contrasto sono disomogenee per quantità e qualità.

⁹⁵ Cfr. doc. n. 244-002 dell'archivio della Commissione, riferito alla relazione presentata da Jelena SMIRNOVA, *Judicial Cooperation Advisor, Operations Department*, Eurojust.

Legal and operational challenges in cross-border environmental crime cases (1/2)

Specific for environmental crime:

- ▶ Insufficient specialised **knowledge** and practical **experience**, need of highly specialised legal, scientific or technical **expertise**
- ▶ Lack of **resources**, other **priorities** → lack of incentive to get involved in international investigation
- ▶ Different **investigative approaches** (administrative / criminal), lack of recognition as **organised crime**

Legal and operational challenges in cross-border environmental crime cases (2/2)

Specific for environmental crime (continued):

- ▶ Different legislative approaches → different key **legal qualifications** → dual criminality issues
- ▶ Related to **multidisciplinary** nature:
 - Ensuring **complementarity** of competences, info exchange and coordination at the national and international levels
 - Risk of **confusion** re. competences increases in cross-border cooperation

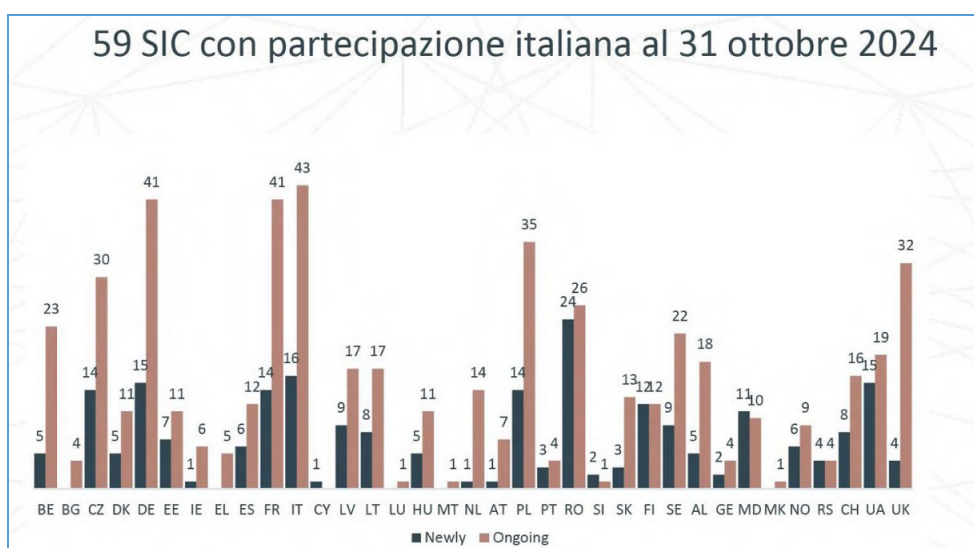
Horizontal:

- ▶ Challenges in use of various judicial cooperation instruments and tools

È stato anche indicato il quadro delle interconnessioni dei reati in materia di rifiuti con crimini di altra tipologia, indicative della trasversalità ricorrente e della possibile propagazione di pericolosi fenomeni criminali diffusi.



In merito alla costituzione di SIC (Squadre Investigative Comuni), alla data del 31 ottobre 2024 ne erano attive n. 59, come emerge dal seguente schema fornito anch'esso dall'agenzia⁹⁶. Non è stato reso noto il dettaglio relativo alla tipologia di indagini svolte da ciascuna SIC, ma i dati del grafico consentono un raffronto circa il rispettivo sforzo operato dai vari Stati membri nel contrasto ai crimini transnazionali.



⁹⁶ Cfr. doc. 244-003 dell'archivio della Commissione.

Più in generale, il Membro nazionale *ad interim* ha confermato e sintetizzato le – in parte già accennate sopra – principali sfide che l’agenzia Eurojust sta affrontando, relativamente alle attività di contrasto contro i traffici illeciti transnazionali di rifiuti da parte degli Stati Membri, anche con richiami ai documenti pubblicati dall’organo⁹⁷:

- problematiche correlate all’insufficiente conoscenza specialistica, sotto il profilo giuridico, tecnico e scientifico;
- mancanza di risorse e di incentivi, con la conseguente attribuzione di priorità ad altre tipologie di investigazioni;
- differenti approcci investigativi da un punto di vista amministrativo e penale, nonché mancato riconoscimento della possibilità di inquadramento quale crimine organizzato;
- differenti approcci legislativi, con conseguente difficoltà nell’individuazione della corretta qualificazione giuridica e problematiche di doppia incriminazione;
- modalità di utilizzo dei vari strumenti di cooperazione giudiziaria

2. Trentino Alto-Adige (Trento e Bolzano)

Data	Località	Principali contatti con gli Enti istituzionali
19-22 febbraio 2025	Trentino Alto Adige: Trento – Prefettura	<ul style="list-style-type: none"> - prefetto di Trento - procuratore della Repubblica presso il tribunale di Trento - sostituto procuratore della Repubblica presso il tribunale di Bolzano

Nel corso della missione, tra l’altro, sono stati intrattenuti proficui contatti con il procuratore della Repubblica presso il tribunale di Trento e con un sostituto procuratore della Repubblica presso il tribunale di Bolzano, dai quali sono stati appresi alcuni particolari di un’indagine (proc. pen. n. 5511/2023 della procura della Repubblica presso il tribunale di Bolzano e correlato proc. pen. n.

⁹⁷ Fonte: “*Report on Eurojust’s casework on environmental crime - January 2021*”, cfr. documento n. 244_006 dell’archivio della Commissione.

817/2023 – n. 8/23 DDA della procura della Repubblica presso il tribunale di Trento), attualmente ancora in corso, afferente alle tematiche dei traffici illeciti transnazionali di rifiuti, meglio descritta nei successivi paragrafi.

Il procuratore della Repubblica di Trento è stato anche audito dalla Commissione⁹⁸ e in quella sede ha fornito ulteriori elementi di conoscenza, oggetto di segretazione in ragione delle indagini in corso.

3. Campania (Salerno)

Data	Località	Principali contatti con gli Enti istituzionali
31 marzo – 02 aprile 202	Salerno – Prefettura Salerno – sopralluogo operativo in porto (esempi di apertura container e visione con scanner) Serre (SA), Loc. Persano – sopralluogo operativo presso sito di stoccaggio container contenenti rifiuti, sequestrati e incendiati	<ul style="list-style-type: none"> - prefetto di Salerno (con audizione) - procuratore generale della Repubblica presso la Corte di Appello di Salerno - procuratore della Repubblica presso il tribunale di Salerno - Direttore generale ARPA Campania (con audizione) - Direttore settore affari generali dell’Agenzia delle dogane di Salerno (con audizione)

La missione ha costituito l’occasione per apprendere elementi di conoscenza sul caso

⁹⁸ Audizione del 27 novembre 2024, oggetto di citazione nel capitolo della presente relazione dedicato alle audizioni.

investigativo afferente al traffico illecito di rifiuti oggetto di indagine penale in seno ai procedimenti penali n. 50/2021/21 RGNR della procura della Repubblica di Potenza e n. 2473/2024/21 della procura della Repubblica di Salerno, relativo ad un traffico illecito di rifiuti tra l'Italia e la Tunisia, di cui si dirà nel prossimo paragrafo.

Il procuratore della Repubblica di Salerno è stato audito dalla Commissione⁹⁹ e in quella sede ha fornito ulteriori elementi di conoscenza, in parte oggetto di segretazione in ragione delle indagini in corso.

La Commissione ha altresì effettuato un sopralluogo presso il porto di Salerno ove sono state illustrate, da parte dell'Ufficio delle Dogane, le modalità di controllo dei containers, con l'utilizzo di uno scanner di ultima generazione, fornito solo di recente e su sollecitazione dell'Autorità Giudiziaria, all'esito di indagini che avevano rilevato connivenze degli addetti ai controlli transfrontalieri (anche) nel settore delle illecite esportazioni all'estero di rifiuti.

⁹⁹ Audizione del 10 settembre 2024, oggetto di commento nel capitolo della presente relazione dedicato alle audizioni, il cui resoconto è reperibile al sito web https://www.camera.it/leg19/1364?id_commissione=39&annomese=202409&view=filtered_scheda_bic&shadow_organo_parlamentare=4021.

CAPITOLO 4 - CASI DI PARTICOLARE INTERESSE

Si riporta di seguito la breve descrizione di alcuni casi emersi nel corso della presente attività di inchiesta della Commissione, che sono stati ritenuti particolarmente significativi per descrivere il fenomeno dei traffici illeciti organizzati di rifiuti con carattere di transnazionalità.

Nei casi di indagini non ancora concluse gli atti sono stati “*omissati*”, mentre nelle ipotesi di condanna non ancora passata in giudicato la casistica rileva in quanto tale, ferma la presunzione di innocenza fino al passaggio in giudicato.

Proprio per questo motivo, prescindendo dall’esito giudiziario, gli approfondimenti effettuati sono esemplificativi e concernono principalmente la complessità delle moderne filiere dei rifiuti e le svariate possibilità di sviluppo che le stesse presentano alla luce dell’avvento dell’economia circolare, con possibilità di cambi continui e successivi di qualificazione giuridica per porzioni sostanziali e ingenti delle partite di materiali delle rispettive filiere, con notevoli difficoltà nella ricostruzione della tracciabilità, fondamentale nelle dinamiche in esame.

1. Procedimento penale n. 50/2021 della procura della Repubblica-DDA di Potenza, correlato al procedimento della procura della Repubblica di Salerno

La vicenda era stata oggetto di inchiesta da parte della Commissione parlamentare sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati nella XVIII Legislatura, che aveva approvato la relativa relazione conclusiva in data 15 settembre 2022¹⁰⁰.

La vicenda trae origine da un traffico illecito organizzato di rifiuti dall’Italia verso la Tunisia, perpetrato a partire dal 2019, con la stipula di un contratto della durata di un anno per la gestione di complessive 120.000 tonnellate di rifiuti, caricati in *containers*, con codice nel catalogo europeo dei rifiuti CER (EER) 191212.

Il contratto era stato stipulato in Polla (SA), in data 30 settembre 2019 tra il rappresentante di una società tunisina, quale impianto di ricezione, recupero e smaltimento del rifiuto, sito nella città di Sousse e il rappresentante legale di una società italiana, in qualità di produttore del rifiuto nell’impianto sito a Polla (SA).

In particolare, il contratto disciplinava i dettagli e le condizioni di consegna delle quantità di rifiuti prodotte dal produttore di Polla all’impianto tunisino di Sousse e l’obbligo di quest’ultimo di ricevere i rifiuti nel proprio impianto, di trattare e/o recuperare e, successivamente, di smaltire la

¹⁰⁰ V. nota precedente.

frazione non trattata o recuperata.

Le indagini hanno evidenziato, in sintesi, che si trattava di attività organizzata finalizzata al traffico illecito di rifiuti, sulla base dei seguenti elementi¹⁰¹:

- falsa individuazione dell'autorità competente tunisina per l'autorizzazione al trasporto transfrontaliero dei rifiuti;
- falsa autorizzazione dell'impianto SOREPLAST in Tunisia;
- falsa dichiarazione del titolare tunisino dell'impianto SOREPLAST sull'esistenza nel proprio impianto di idonei apparecchiature e macchinari per recuperare i rifiuti, che nella realtà non esistevano;
- complicità di alcuni funzionari tunisini dell'ANGED, l'ente che autorizza gli impianti di rifiuti in Tunisia, con il titolare della società SOREPLAST;
- complicità del console tunisino a Napoli, che ha confermato alla Regione Campania l'individuazione della falsa autorità tunisina competente per l'autorizzazione al trasporto transfrontaliero dei rifiuti.

Nel gennaio 2020 l'autorità competente della Tunisia – Ministero degli affari locali e dell'ambiente – aveva dichiarato l'illegalità della spedizione, dandone comunicazione alle autorità italiane, compresa la Regione Campania, che aveva rilasciato l'autorizzazione alla spedizione transfrontaliera, ai fini del rimpatrio dei rifiuti in Italia.

Alla luce della mancata attivazione per il rimpatrio, da parte della ditta che aveva inizialmente curato il commercio verso la Tunisia, nonostante la sentenza del Consiglio di Stato n. 5543 del 26 luglio 2021¹⁰², la Regione si attivava, di concerto con la provincia e le altre autorità nazionali e con l'Ambasciata Tunisina in Italia, sia per il rimpatrio in base all'articolo 9 della Convenzione internazionale di Basilea¹⁰³ che per l'individuazione di un'area idonea allo stoccaggio dei 213 containers contenenti rifiuti, una volta rientrati sul suolo nazionale.

¹⁰¹ Cfr. pagine 7 e 8 della Relazione della Commissione Parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati, XVIII Legislatura, approvata in data 15 settembre 2022 (Doc. XXIII, n. 34). Il Documento è disponibile all'indirizzo web <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/420153.pdf>

¹⁰² La società, intimata dalla Regione a procedere al rimpatrio dei rifiuti, aveva infatti impugnato in sede amministrativa il provvedimento e, pur soccombendo nel giudizio davanti al Consiglio di Stato, non eseguiva l'ordine impartito. Cfr. doc. 178-002 dell'archivio della Commissione "Intesa istituzionale Ministero della Difesa e Regione Campania" datato 2 marzo 2022, pagg. da 250 a 256 (su un totale di 895 pagg).

¹⁰³ L'articolo 9 della Convenzione di Basilea prescrive che "[omissis] Nel caso in cui un movimento oltre frontiera di rifiuti pericolosi o di altri rifiuti è considerato come traffico illecito a causa del comportamento dell'esportatore o del produttore, lo Stato di esportazione provvede affinché i rifiuti in questione siano: a) riportati dall'esportatore o dal produttore o, se del caso, da lui stesso nello Stato di esportazione oppure, se ciò non è di fatto possibile, b) eliminati in un altro modo conformemente alle disposizioni della presente Convenzione, entro un termine di 30 giorni dal momento in cui lo Stato di esportazione è stato informato del traffico illecito oppure entro un altro termine convenuto fra gli Stati interessati. A tale scopo, le Parti interessate non si oppongono al ritorno di tali rifiuti nello Stato di esportazione né lo ritardano, o lo impediscono [omissis]".

Tale area veniva individuata in un comprensorio militare, Caserma G. Garibaldi, in località Persano, nel Comune di Serre (SA).

Con Decreto del 6.12.2023 della procura della Repubblica-DDA di Potenza, venivano poi dissequestrati duecentonove (209) dei predetti container, nonché i relativi rifiuti in essi contenuti, poi affidati in custodia dai Carabinieri, che eseguivano il provvedimento in data 15.12.2023, nei confronti del R.U.P. (Responsabile Unico del Procedimento) individuato dalla Regione Campania¹⁰⁴.

Analogo dissequestro nei confronti dei restanti cinque (5) container contenenti rifiuti, è stato decretato con provvedimento del 26.06.2024 della procura della Repubblica di Salerno¹⁰⁵, eseguito in data 16.07.2024 dai Carabinieri del NOE di Salerno¹⁰⁶.

Vale la pena richiamare gli atti giudiziari ed in provvedimenti di cautela personale e reale più rilevanti:

In data 20.02.2024 il Giudice per le indagini preliminari di Potenza emetteva una prima ordinanza di custodia cautelare personale e reale, procedendo successivamente con separato provvedimento del 28.02.2024 a nominare l'amministratore giudiziario per i beni in sequestro¹⁰⁷.

In data 27.02.2024 il Giudice per le indagini preliminari di Potenza emetteva un'ulteriore ordinanza di misura cautelare reale e personale, integrativa rispetto alla precedente¹⁰⁸.

Con Decreto in data 21.03.2024 il Giudice del Riesame del Tribunale di Potenza, a seguito di impugnazione delle ordinanze di misura cautelare e reale appena citate, dichiarava:

"[...] l'incompetenza del Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Potenza per essere competente il Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Salerno e, per l'effetto, confermata la misura adottata con l'impugnata ordinanza, dispone la trasmissione degli atti alla Procura della Repubblica presso il Giudice competente perché lo stesso proceda nei termini di cui all'articolo 27 c.p.p. [...]"¹⁰⁹.

Successivamente, in data 05.04.2024, il Giudice delle indagini preliminari del tribunale di Salerno, su richiesta della locale procura della Repubblica, emetteva ordinanza "confirmativa" ex articolo 27 c.p.p. che ricalcava la precedente dell'Autorità Giudiziaria del tribunale di Potenza, tenuto conto dell'esito del tribunale del riesame.

¹⁰⁴ Cfr. doc. 178-002 dell'archivio della Commissione, pagg. 749-752.

¹⁰⁵ Cfr. doc. 178-002 dell'archivio della Commissione, pag. 760.

¹⁰⁶ Cfr. doc. 178-002 dell'archivio della Commissione, pag. 765.

¹⁰⁷ Cfr. doc. 178-002 dell'archivio della Commissione, pagg. 2-144, nonché pagg. 160-161.

¹⁰⁸ Cfr. doc. 178-002 dell'archivio della Commissione, pagg. 156-158.

¹⁰⁹ Cfr. doc. 178-002 dell'archivio della Commissione, pagg. 162-209.

In seguito, in data 10.04.2024, lo stesso Giudice delle indagini preliminari di Salerno emanava ulteriore ordinanza di misure cautelari personali, anche in questo caso tenendo conto delle decisioni del citato Giudice del riesame lucano.

Venendo alle vicende più recenti, che hanno caratterizzato i rifiuti dopo lo stoccaggio nel sito di Persano – Serre (SA), secondo quanto riferito dal procuratore della Repubblica di Salerno¹¹⁰, i rifiuti venivano contestualmente consegnati alla società VIBECO S.r.l. in data 29.7.2024, come da verbale redatto tra la Regione Campania, la stessa VIBECO S.r.l. e ECOAMBIENTE S.p.A., quest'ultima quale precedente società di gestione dello stoccaggio temporaneo dei rifiuti.

Infatti, per effetto della consegna del 29.7.2024, la gestione dello stoccaggio dei rifiuti, sino a quel momento curata dalla società ECOAMBIENTE S.p.A. di Salerno in virtù di apposita ordinanza del Presidente della provincia di Salerno n. 1 del 13.4.2022, veniva affidata alla VIBECO S.r.l.

Inoltre, dal medesimo verbale di consegna, risulta che VIBECO S.r.l. avrebbe dovuto garantire la funzionalità dell'impianto idrico antincendio a far data dalla consegna medesima e per tutta la durata dell'appalto, con l'ausilio di addetti antincendio, opportunamente formati, al fine di garantire il primo ed immediato intervento in caso di emergenza, anche con dotazione di adeguati mezzi antincendio ovvero di rendere immediatamente disponibili presidi antincendio di pari efficacia, predisponendo opportuno piano di emergenza.

In data 30.7.2024, alle ore 17:30 circa, all'interno del comprensorio militare di Persano, per cause in corso di accertamento, divampava un vasto incendio nell'area adibita allo stoccaggio dei rifiuti, per una superficie di circa 6.000 mq (all. 17 relazione 7.8.2024).

L'area in questione veniva sottoposta a sequestro probatorio, con affidamento in custodia a CASTALDO Raffaele, dipendente della VIBECO S.r.l.

Dai sopralluoghi risulta che l'area in cui erano stoccati i rifiuti, ubicata nel suddetto comprensorio, era delimitata da recinzione, in più punti deteriorata, era priva di sistema di video sorveglianza (se non in corrispondenza dei varchi di accesso al comprensorio) e sprovvista di presidio fisso h 24.

Le indagini sono tuttora in corso.

La vicenda cui si riferisce tale procedimento appare di particolare interesse perché costituisce un caso esemplificativo delle metodologie presuntamente criminali tipiche dei traffici illeciti organizzati di rifiuti su base transnazionale, mediante un singolare metodo di giro-bolla, peraltro, con successivo incendio delle partite di rifiuti appena dopo il rimpatrio e il dissequestro.

¹¹⁰ Cfr. doc. 178-004 dell'archivio della Commissione, pag. 3.

2. Procedimento penale n. 55318/2019 della procura della Repubblica di Roma

Nell'ambito degli approfondimenti svolti dalla Commissione nel presente filone di inchiesta, è stata acquisita la documentazione¹¹¹ relativa al procedimento penale n. 55318/2019 iscritto dalla procura della Repubblica di Roma, nell'ambito del quale il GIP del tribunale di Roma ha emesso un'ordinanza di custodia cautelare personale e reale nei confronti di numerosi soggetti fisici e giuridici, con relativo sequestro di beni (anche nella formula “per equivalente”).

I principali reati contestati, al momento, sono quelli di associazione a delinquere, finalizzata al traffico illecito organizzato di rifiuti, nonché all'interposizione fittizia e al riciclaggio; i predetti delitti hanno altresì determinato la contestazione dei correlati illeciti amministrativi nei confronti delle persone giuridiche, ai sensi dell'articolo 25-*undecies* del D. Lgs. n. 231/2001.

Le indagini sono state effettuate dalla Squadra Mobile di Frosinone e dal Nucleo Investigativo Polizia Ambientale Agroalimentare e Forestale (NIPAAF) di Frosinone.

La vicenda cui si riferisce tale procedimento appare particolarmente rilevante perché declina modalità operative criminali tipiche dei traffici illeciti organizzati di rifiuti, tra cui l'incendio delle relative partite.

In particolare, le complesse indagini hanno raccolto copioso materiale probatorio, grazie ad acquisizioni documentali, intercettazioni di comunicazioni, sviluppo di tabulati telefonici, accertamenti tecnici, assunzione di sommarie informazioni testimoniali, perquisizioni, sequestri, estrapolazione di immagini da circuiti di videosorveglianza e risultanze dell'interrogazione di banche dati SIDDA/SIDNA¹¹².

Dalle indagini sono emersi due distinti traffici illeciti di rifiuti, nonché un rilevante incendio scoppiato in data 23.06.2021 presso lo stabilimento (*omissis*) con sede legale in Frosinone.

In sintesi, secondo quanto emerge dal predetto provvedimento cautelare, la prima *tranche* di attività illecita ha avuto luogo all'interno dello stabilimento della predetta ditta e ha dato corso alla falsa attribuzione, ai rifiuti solidi urbani prodotti in territorio campano (codice CER 20.03.01), del

¹¹¹ Cfr. doc. nn. 138_002 e 138_003 dell'archivio della Commissione.

¹¹² Il sistema SIDDA-SIDNA è un sistema informativo recante una banca dati nazionale dedicata alla raccolta, catalogazione e condivisione controllata delle informazioni investigative e giudiziarie relative a reati di criminalità organizzata, mafia, terrorismo e reati collegati. Esso realizza un unico *network* al quale partecipano la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo e le procure distrettuali della Repubblica, che alimentano la banca dati nazionale. Tale sistema è normativamente previsto dall'articolo 117, comma 2-*bis*, c.p.p., che, nella nuova formulazione introdotta dal decreto-legge 18 febbraio 2015 n. 7, poi convertito nella legge 17 aprile 2015 n. 43, così statuisce “*Il Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo accede, altresì, alle banche di dati logiche, dedicate alle procure distrettuali e realizzate nell'ambito della banca di dati condivisa della Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo*”.

codice riferibile ai rifiuti speciali trattati (specialmente scarti di lavorazione, codice CER 19.12.12) al fine di aggirare i principi di prossimità e autosufficienza, che impongono di trattare e smaltire i rifiuti solidi urbani nel luogo più vicino possibile a quello di produzione e vietano la spedizione degli stessi fuori dalla regione di produzione se non in presenza di accordi interregionali.

In tale contesto, le indagini hanno disvelato una forte e stabile cointeressenza criminale, produttiva di rilevanti profitti, tra gli amministratori (occulti) della (*omissis*) s.r.l., le varie società campane conferenti i rifiuti e i gestori dei vari impianti di smaltimento e recupero finale, *in primis*, l'impianto di rifiuti (*omissis*) sito a Cisterna di Latina (LT).

A seguito dell'incendio divampato in data 23.06.2019, che provocava la distruzione dello stabilimento MECORIS di Frosinone, gli indagati si impegnavano in una vorticosa ricerca di nuovi impianti per il trattamento di rifiuti, sino a giungere all'acquisizione di una società con relativo stabilimento in Friuli Venezia Giulia, presso la città di Aviano (PN), poi intestata ad una persona che fungeva presumibilmente da "prestanome", con la quale si avviava una nuova attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti. In tale nuovo frangente dell'attività organizzata ai fini del traffico presumamente illecito, la società (*omissis*) riceveva con il falso codice CER 19.12.04, ossia rifiuti plastici, dei rifiuti solidi urbani che, al più, erano stati sottoposti a triturazione e che avrebbero dovuto invece essere classificati con il codice CER 19.12.12, ossia scarti di lavorazione, se non addirittura come rifiuti solidi urbani 20.03.01 (che però la stessa ditta non avrebbe potuto ricevere, in virtù dell'autorizzazione posseduta).

Tali rifiuti, meramente stoccati all'interno dell'impianto e pieni di sostanze putrescibili, senza ricevere alcun trattamento, venivano poi esportati come rifiuti plastici o smaltiti come scarti di lavorazione, in violazione della vigente normativa.

Nell'ottobre 2021, in relazione a tali gravi irregolarità, il predetto stabilimento di Aviano veniva sottoposto a sequestro, prima probatorio e poi convertito in preventivo, con nomina di un amministratore giudiziario.

3. Procedimento penale n. 5511/2023 della procura della Repubblica di Bolzano collegato al Procedimento penale n. 817/2023 (n. 8/23 DDA) della procura della Repubblica di Trento

Il procedimento penale n. 5511/2023 della procura della Repubblica presso il tribunale di Bolzano e quello correlato n. 817/2023 (n. 8/23 DDA) della procura della Repubblica presso il Tribunale di Trento, afferiscono ad un presunto traffico illecito organizzato di rifiuti avente ad

oggetto ceneri derivanti dai processi di piro-gassificazione della centrale di cogenerazione, poi destinate – in presunta assenza di alcun trattamento volto all’eliminazione degli inquinanti presenti nelle partite, ma anzi con aggiunta di addensanti nocivi – alla produzione di bricchette impiegate quale combustibile da barbecue e talvolta quale componente nella composizione del concime e della c.d. “*terra preta*”¹¹³.

Le indagini sono state effettuate dal Comando Carabinieri per la Tutela dell’Ambiente e la Sicurezza Energetica – Nucleo Operativo Ecologico di Trento.

Dalla documentazione acquisita dalla Commissione emerge una particolare metodologia produttiva e gestionale di ingenti quantità di merci e rifiuti, ritenuta illecita nell’ambito delle contestazioni finora mosse dalla competente procura di Bolzano e dalla procura/DDA di Trento, per la presunta commercializzazione dei materiali in parola con la qualificazione giuridica non veritiera di sottoprodotti (anziché di rifiuti), al fine da occultarne la vera natura di rifiuto e poterne liberamente disporre, traendone ampio margine di profitto.

Si riportano alcuni stralci delle ipotesi delittuose contestate nella richiesta di sequestro preventivo del Giudice per le indagini preliminari di Trento ¹¹⁴.

- “ *[omissis] del delitto di cui agli artt. 110 e 452 quaterdecies c.p. per avere, in concorso morale e materiale tra loro e con i legali rappresentanti delle società croate (omissis) e serbe (omissis) (in corso di identificazione), in qualità rispettivamente (omissis) di presidente del consiglio di amministrazione, (omissis) di vice presidente del consiglio di amministrazione e (omissis) di consigliere della società (omissis), società che gestisce la centrale di cogenerazione (omissis) sita in (omissis) (BZ), (omissis) di consulente ambientale di tale società, (omissis) di amministratore delegato della società austriaca (omissis) produttrice dell'impianto di piro-gassificazione utilizzato dalla (omissis), (omissis) di amministratore delegato e (omissis) di proprietario della società austriaca (omissis) (ex (omissis) GmbH), produttrice delle bricchette per barbecue, al fine di conseguire un ingiusto profitto, rispettivamente ceduto ed esportato e ricevuto ed importato le ceneri derivanti dai processi di piro-gassificazione della centrale di cogenerazione (omissis), e quindi rifiuti contenenti alte concentrazioni di IPA (Idrocarburi Policiclici Aromatici) e diossine al di sopra dei valori di legge senza alcun trattamento volto ad eliminare gli inquinanti presenti nelle ceneri stesse e quindi in modo pericoloso per l'ambiente e per la salute, conferendole a società site in territorio croato (omissis) e serbo (omissis), ove*

¹¹³ Cfr. doc. n. 240_002 dell’archivio della Commissione.

¹¹⁴ cfr. doc. n. 240-002 dell’archivio della Commissione, pagg. 49-87).

- vengono trasformate, con l'utilizzo di leganti non naturali (plastiche), in bricchette per il barbecue, poi commercializzate anche in Italia, dalla società austriaca (omissis) (ora (omissis) GmbH), nonché all'impianto di teleriscaldamento sito in (omissis) (BZ), ove vengono utilizzati, assieme a stallatico, addizionali di bentonite e ceneri di caldaia al fine della successiva produzione di concime e per la formazione della e.cl. Terra Preta, terriccio per uso agricolo; in particolare, utilizzando l'impianto di piro-gassificazione a marchio (omissis), la cui finalità è la produzione di energia, sfruttando le somiglianze tra il materiale di scarto prodotto dall'impianto (ceneri pulverulente) e il carbone di legna (charcoa) derivante invece dal processo di mera pirolisi, registravano tale materiale presso ECHA (Agenzia Europea per le Sostanze Chimiche) come carbone di legna (charcoa) per poi immetterlo sul mercato quale prodotto/sottoprodotto reimpiegandolo nella formazione di bricchette per il barbecue - ma anche nella formazione di fertilizzante quale la e.cl. "Terra Preta" ed additivo del cemento - così di fatto smaltendo illecitamente sul mercato europeo rifiuti contenenti sostanze inquinanti e pericolose, risparmiando i costi di smaltimento e massimizzando il profitto derivante dall'impianto di piro-gassificazione, comprendente non solo il guadagno per l'energia elettrica prodotta, ma anche gli introiti derivanti dalla vendita delle ceneri senza alcun trattamento volto ad eliminare gli inquinanti in esse presenti. [omissis]”;
- “ [omissis] per il reato di cui agli artt. 110 e 452 quaterdecies c.p. per avere, in concorso morale e materiale tra loro e con i legali rappresentanti delle società croate (omissis) e serbe (omissis), (omissis) (in corso di identificazione), in qualità rispettivamente (omissis) di presidente del consiglio di amministrazione e (omissis) di vicepresidente del consiglio di amministrazione della società (omissis) s.r.l., società che gestisce la centrale di cogenerazione (omissis) sita in (omissis) (BZ), (omissis) di amministratore delegato della società austriaca (omissis) GmbH produttrice dell'impianto di pirogassificazione utilizzato dalla (omissis) s.r.l., (omissis) di amministratore delegato e (omissis) di proprietario della società austriaca (omissis) GmbH (ex (omissis) GmBH), produttrice delle bricchette per il barbecue, al fine di conseguire un ingiusto profitto, rispettivamente ceduto ed esportato e ricevuto ed importato, le ceneri derivanti dai processi di piro-gassificazione della centrale di cogenerazione (omissis), e quindi rifiuti contenenti alte concentrazioni di IPA (Idrocarburi Policiclici Aromatici) e diossine sopra i valori di legge, senza alcun trattamento volto ad eliminare gli inquinanti presenti nelle ceneri stesse e quindi in modo pericoloso per l'ambiente e per la salute, conferendole a società site in territorio croato (omissis), ove vengono trasformate, con l'utilizzo di leganti non naturali, in bricchette per il

- barbecue, poi commercializzati, anche in Italia, dalla società austriaca (omissis) (ora (omissis) GmbH); in particolare, utilizzando l'impianto di piro-gassificazione a marchio (omissis), la cui finalità è la produzione di energia, sfruttando le somiglianze tra il materiale di scarto prodotto dall'impianto (ceneri pulverulente) e il carbone di legna (charcoa) derivante invece dal processo di mera pirolisi, registravano tale materiale presso ECHA (Agenzia Europea per le Sostanze Chimiche) come carbone di legna (charcoa) per poi immetterlo sul mercato quale prodotto/ sottoprodotto reimpiegandolo nella formazione di bricchette per il barbecue - ma anche nella formazione di fertilizzante quale la e.c.l. "Terra Preta" e quale additivo del cemento - così di fatto smaltendo illecitamente sul mercato europeo rifiuti contenenti sostanze inquinanti e pericolose, risparmiando i costi di smaltimento e massimizzando il profitto derivante dall'impianto di piro-gassificazione, comprendente non solo il guadagno per l'energia elettrica venduta, ma anche gli introiti derivanti dall'immissione in commercio delle ceneri senza alcun trattamento volto ad eliminare gli inquinanti in esse presenti. [omissis]".*
- *"[omissis] del delitto di cui agli artt. 110 e 515 c.p. per avere, in concorso morale e materiale tra loro e con i legali rappresentanti delle società croate (omissis) e serbe (omissis) (in corso di identificazione), nelle rispettive qualità (omissis) di Presidente del consiglio di amministrazione, (omissis) di Vice Presidente del consiglio di amministrazione e (omissis) di consigliere della società (omissis), società che gestisce la centrale di cogenerazione (omissis) sita in (omissis) (BZ), e (omissis) di consulente ambientale di tale società, (omissis) di Presidente del consiglio di amministrazione e (omissis) di vicepresidente del consiglio di amministrazione della società (omissis) s.r.l., società che gestisce la centrale di cogenerazione (omissis) sita in (omissis) (BZ), (omissis) di amministratore delegato della società austriaca (omissis) GmbH produttrice degli impianti di pirogassificazione utilizzati dalla (omissis) e dalla (omissis) s.r.l., (omissis) di amministratore delegato e (omissis) di proprietario della società austriaca (omissis) GmbH (ex (omissis) GmbH), società che produce bricchette per il barbecue, venduto bricchette per il barbecue a marchio (omissis) con caratteristiche di qualità diverse da quelle dichiarate; in particolare, il prodotto, lavorato in Croazia e addizionato con plastiche e leganti non naturali, contiene ceneri decadenti dai processi di pirogassificazione degli impianti per la produzione d'energia di (omissis) (BZ) e (omissis) (BZ) con elevati valori di IPA (idrocarburi policiclici aromatici) che le rendono inadatte all'uso per la cottura di cibi, ceneri falsamente dichiarate e registrate presso ECHA (Agenzia Europea per le Sostanze*

Chimiche) quali carbone di legna (charcoa), ovvero dell'unica sostanza prevista dalla norma tecnica di settore per la fabbricazione delle bricchette [omissis]”.

Le indagini preliminari risultano ancora in corso.

Laddove comprovata dalla conclusione dell'azione penale, l'indagine rappresenta un caso emblematico di perpetrazione del delitto di attività organizzata finalizzata al traffico illecito di rifiuti, di livello sia nazionale che transnazionale, in presenza di almeno un reato-spia (al momento è stata contestata la frode nell'esercizio del commercio) satellitare rispetto a quello principale, reso ancora più raffinato dalla presenza di una sorta di giro-bolla consistente nella registrazione infedele di un materiale come sottoprodotto presso l'Agenzia Europea ECHA (*European Chemical Agency*), mentre le risultanze investigative inducono l'Autorità Giudiziaria a ritenerlo rifiuto.

4. Procedimento penale n. 910/2021 e n. 10863/2023 della procura della Repubblica di Cagliari

Si tratta di un'indagine relativa all'ipotesi di cui all'articolo 452-*quaterdecies* c.p. nonché ad altre ipotesi connesse (mendacio ideologico di cui all'artt. 483 c.p., gestione illecita di rifiuti di cui all'articolo 256 del TUA), concernente un vasto traffico illecito organizzato di rifiuti via nave a livello transnazionale verso uno Stato extra UE (Turchia), con miscelazione illegale delle partite¹¹⁵.

Le attività investigative, effettuate dal personale del Nucleo speciale d'intervento del Corpo delle Capitanerie di porto – Guardia Costiera, si sono concluse come da avviso di conclusione indagini¹¹⁶ del 13.01.2026 della procura della Repubblica presso il tribunale di Cagliari; esse hanno riguardato, tra l'altro, il monitoraggio di numerose navi da carico generale, dotate di ampie stive per il trasporto alla rinfusa di materiali solidi e ormeggiate nel porto di Cagliari, presso le cui banchine venivano fatte convergere e miscelate illegalmente numerose partite eterogenee di rifiuti e altri materiali.

Gli illeciti accertati, attesa la sistematicità e l'organizzazione della struttura criminale, hanno permesso di configurare, oltre agli illeciti ambientali e ai falsi, anche l'ipotesi associativa.

¹¹⁵ Cfr. docc. nn. 460-001, 460-002, 460-004, 681-001, 681-002 e 681-003 dell'archivio della Commissione.

¹¹⁶ Cfr. docc. nn. 681-001, 681-002 e 681-003 dell'archivio della Commissione.

5. Procedimento penale n. 12453/2024 della procura della Repubblica di Genova

Si tratta di un'indagine relativa all'ipotesi, tra l'altro, di cui all'articolo 452-*quaterdecies* c.p.¹¹⁷, relativa a partite di materiale plastico arrivato via nave nel porto di Marina di Carrara, proveniente da un Paese Africano e risultante non conforme a quanto dichiarato nei documenti doganali e classificabile come rifiuto. Nell'ambito del procedimento è emerso che, verosimilmente, oltre alla menzionata importazione, ve ne sono state ulteriori (precedenti) e sono in corso approfondimenti volti a ricostruire la consistenza dei carichi. Sono altresì in corso analisi tecniche volte ad appurare la composizione e le caratteristiche del materiale importato, al fine di determinare la correttezza degli accertamenti svolti in sede amministrativa dall'Agenzia delle dogane, che hanno consentito di qualificarlo in termini di rifiuto. Tutto il materiale importato è stato sottoposto a sequestro (prima probatorio e poi preventivo). Trattandosi di attività tuttora in corso di svolgimento, le metodologie criminali adoperate dagli indagati sono in fase di accertamento. In merito, infine, alle criticità investigative e operative riscontrate, la procura della Repubblica di Genova ha evidenziato le difficoltà sussistenti in ambito di cooperazione internazionale, specialmente con Paesi extra europei, che non consentono l'acquisizione di informazioni riguardanti, ad esempio, l'effettiva provenienza della merce, le lavorazioni sulla stessa eseguite e l'eventuale coinvolgimento, a monte, di ulteriori Paesi esportatori.

Le indagini sono nate da un controllo a cura del personale dell'Ufficio delle dogane e dei monopoli di Marina di Carrara e non sono ancora concluse.

I fatti in questione rilevano in modo particolare per la rilevazione di ulteriori ipotesi di reati correlati, indicativi della particolare complessità investigativa che comporta il segmento di trasporto marittimo e lo snodo doganale, e dell'organizzazione delle compagini criminali dedite ai traffici illeciti di rifiuti su base nazionale e transnazionale.

¹¹⁷ Cfr. docc. nn. 425-001 e 425-002 dell'archivio della Commissione.

PAGINA BIANCA

CAPITOLO 5 - IL TRAFFICO ILLECITO INTERNAZIONALE DI RIFIUTI E LE ATTIVITÀ DI CONTRASTO

1. Aspetti generali dell'attività di contrasto ai traffici illeciti internazionali di rifiuti

Come anticipato in premessa, la criminalità ambientale costituisce un fenomeno illegale in costante espansione, in quanto dotato di un'intrinseca trasversalità che coinvolge diversi ambiti di interesse economico-finanziario dove operano soggetti e consorzierie che spesso si avvalgono di collegamenti transnazionali al fine di massimizzare i loro guadagni illeciti.

La scelta imprenditoriale di commercializzare i rifiuti all'estero è, infatti, principalmente di natura economica, dettata dalla logica del profitto realizzato mediante l'abbattimento dei costi di smaltimento.

Negli ultimi anni, il traffico illecito di rifiuti su base transnazionale sta registrando diversi casi, non semplici da contrastare, soprattutto per la mancanza di regimi normativi omogenei di controllo e di punizione in ambito sia europeo che internazionale.

Come già dettagliato nel capitolo I §. 2.3 e 3.1 e segg. cui si rinvia, nell'ottica di stabilire norme minime per la definizione dei reati ambientali e per l'applicazione di sanzioni effettive in tutti gli Stati membri dell'Unione Europea, il 27 febbraio 2024 il Parlamento Europeo ha approvato la nuova Direttiva 2024/1203 sui crimini ambientali che mira a rafforzare la tutela penale dell'ambiente. La direttiva amplia l'elenco dei reati considerati ambientali, introduce sanzioni pecuniarie e pene detentive più afflittive e impone agli Stati di sviluppare strategie nazionali e sistemi di raccolta dati per monitorare l'efficacia delle azioni da contrastare. Inoltre, al fine di contrastare più efficacemente i crimini perpetrati a livello comunitario ed extracomunitario, ogni Stato membro dovrà formare specifiche Forze di Polizia in grado di prevenire e reprimere il fenomeno, nonché istituire appositi enti di controllo in grado di monitorare e regolamentare in maniera capillare le spedizioni di rifiuti in entrata ed in uscita dai confini nazionali. È pertanto intenzione del Legislatore orientarsi sempre più verso una fattispecie comune Europea.

Ed infatti si registrano recenti legislative iniziative volte a contrastare il traffico transnazionale di rifiuti: il D.L. n. 116 dell'8.08.2025 [cfr. Cap. I §.5 e 5.1] ha apportato delle modifiche all'articolo 259 del D. Lgs. 152/2006¹¹⁸, sostituendo la denominazione del predetto articolo da

¹¹⁸ Decreto Legge n. 116 dell'8.08.2025.

“traffico illecito di rifiuti” a “spedizione illegale di rifiuti”, ma soprattutto trasformando il reato da contravvenzione a delitto, con l’applicazione della pena della reclusione da un minimo di un anno ad un massimo di cinque anni, prevedendo altresì l’aumento di un terzo della pena per l’aggravante della commissione del reato nell’ambito di attività di impresa.

Sicuramente, un ruolo di rilievo nell’azione di contrasto è svolto dalle Autorità Giudiziarie e Forze di Polizia che si concentrano su attività di indagine complesse e articolate, che mirano a smantellare le attività di organizzati sodalizi criminali operanti oltre il confine nazionale in questo specifico settore criminale. È altresì importante l’attività di controllo svolta dall’ADM, che attraverso una sistematica analisi del rischio delle varie spedizioni, riesce a monitorare con attenzione le spedizioni illecite di rifiuti verso Paesi extra UE. Infine, nelle rotte intra UE, è fondamentale il ruolo esercitato dal MASE e delle Autorità Competenti dei vari Paesi membri (per l’Italia le Regioni), che collaborano qualora venga individuata una spedizione transnazionale illegale, attraverso un meccanismo che prevede il respingimento dei carichi di rifiuti illegalmente esportati.

Nei paragrafi che seguono, si descriveranno le principali attività svolte nei tre settori appena citati (indagini, controlli doganali e respingimenti), cercando di evidenziare l’importanza delle diverse funzioni svolte dai principali attori istituzionali coinvolti – l’A.G., le FF.PP., l’ADM, il MASE, le Regioni e le Agenzie Europee-, i quali hanno sicuramente la priorità di operare congiuntamente per contrastare efficacemente gruppi criminali sempre più orientati a spostare la gestione illecita dei rifiuti oltre i confini nazionali.

L’individuazione di un unico “*modus operandi*” nel contesto criminale legato all’ambiente non è di immediata identificazione, tuttavia le risultanze dell’analisi investigativa tendono a distinguere due diversi tipi di criminalità ambientale: quella *diffusa* e quella *organizzata*. Con la prima si può intendere una qualsiasi condotta occasionale da parte di un singolo soggetto che lede l’ambiente, che non sempre ha conseguenze di natura penale. Con maggiore frequenza sono state rilevate, invece, azioni di criminalità ambientale di tipo organizzata, a connotazione interprovinciale e transnazionale, che si distinguono per complessità e sistematicità, perché attuate da strutture delinquenziali di tipo imprenditoriale, in cui operano soggetti con funzioni di responsabilità sia all’interno di aziende/società, che di enti pubblici territoriali. Si tratta, pertanto, di una criminalità che si radica e penetra nel tessuto economico e sociale attraverso gruppi imprenditoriali strutturati e caratterizzati da grande flessibilità, che si avvalgono della consulenza e delle prestazioni di figure di elevata professionalità per infiltrare i settori dell’economia legale, ove sono importanti anche le relazioni con appartenenti alla Pubblica Amministrazione per lo sviluppo di reti collusive volte ad

alterare i procedimenti amministrativi per il rilascio di autorizzazioni e a turbare le procedure di gara per l'aggiudicazione di appalti.

Quanto alle forme di manifestazione, la criminalità ambientale organizzata si esprime soprattutto nel traffico illecito di rifiuti attraverso il sistema del *giro-bolla*, basato sulla falsificazione di ogni documento afferente al rifiuto: analisi chimiche, bolle di accompagnamento, formulari identificativi dei rifiuti, registri di carico e scarico, in modo tale che, ad esempio, rifiuti pericolosi si ritrovino a essere declassati a "non pericolosi". Lo scopo è di poter fraudolentemente smaltire o riutilizzare i rifiuti, riducendo i costi di gestione.

La crescente quantità di rifiuti prodotti sia in Italia che negli altri Paesi industrializzati, l'insufficienza di impianti di trattamento o di valorizzazione e, di conseguenza, l'elevato costo delle operazioni di gestione del ciclo, inducono una parte dell'imprenditoria a procedere allo smaltimento su canali transnazionali attraverso complessi giri di documentazione, in taluni casi anche mediante la fittizia esportazione e reimportazione.

In particolare, la carenza impiantistica, soprattutto nelle regioni del Centro e Sud Italia, incide sull'esportazione dei rifiuti con conseguente rischio di aumento dei fenomeni illeciti. In tale quadro un elemento di rilievo è rappresentato dal fatto che alcune aziende italiane, con impianti di trattamento rifiuti sul territorio nazionale, hanno provveduto a realizzare analoghi impianti anche in Paesi esteri, in ragione di una disciplina ambientale più permissiva e costi di gestione minori.

Sulle esportazioni illecite dei rifiuti influiscono, come peraltro in parte già indicato, i seguenti fattori:

- disomogeneità delle normative internazionali, laddove tuttora esistono contesti esteri ove si adottano attività di trattamento meno eco-efficienti, supportate da una legislazione più flessibile (*dumping ambientale*) rispetto a quella nazionale;
- massimizzazione dei profitti con rischi penali limitati, a causa di normative di contrasto non uniformi;
- penetrazione dei mercati esteri grazie ad episodi corruttivi;
- assenza di controlli doganali per i movimenti intracomunitari;
- complessità della documentazione di riferimento, che rende spesso difficoltose le attività ispettive e la rilevazione dei reati.

Proprio il differente approccio nell'azione di contrasto alle violazioni ambientali, sia da parte degli Stati membri che dei Paesi extra U.E., nonché l'adozione di strumenti non univoci, hanno

permesso alla criminalità ambientale organizzata di insinuarsi nelle lacune della legislazione e di sfruttarne le vulnerabilità. La scelta imprenditoriale di commercializzare i rifiuti all'estero, come detto, è orientata dalla logica del profitto realizzato attraverso la riduzione dei costi di smaltimento e rappresenta, inoltre, anche uno dei più abili strumenti di elusione dei controlli sulla filiera del riciclo.

Di seguito si riporta un'esemplificazione delle indagini di maggior rilievo svolte dai principali organi di contrasto al fenomeno dei traffici illeciti.

2. Attività di contrasto svolta dall'Arma dei Carabinieri del Comando Tutela Ambientale e Sicurezza Energetica (TASE)

Gli approfondimenti investigativi, sviluppati nell'ultimo quinquennio dai Carabinieri del Comando Tutela Ambientale e Sicurezza Energetica (T.A.S.E.), hanno permesso di monitorare l'andamento delle esportazioni di rifiuti, prevalentemente apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE), pneumatici, plastica, rottami ferrosi ed oli vegetali esausti, sia verso Paesi europei (Ungheria, Bulgaria, Slovenia, Repubblica Slovacca, Francia, Austria, Repubblica Ceca, Svezia, Spagna, Romania e Germania) che extra U.E. (Pakistan, Togo, Turchia, Tunisia, Mali, India, Senegal, Iraq, Giappone, Thailandia ed Emirati Arabi). È stata, inoltre, registrata una fase di forte espansione anche verso i Paesi africani (Marocco, Ghana, Burkina Faso, Senegal, Nigeria, Mauritania e Tunisia) con riferimento soprattutto ai rifiuti da apparecchiature elettriche/elettroniche e tessili, anche grazie alla complicità di gruppi criminali stranieri e alla intermediazione di discutibili agenzie.

Si riporta di seguito un sommario di alcune delle attività più significative¹¹⁹:

Indagine "Black Sun" del N.O.E. CC di Perugia – D.D.A. di Perugia.

L'attività investigativa, sviluppata in più fasi sul territorio nazionale e all'estero, si è conclusa il 23 gennaio 2020 con l'esecuzione di una misura cautelare personale nei confronti di 20 indagati (5 in carcere, 2 ai domiciliari, 8 obblighi di dimora e 5 di presentazione alla P.G.), e con il sequestro di oltre 6.000 tonnellate di rifiuti, nonché delle strutture aziendali, dei beni strumentali e degli illeciti profitti per un valore complessivo di 65 milioni di euro.

Le indagini svolte hanno appurato l'esistenza di una rete criminale dedita a reperire pannelli

¹¹⁹ Cfr. doc. 265-002 dell'archivio della Commissione.

fotovoltaici dismessi, dichiarati come rifiuti per il solo tempo necessario a coprire il tragitto tra il luogo di provenienza e l'impianto di trattamento. Le aziende, destinatarie dei pannelli dismessi, producevano false dichiarazioni attestanti l'avvenuta distruzione e il contestuale recupero di materia (metalli vari, silicio, vetro, plastiche nobili e altre materie riutilizzabili), consegnando tale documentazione ai produttori originari del rifiuto che, assolutamente ignari, richiedevano e ottenevano gli incentivi previsti per legge. I dispositivi (apparecchiature elettriche ed elettroniche), ancora funzionanti, venivano poi riciclati con dati identificativi alterati e nuovamente commercializzati, prevalentemente su canali esteri, soprattutto in Senegal, Burkina Faso, Nigeria, Marocco, Mauritania, Turchia e Siria.

- Indagine "Trash Train" del N.O.E. CC di Milano – D.D.A. di Milano.

L'attività investigativa, originata dal sequestro in collaborazione con l'Agenzia delle dogane di 528 balle di rifiuti (per un totale di 815 tonnellate), caricate su 17 vagoni ferroviari presso uno scalo secondario sito in provincia di Lecco e destinate all'estero, ha permesso di rilevare l'esistenza di un'associazione per delinquere finalizzata alla commissione di attività organizzate per il traffico illecito nazionale e transfrontaliero di ingenti quantitativi di rifiuti speciali (plastici, imballaggi, tessili, organici), provenienti da simulate attività di recupero da parte di aziende del nord Italia, aggiudicatarie di contratto di appalto da parte della Regione Campania, che in realtà li smaltivano presso impianti o discariche non autorizzate site in Bulgaria, Croazia, Repubblica Ceca e Danimarca.

L'attività si è conclusa, il 27 gennaio 2022, con lo svolgimento sul territorio nazionale e in Bulgaria di un "Action Day", concordato tramite canali di cooperazione internazionale (Eurojust ed Europol), nell'ambito della quale i Carabinieri del NOE di Milano, unitamente al personale della polizia bulgara, hanno eseguito un decreto di perquisizione emesso dalla Direzione Distrettuale meneghina a carico di funzionari e dirigenti di tre società di trattamento rifiuti (in provincia di Como, Piacenza e Sofia), una società di intermediazione rifiuti con sede in provincia di Perugia, nonché presso gli uffici della Struttura di missione per lo smaltimento dei rifiuti stoccati in balle (RSB) della Giunta Regionale della Campania. Complessivamente sono state indagate 15 persone per associazione per delinquere, attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti, attività gestione rifiuti in mancanza di autorizzazione, deposito incontrollato rifiuti, realizzazione discarica abusiva, frode nelle pubbliche forniture e truffa. È stato stimato un traffico illecito di 98.000 tonnellate di rifiuti e un profitto di 8,5 milioni di euro.

- Indagine “Tower Trash” del N.O.E. CC di Treviso – D.D.A. di Venezia.

L’attività investigativa ha consentito di interrompere un vasto traffico di rifiuti indifferenziati che, provenienti da diverse aree del territorio nazionale, venivano fatti transitare da due impianti, uno in provincia di Brescia e l’altro in provincia di Treviso, per consentire l’apposizione di un identificativo (CER) di comodo ed essere successivamente abbandonati in capannoni dismessi o aree rurali del Veneto, Friuli Venezia Giulia, Slovenia e Ungheria.

Nel corso delle attività sono stati individuati e sequestrati capannoni in provincia di Padova, Gorizia e Udine, contenenti circa 1000 tonnellate di rifiuti tessili, mentre il 22 settembre 2022 è stata eseguita l’ordinanza di misura cautelare personale dell’obbligo di presentazione alla P.G. nei confronti di 9 persone, ritenute responsabili del reato di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti.

- Indagine “Black Steel” del N.O.E. CC di Milano – D.D.A.A. di Milano.

Il 15 febbraio 2023 è stata eseguita, in Italia e in Germania (con il supporto del BKA), l’ordinanza di applicazione di misura cautelare nei confronti di 18 persone (6 in carcere, 8 ai domiciliari e 4 obblighi di dimora), ritenute responsabili di associazione per delinquere, attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti speciali, riciclaggio, impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita, dichiarazione fraudolenta mediante l’uso di fatture false ed emissione di fatture per operazioni inesistenti. Nel corso dell’operazione è stato, altresì, eseguito un decreto di sequestro preventivo ai fini della confisca di quote e beni aziendali, conti correnti e beni di proprietà per un valore totale pari a 90 milioni di euro.

L’attività investigativa ha di fatto rilevato l’esistenza di una struttura imprenditoriale criminale operante nell’attività di recupero, trattamento e commercio di metalli ferrosi, con il coinvolgimento anche di società estere. Gli indagati reperivano illegalmente sul territorio nazionale ingenti quantitativi di rottami ferrosi, simulandone l’importazione dalla Germania, con l’intento di reimmetterli sul mercato e rivenderli ad acciaierie e/o fonderie italiane. I rottami ferrosi venivano classificati illegalmente come “non rifiuti” (*end of waste*), simulando fittizie operazioni di recupero attraverso la falsificazione di certificazioni e documenti di trasporto.

In esito a tale attività, il 18 settembre 2023, il GUP del Tribunale di Milano ha condannato i tre principali imputati, ammessi al rito abbreviato, a:

- 4 anni e 8 mesi di reclusione;
- 3 anni e 6 mesi di reclusione;
- 2 anni e 8 mesi di reclusione.

È stata, inoltre, disposta la confisca del profitto del reato conseguito dalle quattro società indagate, pari a 12 milioni di euro.

Gli esiti investigativi hanno anche evidenziato che due imprenditori indagati erano già stati arrestati, nel 2021, per associazione di tipo mafioso e riciclaggio nell'ambito dell'inchiesta Petrolmafie della D.D.A.A. di Reggio Calabria, perché ritenuti collusi e riconducibili alle locali cosche. E sempre nell'ambito della citata indagine sono emerse, tra l'altro, società di trasporto con sede legale a Budapest e anche un soggetto già indagato per associazione di tipo mafioso nell'ambito dell'indagine Rinascita Scott, coordinata dalla D.D.A.A. di Catanzaro, in quanto considerato intraneo ad una 'ndrina del vibonese.

- Indagine "Atlante" del N.O.E. CC di Salerno – D.D.A. di Potenza.

L'attività investigativa ha permesso di disarticolare un'organizzazione criminale dedita ad operazioni di trasferimento di ingenti quantitativi di rifiuti speciali e indifferenziati verso la Tunisia, per le successive attività di recupero presso una società inesistente, mentre in realtà sarebbero stati incendiati o interrati, contribuendo così ad incrementare il fenomeno dell'incontrollato abbandono nel continente africano di rifiuti provenienti dai Paesi industrializzati. Nel corso dell'operazione sono stati sequestrati 82 container, contenenti 9.480 tonnellate di rifiuti, partiti dal porto di Salerno e lasciati in un capannone industriale in territorio tunisino. Il 29 febbraio 2024, è stata eseguita un'ordinanza di custodia cautelare nei confronti di 11 persone (4 in carcere, 5 ai domiciliari e 2 obblighi di dimora), ritenute responsabili, a vario titolo, di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti, fittizia intestazione di beni, gestione illecita di rifiuti, realizzazione di discarica abusiva e frode nelle pubbliche forniture, nonché il sequestro di 3 società per un valore di 1.500.000 euro.

Nell'ultimo quinquennio, infine, i Carabinieri del TASE hanno operato numerosi sequestri di rifiuti spediti all'estero, con modalità illecite/irregolari, presso i valichi di frontiera nazionali. In sintesi, hanno effettuato 784 controlli, di cui 419 risultati non conformi, sequestrato 8580 tonnellate di rifiuti (plastica, gomma, veicoli fuori uso, RAEE e PFU), diretti verso l'Ungheria, Bulgaria, Repubblica Slovacca, Slovenia, Ghana, Togo, Senegal e Turchia. Nel complesso sono state arrestate

8 persone, deferiti in stato di libertà 349 soggetti, elevate 208 sanzioni penali e 14 sanzioni amministrative.

In considerazione della crescita esponenziale del traffico transfrontaliero, scelto sempre più spesso come metodo di smaltimento dei rifiuti, e al fine di potenziare l'azione di contrasto, è stata avviata dal Comando CC T.A.S.E. una stretta e proficua collaborazione con l'Agenzia delle dogane e Monopoli, volta a monitorare le rotte transnazionali dei rifiuti.

3. Attività di contrasto svolta dal Corpo delle Capitanerie di Porto – Guardia Costiera

L'articolo 195, comma 5, del D. Lgs. 152/2006 (TUA), in merito al Corpo delle Capitanerie di Porto – Guardia Costiera così recita: “... *ai fini della sorveglianza e dell'accertamento degli illeciti in violazione della normativa in materia di rifiuti nonché della repressione dei traffici illeciti e degli smaltimenti illegali dei rifiuti provvedono il Comando carabinieri tutela ambiente (C.C.T.A.) e il Corpo delle Capitanerie di porto; può altresì intervenire il Corpo forestale dello Stato e possono concorrere la Guardia di finanza e la Polizia di Stato...*”.

Per l'attività di vigilanza, prevenzione e repressione delle violazioni compiute in danno dell'ambiente, a livello territoriale sono presenti presso le Direzioni Marittime 15 Centri di Coordinamento Ambientale Marino (CCAM), dal Centro di Controllo Nazionale Ambiente (CCNA), istituito presso il Comando generale. A livello compartimentale, l'attività di vigilanza viene esercitata da 55 Nuclei Operativi di Polizia Ambientale (NOPA). La componente operativa comprende inoltre il Servizio di Telerilevamento Ambientale (STAI), il Laboratorio Analisi Ambientali “C.F. (CP) Natale DE GRAZIA”, i quattro Nuclei aerei con mezzi ad ala fissa e rotante ed i cinque Nuclei subacquei.

Di seguito si riportano le più significative attività investigative svolte dal Corpo, relativamente al contrasto dei traffici illeciti transnazionali di rifiuti nell'ultimo quinquennio ¹²⁰.

Nel periodo 2020-2025, nell'ambito delle attività di controllo oggetto di valutazione da parte di Codesta Commissione parlamentare, le Capitanerie di porto hanno condotto mirate operazioni di contrasto al traffico illecito di rifiuti rilevando, in totale, n. 27 ipotesi di reato di cui 21 a carattere transnazionale. Con riferimento ai traffici di carattere transnazionale, in totale 21, si riportano, di seguito, le tipologie di rifiuti gestite illecitamente:

- n. 7 carichi di rottami ferrosi classificati fraudolentemente come rifiuti cessati (E.o.W.);

¹²⁰ Cfr. doc. n. 499_002 dell'archivio della Commissione.

- n. 1 carico di ricambi per automobili non opportunamente trattati;
- n. 1 nave destinata alla demolizione in un cantiere estero;
- n. 1 carico di pneumatici non dichiarati nel manifesto di carico della nave;
- n. 3 carichi di RAEE non dichiarati nel manifesto di carico della nave;
- n. 1 area di stoccaggio di RAEE;
- n. 1 carico di "lane minerali di roccia e vetro";
- n. 1 carico di parti di motori, cavi, plastiche e rottami ferrosi classificati fraudolentemente come materiale elettronico;
- n. 1 accertamenti relativi alla gestione illecita di rifiuti classificati come "altri rifiuti";
- n. 1 accertamento relativo a rifiuti urbani indifferenziati classificati con codice EER 19.12.12;
- n. 1 accertamento relativo a fanghi di dragaggio e terre e rocce da scavo, prodotti in occasione delle operazioni di escavazione del fondale marino;
- n. 1 accertamento relativo al trattamento e lo smaltimento di rifiuti speciali, costituiti da ciabattato di pneumatici fuori uso (PFU);
- n. 1 caso coperto da segreto istruttorio.

Mentre, tra i Paesi noti di destinazione dei traffici illeciti troviamo la Grecia (n. 2 casi), la Turchia (n. 7 casi), il Marocco (n. 1 caso), la Tunisia (n. 1 caso), la Libia (n. 1 caso), la Guinea-Bissau (n. 1 caso) e, in ultimo, l'Italia (n. 2 casi nel porto di Gioia Tauro). Con riferimento ai casi di carattere esclusivamente nazionale (in totale 6), gli illeciti riscontrati hanno riguardato principalmente la gestione illecita di rifiuti tra cui reflui provenienti da attività di pulizie delle fosse settiche, rifiuti prodotti dalla demolizione di edifici e rottami ferrosi provenienti dalla demolizione di veicoli.

Di seguito si riporta una esemplificativa casistica di alcune delle attività più recenti coordinate dalle Direzioni distrettuali antimafia presso le procure della Repubblica di Catania, Roma, Lecce, Napoli Firenze e Cagliari.

ANNO 2021

1) Capitaneria di porto di Bari

Località:	Porto di Bari
Reati contestati:	articolo 452- <i>quaterdecies</i> c.p.
Connotazione:	transnazionale
Sequestro	//
Descrizione attività:	Nel mese di Novembre 2021, veniva rilevata a carico di un'azienda calabrese l'avvio, con "regolare" procedura di notifica, di spedizioni transfrontaliere, in parte via mare, di rifiuti urbani indifferenziati classificati con codice CER 19.12.12. dalla Calabria alla Grecia, transitando per il porto di Bari. Sotto il coordinamento della D.D.A. di Bari venivano avviate le indagini e, dopo accurati accertamenti anche tecnici, numerose perquisizioni, diversi sequestri (d'iniziativa e delegati). Nel mese di ottobre 2023 veniva depositata una relazione finale sulla complessa ed articolata attività d'indagine per accertata violazione, da parte di n. 6 soggetti (tra privati e rappresentanti della Pubblica Amministrazione) in concorso tra loro, dell'articolo 452- <i>quaterdecies</i> c.p.. Nel mese di marzo 2024, per le valutazioni circa eventuali necessità di misure cautelari (personali e patrimoniali) al G.I.P., si integrava il fascicolo d'indagine con nuovi elementi mentre, nei mesi di Dicembre 2024 e Maggio 2025, si depositavano delle Annotazioni di Polizia Giudiziaria circa l'attualizzazione delle condotte illecite [<i>omissis</i>] - indagini in corso...
Competenza:	procura della Repubblica presso il Tribunale di Bari

ANNO 2023

2) Capitaneria di porto di Civitavecchia

Località:	Porto di Civitavecchia
Reati contestati:	articolo 452- <i>quaterdecies</i> c.p.
Connotazione:	transnazionale
Sequestro	//
Descrizione attività:	<i>Indagini afferenti a casistica di spedizione illegale transnazionale di rifiuti - indagini in corso</i>
Competenza:	procura della Repubblica presso il tribunale di Civitavecchia

ANNO 2024

3) Capitaneria di porto di Augusta

Località:	Porto di Augusta
Reati contestati:	articolo 256, co. 1 e 5, articolo 259 del D. Lgs. 152/06
Connotazione:	transnazionale
Sequestro	750 tonnellate di rifiuti ex articolo 354 c.p.p.
Descrizione attività:	<p>A seguito di incendio sviluppatosi all'interno di una stiva di una nave ormeggiata nel porto commerciale di Augusta, durante le operazioni di caricazione di rottami di ferro (E.o.W.) a cura di una impresa portuale, ultimate le operazioni di estinzione dell'incendio, si provvedeva a ispezionare i rottami ferrosi stivati, congiuntamente a personale dei VV.F intervenuti, riscontrando la presenza di materiali estranei ai rottami ferrosi. Informato il P.M. di turno della procura della Repubblica di Siracusa, si provvedeva a sottoporre a sequestro il carico di rottami ferrosi contenuti all'interno della stiva e quelli sbarcati nel corso delle operazioni di estinzione dell'incendio, per un totale di circa 750 tonnellate.</p> <p>Si provvedeva a deferire all'A.G. il comandante della nave e</p>

	<p>l'Amministratore Unico dell'impresa portuale, per le ipotesi di reato di cui agli artt. 423 e 449 c.p. per incendio colposo. L'A.G. disponeva l'esecuzione di accertamenti tecnici irripetibili (ex articolo 360 c.p.p.) sui predetti rottami, congiuntamente al N.I.A. dei VV.F. di Palermo e, successivamente, congiuntamente all'ARPA e al Libero Consorzio Comunale di Siracusa. Veniva accertata la presenza di contenitori metallici che non avevano subito il trattamento meccanico previsto (taglio, cesoiatura, frantumazione), materiali estranei (gomma, plastica, tessuti), altri materiali non correttamente trattati (estintori, RAEE), carcasse di veicoli solamente sottoposti a riduzione volumetrica. I predetti materiali non risultavano trattati secondo quanto previsto dall'Allegato 1 al predetto Regolamento unionale e, quindi, non conforme ai requisiti previsti per assumere la qualifica di <i>E.o.W</i>. Ad integrazione delle ipotesi di reato già formulate, si provvedeva a deferire all'A.G. l'Amministratore Unico dell'impresa portuale per le ipotesi di reato di cui agli artt. 256 co.1 e 259 co.1 del D.lgs. n. 152/2006, e l'Amministratore Unico della società produttrice dei rottami ferrosi, per le ipotesi di reato di cui agli artt. 256 co.1 e 5 e 259 co.1. Si provvedeva altresì a riferire all'Autorità Giudiziaria circa la sussistenza dei presupposti per l'ammissione dei predetti contravventori alle modalità di estinzione del reato previste dalla parte VI-bis del D.lgs. n. 152/2006. L'Autorità Giudiziaria concedeva il proprio nulla osta per l'avvio delle predette procedure di estinzione del reato. Le conseguenti prescrizioni impartite dalla P.G. e asseverate dall'ARPA, venivano adempiute nei termini concessi e i contravventori provvedevano al pagamento della relativa sanzione amministrativa, per l'estinzione dei reati ambientali di cui sopra.</p>
Competenza:	procura della Repubblica presso il Tribunale di Siracusa (fascicolo trasmesso alla D.D.A. di Catania)

4) Capitaneria di porto di Rimini

Località:	Comune di Rimini
Reati contestati:	artt. 256 e 259 del D. Lgs. 152/06
Connotazione:	transnazionale
Sequestro	Area e rifiuti depositati
Descrizione attività:	<p>Nel quadro delle attività di monitoraggio ambientale delle attività industriali e non che insistono nella provincia di Rimini, veniva effettuato un sopralluogo presso un capannone di proprietà di una società che un tempo effettuava lavorazioni metalliche il cui piazzale, di circa mq. 320, risultava quasi interamente occupato da televisori usati, frigoriferi e congelatori oltre che da pneumatici usati, un autocarro privo di motore e targhe in pessime condizioni. In virtù di scrittura privata, all'interno dell'area risultava operare un soggetto di nazionalità guineana che effettuava raccolta dei predetti materiali per il successivo invio nel paese di origine, la Guinea-Bissau, tramite spedizione internazionale in container via mare.</p> <p>Per quanto concerne i RAEE, nello specifico condizionatori venivano rinvenute unità esterne di condizionamento funzionanti con gas refrigerante R22, non più consentito in quanto dannoso per l'ambiente. Per ciò che concerne gli apparati frigoriferi e i congelatori, gran parte di essi risultavano già imballati e non accessibili senza modifica dello stato degli imballi. Mentre, tra quelli accessibili, evidentemente obsoleti, veniva riscontrata la presenza di compressori contenenti gas refrigerante R12 non più consentito in quanto dannoso per l'ambiente e numerosi altri contenenti gas refrigeranti a base butano R290 e R 600 altamente infiammabile.</p> <p>Era inoltre presente un'area coperta ove venivano effettuate lavorazioni sugli apparati radioelettrici con abbandono dei residui sul terreno. Si veniva inoltre a conoscenza, tramite informazioni confidenziali, che lo straniero stesse organizzando</p>

	<p>una spedizione, con l'utilizzo di un container, al fine di inviare in Africa il materiale sopra descritto. Al fine di cristallizzare la situazione e sussistendo il pericolo di alterazione o dispersione delle tracce e delle cose pertinenti al reato nonché la protrazione e/o l'aggravamento delle conseguenze del reato, il Nucleo Operativo di Polizia Ambientale della Guardia Costiera di Rimini ed i Carabinieri Forestale di Rimini procedevano al sequestro probatorio, successivamente convalidato, dell'area e dei materiali sopra descritti. I predetti rifiuti venivano poi dissequestrati al fine di procedere al corretto smaltimento e successiva bonifica dell'area da parte del proprietario nel gennaio 2025.</p>
Competenza:	procura della Repubblica presso il Tribunale di Rimini

5) Capitaneria di porto di Gioia Tauro

Località:	Porto di Gioia Tauro, terminal MCT
Reati contestati:	articolo 259 del D.lgs. 152/2006
Connotazione:	transnazionale
Sequestro	n. 1 container
Descrizione attività:	<p>Nell'ambito delle attività di contrasto ai traffici transfrontalieri di rifiuti, presso il terminal MCT di Gioia Tauro veniva individuato e sottoposto a controllo scanner un contenitore dichiarato contenere materiale elettronico. Successive attività ispettive, svolte congiuntamente da Agenzia delle dogane, Guardia di Finanza e Capitaneria di porto, evidenziavano incongruenze tra la documentazione e la reale natura dei rifiuti trasportati. Durante la verifica veniva, infatti, accertata la presenza di materiali misti (motori elettrici, cavi, plastiche e metalli ferrosi in stato di corrosione) non conformi alla dichiarazione di rifiuti metallici non ferrosi (codice EER 19 12 03 – codice Basilea GC010). Per quanto sopra, oltre</p>

	l'elevazione di sanzioni amministrative per la mancata richiesta alla Capitaneria di porto di Napoli della necessaria autorizzazione all'imbarco, attesa la presenza di rifiuti pericolosi, veniva deferito alla competente procura della Repubblica di Palmi (RC) il legale rappresentante della ditta esportatrice titolare della determina/autorizzazione alla spedizione.
Competenza:	Procura della Repubblica presso il Tribunale di Palmi Attività d'iniziativa coordinata successivamente dalla procura con delega d'indagine.

6) Nucleo Speciale d'intervento

Località:	//
Reati contestati:	articolo 452- <i>quaterdecies</i> c.p. e articolo 259 D.lgs. 152/2006
Connotazione:	transnazionale
Sequestro	//
Descrizione attività:	Attività investigativa complessa, coperta dal segreto istruttorio
Competenza:	Procura della Repubblica - D.D.A. presso il Tribunale di Cagliari – attività delegata al Nucleo Speciale d'Intervento del Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di Porto – Guardia Costiera

4. Attività di contrasto svolta dalla Guardia di Finanza

Il settore dei rifiuti e dei correlati crimini, anche di matrice internazionale, investe le responsabilità operative demandate alla Guardia di Finanza, avuto riguardo a tutti i segmenti della propria missione istituzionale, potendosi riscontrare fenomeni di evasione e frode fiscale, casi di indebita percezione di contributi nazionali ovvero unionali, nonché ingerenze e tentativi di infiltrazione della criminalità organizzata alla ricerca di affari e disponibilità finanziarie da reinvestire in altre attività illecite.

Su tale versante, l'impegno del Corpo, secondo quanto statuito dal D.M. del 15 agosto del 2017:

- (1) è di natura concorsuale¹²¹, operando sul duplice versante della prevenzione e della repressione delle condotte antigiuridiche che possono annidarsi nelle varie fasi del ciclo dei rifiuti, dalla raccolta al trasporto, fino al recupero o allo smaltimento;
- (2) si fonda su una serie di disposizioni normative, tra cui:
 - l'articolo 8, comma 4, della legge 8 luglio 1986, n. 349, a mente del quale per *“la vigilanza, la prevenzione e la repressione delle violazioni compiute in danno dell'ambiente”* il Ministro dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica può avvalersi, tra l'altro, anche del Corpo;
 - l'articolo 135 del D. Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (Testo Unico Ambiente - TUA), in base al quale la Guardia di Finanza è chiamata a concorrere nella sorveglianza e nell'accertamento della violazione delle norme in materia di tutela delle acque dall'inquinamento;
 - l'articolo 195, comma 5, dello stesso Decreto n. 152/2006, secondo il quale il Corpo concorre altresì alla sorveglianza e nell'accertamento delle violazioni alla normativa in materia di rifiuti, nonché ai fini della repressione dei traffici illeciti e degli smaltimenti illegali di questi ultimi;
 - l'articolo 312, comma 2, del Decreto n. 152/2006, in base al quale il Ministro dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, per l'accertamento dei fatti, per l'individuazione dei trasgressori, per l'attuazione delle misure a tutela dell'ambiente e per il risarcimento dei danni può, tra l'altro, stipulare convenzioni anche con la Guardia di finanza.

La Guardia di Finanza, in virtù del ruolo riconosciuto dal legislatore fin dal decreto legislativo n. 68 del 2001, quale forza di polizia economico-finanziaria a competenza generale, adotta un approccio investigativo ormai collaudato, volto a preservare il libero mercato dalle minacce, sempre più diversificate ed insidiose, della criminalità economica e organizzata, che:

- mira a risalire la filiera illecita sino a individuare i responsabili delle condotte e i titolari effettivi delle ricchezze illegali accumulate;

¹²¹ Al riguardo, il decreto del Ministro dell'interno 15 agosto 2017, attuativo della legge Madia, ha attribuito all'Arma dei Carabinieri una funzione esclusiva in materia di polizia ambientale di carattere forestale e una funzione preminente di tutela ambientale.

- utilizza, in modo combinato, poteri di polizia giudiziaria, tributaria, amministrativa e valutaria, intervenendo contestualmente su più aree geografiche (sia in Italia sia all'estero) e, in maniera trasversale, nei diversi comparti operativi.

Al riguardo, la dimensione transnazionale assunta dal traffico illecito di rifiuti impone la necessità di proiettare le indagini verso gli altri Paesi, ottenendone la collaborazione e, conseguentemente, diventa di rilevanza cruciale una cooperazione internazionale più rapida ed efficace per contrastare efficacemente il fenomeno, sfruttando al meglio le opportunità offerte dalle reti internazionali di scambio di informazioni, essenziali per combattere le infiltrazioni criminali a livello ultranazionale.

Su tali basi, le attività del Corpo a contrasto dei predetti traffici illeciti possono essere ricondotte a tre principali linee d'azione:

a. controllo economico del territorio:

La prima forma di contrasto agli illeciti è assicurata dagli *input* informativi emergenti dal controllo economico del territorio, un monitoraggio di "prossimità" attento ad intercettare le manifestazioni dell'azione criminale che si palesano sul territorio.

È realizzato mediante un dispositivo organizzativo unitario, in cui la componente aeronavale - che dedica parte delle proprie risorse al contrasto ai traffici illeciti perpetrati via mare - dialoga con i Reparti territoriali, attraverso un costante scambio informativo, nonché mediante la pianificazione e l'esecuzione di interventi congiunti.

In tale ambito, il predetto comparto aeronavale espleta compiti di prevenzione e repressione degli illeciti in materia ambientale, correlati anche al ciclo dei rifiuti, avvalendosi, nell'alveo di mirate attività di sorvoli, di moderne dotazioni tecnologiche installate a bordo dei mezzi aerei, come il telerilevamento.

Ciò nell'ottica, tra l'altro, di:

- intercettare, attraverso una puntuale azione di osservazione, ricerca e controllo, le aree del territorio nazionale utilizzate per l'illecito stoccaggio, smaltimento e sversamento dei rifiuti;
- individuare e bonificare i siti contaminati;
- monitorare lo stato di qualità dell'ecosistema e delle acque marine, ivi comprese quelle protette, e dei siti di importanza unionale¹²².

¹²² Costituenti la rete ecologica europea "Natura 2000", ai sensi dell'articolo 3, comma 2, del D.P.R. n. 357/1997.

Il delineato impegno istituzionale si innesta, in maniera sinergica e complementare, nel sistema di coordinamento disciplinato dalla Legge n. 121 del 1981 e si realizza mediante l'adozione di un modulo operativo permanente di contrasto ai traffici illeciti che, combinando i poteri tipici della polizia economico-finanziaria, consente di vigilare sugli interessi patrimoniali e sulle proiezioni imprenditoriali della criminalità, cogliendone i tentativi di infiltrazione.

Nel contesto dianzi enucleato, la Guardia di Finanza, in virtù delle peculiari funzioni di polizia doganale, opera in collaborazione con l'Agenzia delle dogane e dei monopoli, un attento monitoraggio delle movimentazioni delle merci in ingresso e in uscita dal territorio nazionale, con l'obiettivo di intercettare, nelle zone di confine e nelle aree portuali, dinamiche illecite potenzialmente riconducibili a traffici di rifiuti.

b. indagini di polizia giudiziaria:

Ai controlli di natura amministrativa si affiancano le indagini eseguite dalle articolazioni del Corpo, in stretta sinergia con la magistratura inquirente, anche unionale.

Difatti, l'unicità nel panorama europeo e la naturale propensione ad approfondire i più complessi contesti economico-finanziari, soprattutto di respiro internazionale, fanno della Guardia di Finanza un naturale interlocutore anche della Procura Europea.

In siffatto scenario di piena collaborazione con l'Autorità giudiziaria, il Corpo, avvalendosi dei poteri e degli strumenti investigativi previsti dal codice di procedura penale, nonché del Codice Antimafia, rivolge la propria attenzione investigativa all'individuazione delle più articolate "regie" criminali.

Sul piano organizzativo, lo specifico dispositivo di contrasto fa perno:

- a livello centrale, sul contributo offerto dal Servizio Centrale di Investigazione sulla Criminalità Organizzata (S.C.I.C.O.), con compiti di raccordo informativo, analisi, supporto tecnico-logistico-operativo, nonché di primo referente della Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo;
- a livello periferico, sulle attività condotte dai 26 Gruppi di Investigazione sulla Criminalità Organizzata (G.I.C.O.), quali articolazioni specializzate dei Nuclei di polizia economico-finanziaria presso i distretti di Corte d'Appello.

Nella piena consapevolezza, infatti, che il crimine economico-finanziario viene realizzato al fine di operare rapide dissimulazioni del provento, per attenuare il pericolo di ablazione, la Guardia di Finanza ha focalizzato la propria strategia operativa alla sottrazione dei profitti

illeciti riconducibili ai soggetti responsabili delle condotte illecite commesse anche nei settori dei rifiuti.

Un'azione basata, quindi, sul contrasto patrimoniale, in grado di sfruttare le potenzialità degli strumenti normativi nazionali, sia penali sia di prevenzione, di fondamentale efficacia nell'aggressione alle indebite accumulazioni di ricchezza.

Con l'assistenza di professionisti compiacenti, i più evoluti sodalizi ricorrono spesso a complessi e opachi schemi societari, anche di dimensione internazionale, per impiegare in modo vantaggioso i guadagni illegali. Profitti che si incrementano anche grazie ai frutti dell'evasione e delle frodi fiscali, conseguiti mediante investimenti in aziende sane e la realizzazione, nella diversa veste imprenditoriale, di gravi delitti tributari facenti parte di un unico, organico programma criminale.

La Guardia di finanza opera stabilmente e sinergicamente con le paritetiche agenzie e forze di polizia collaterali estere per assicurare una lotta alla criminalità economico-finanziaria anche oltre i confini nazionali, partecipando a operazioni internazionali nello specifico settore.

c. cooperazione internazionale

Tra le più recenti iniziative è stata segnalata l'operazione doganale congiunta «*Demeter X*», promossa nel 2024 dall'Organizzazione Mondiale delle Dogane (OMD)¹²³, finalizzata alla repressione dei traffici transfrontalieri illegali di rifiuti, controllati ai sensi della Convenzione di Basilea e del commercio illegale di sostanze che riducono lo strato di ozono (ODS) e F-GAS, nell'ambito del Protocollo di Montreal.

Nella descritta attività, gli interventi operati sul territorio nazionale, sotto il coordinamento della Direzione Antifrode dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli e del Comando Generale della Guardia di Finanza, consolidato alla luce della stipula nell'aprile 2023 del protocollo d'intesa, hanno consentito di constatare violazioni e sottoporre a sequestro 473.007 kg di rifiuti¹²⁴, nonché 80.293 kg di gas refrigeranti.

Si riportano di seguito le principali operazioni di servizio a contrasto dei traffici illeciti transnazionali di rifiuti svolte dai Reparti del Corpo nel periodo 2020-2025¹²⁵:

- 1) nel mese di maggio 2025, il Gruppo Livorno, a seguito di approfondimenti investigativi, ha individuato all'interno di 10 *container*, stoccati presso il *terminal* portuale alla sede, merce costituita da scarti di lavorazione tessile e da altre frazioni di rifiuti non pericolosi, pronta

¹²³ Che ha visto la partecipazione, dal 15 luglio al 15 settembre 2024, di 110 Paesi.

¹²⁴ Relativi a rottami ferrosi e non ferrosi, rifiuti elettronici, veicoli, imballaggi, tessili e pneumatici fuori uso.

¹²⁵ Cfr. doc. n. 604_002 dell'archivio della Commissione.

per essere esportata in Thailandia.

Le attività, svolte anche con il supporto dei tecnici dell'ARPAT, hanno permesso di sottoporre a sequestro preventivo 444 colli pressati di rifiuti tessili per kg. 268.287 e di denunciare alla locale Autorità Giudiziaria il legale rappresentante della società per i reati di cui agli artt. 256 (*“Attività di gestione di rifiuti non autorizzata”*) e 259 (*“Spedizione illegale di rifiuti”*) del TUA, nonché 483 (*“Falsità ideologica commessa dal privato in atto pubblico”*) e 61, comma 2 (*“Circostanze aggravanti comuni”*), del c.p.;

- 2) tra il 2024 e il 2025, il Nucleo di polizia economico-finanziaria Trieste, nell'ambito di indagini di p.g. (operazione *“Cuprum”*), coordinate dalla Direzione Distrettuale Antimafia di Milano, ha disarticolato un'associazione per delinquere finalizzata al traffico illecito transnazionale di rifiuti (cascami e rottami metallici), alla perpetrazione di reati tributari nonché al successivo riciclaggio dei proventi illeciti mediante il loro trasferimento su conti correnti esteri, riconducibili soprattutto a entità di origine sinica.

Le investigazioni, svolte, tra l'altro, attraverso attività tecniche di intercettazione, hanno permesso di risalire a 51 società italiane che sin dal 2022 hanno emesso fatture per operazioni inesistenti nel settore del commercio all'ingrosso di metalli per oltre 320.000.000 euro, a favore di imprenditori compiacenti, localizzati nelle province di Milano e Ferrara.

In esito all'attività, condotta anche con il supporto tecnico-operativo del Servizio Centrale Investigazione Criminalità Organizzata e con la collaborazione dei Reparti territoriali dipendenti dai Comandi Provinciali di Ferrara e Monza Brianza, sono stati:

- denunciati all'Autorità Giudiziaria complessivamente 19 soggetti, indagati per i reati di cui all'articolo 452-*quaterdecies* c.p. (*“Attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti”*);
 - sottoposti a sequestro, su disposizione del Tribunale meneghino, *asset* (tra rapporti finanziari, quote societarie, automezzi, immobili e denaro contante), per un valore complessivo di oltre 18,2 milioni di euro;
- 3) tra il 2024 e il 2025, il Gruppo Ancona ha eseguito, nell'ambito dell'operazione convenzionalmente denominata *“METAL GATE”*, unitamente ai funzionari doganali, tre interventi che hanno consentito, tra l'altro, di:
- sequestrare complessivamente, in quanto privi della preventiva bonifica e della necessaria autorizzazione rilasciata dal Paese di destinazione, per il loro trasferimento,

oltre 73 tonnellate di rifiuti pericolosi, di cui 16 tonnellate di materiale tessile destinato all'esportazione in Albania, rientrante nella c.d. "lista ambra"¹²⁶;

- denunciare all'Autorità Giudiziaria 3 soggetti per le fattispecie di reato previste dagli artt. 259 del TUA e 483 c.p.;
- 4) nel mese di aprile 2024, il Gruppo Gioia Tauro, unitamente a funzionari dell'Agenzia delle dogane e monopoli, ha individuato 7 *container* diretti, tra l'altro, al porto di Sharjah (Emirati Arabi Uniti), al cui interno sono stati rinvenuti e sottoposti a sequestro 124.530 Kg di "vestiti usati"¹²⁷ trasportati in violazione:
- dell'articolo 259 del TUA, in quanto la ditta esportatrice si è sottratta agli obblighi generali di notifica per il transito di spedizioni transfrontaliere di rifiuti;
 - del D.M. 5 febbraio 1998, recante il ciclo di fine vita dei rifiuti, essendo state omesse le operazioni necessarie a consentire la transizione da "rifiuto" a "merce" dei beni ivi contenuti;
- 5) nel mese di maggio 2023, i militari del Gruppo Massa Carrara, in collaborazione con personale della Sezione Operativa Navale Massa Carrara, hanno proceduto, in esito ad una visita doganale in *containers* contenenti rifiuti tessili diretti verso la Tunisia, al sequestro di 82,5 tonnellate di rifiuti misti, in quanto la merce trasportata era diversa da quella dichiarata. Nell'occasione, il legale rappresentante della società esportatrice è stato deferito alla locale Autorità Giudiziaria per i reati di cui agli artt. 256 e 259 del TUA;
- 6) tra il 2020 e il 2023, il Nucleo di polizia economico-finanziaria Torino, nell'ambito di indagini di p.g. (operazione "Ferromat"), coordinate dalla Direzione Distrettuale Antimafia del capoluogo piemontese, ha disvelato un'articolata associazione per delinquere, attiva nel periodo 2014 - 2022, composta da tre "gruppi" criminali dediti alla commissione di plurimi delitti, con l'aggravante della transnazionalità.

Le investigazioni hanno consentito di accertare che, attraverso il ricorso a società "filtro" e/o ditte individuali "cartiere", costituite in Italia e all'estero (Germania e Polonia) e gestite formalmente da una fitta rete di soggetti "prestanome", i predetti sodalizi criminali hanno:

¹²⁶ In tale categoria ricadono quei rifiuti, riportati nell'allegato 3 alla Decisione della Commissione del 24 novembre 1999 in tema di controllo delle spedizioni di rifiuti all'interno del territorio dell'Unione europea, nonché in entrata e in uscita dal suo territorio, che non possono essere spediti se contaminati da altri materiali tali da causarne l'inserimento nella lista rossa ovvero non recuperabili in modo sicuro per l'ambiente. Detta circostanza è stata attestata dall'ARPAM (Agenzia Regionale per la Protezione Ambientale Marche) all'esito di apposita perizia.

¹²⁷ Trattasi di capi di abbigliamento e accessori vari (quali scarpe e borse).

- predisposto, al fine di far apparire i rifiuti metallici commercializzati conformi alla disciplina unionale in materia¹²⁸, false “dichiarazioni di conformità” e fatture per operazioni inesistenti atte, da un lato, a documentare gli acquisti di rottami “in nero” e, dall’altro, a consentire agli utilizzatori finali di giustificare i costi;
- dissimulato i reali canali di approvvigionamento di rifiuti e rottami metallici (impedendone di fatto la tracciabilità richiesta dalla normativa nazionale e unionale) destinati a società utilizzatrici con sede in Piemonte e Lombardia;
- monetizzato le provviste derivanti dai pagamenti delle cessioni fittizie, attraverso continui prelievi di contante presso uffici postali nazionali e intermediari esteri, per essere successivamente restituiti, al netto della “commissione” del 5-8% trattenuta dalle organizzazioni criminali, ai clienti finali beneficiari dello schema fraudolento.

All’esito delle attività:

- sono stati deferiti all’Autorità Giudiziaria 113 soggetti per i reati di associazione per delinquere, aggravata dal carattere della transnazionalità (artt. 416 e 61-bis c.p.), attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti (articolo 452-*quaterdecies* c.p.) e autoriciclaggio (articolo 648-*ter*.1 c.p.) nonché per i reati tributari di cui agli artt. 2 e 8 del D. Lgs. n. 74/2000;
 - è stata eseguita nel 2022 un’ordinanza di custodia cautelare nei confronti di 33 indagati (di cui 21 in carcere, 2 agli arresti domiciliari e 10 sottoposti a obblighi di presentazione alla polizia giudiziaria);
 - sono stati sottoposti a sequestro preventivo per equivalente, in esecuzione di apposito provvedimento cautelare disposto dal Tribunale di Torino, beni per un valore di circa 15,1 milioni di euro;
- 7) tra il 2020 e il 2022, il Nucleo di polizia economico-finanziaria Pordenone, nell’ambito di indagini di p.g. (operazione “*Via della Seta*”), coordinate dalla Direzione Distrettuale Antimafia di Trieste, ha disvelato un sodalizio criminale dedito al traffico illecito di rifiuti che, avvalendosi di società “*missing trader*”, con sede in Repubblica Ceca e Slovenia, e di imprese compiacenti in Italia, ha:

¹²⁸ Secondo la quale, affinché i rottami metallici non siano qualificabili come “*rifiuto*”, il produttore deve redigere e trasmettere a ogni cessione una “*dichiarazione di conformità*”, allo scopo di assicurarne, in ogni momento, l’individuazione dell’origine e, conseguentemente, la tracciabilità.

- commercializzato, mediante l'utilizzo di fatture per operazioni inesistenti, circa 150.000 tonnellate di rottami ferrosi, in violazione delle disposizioni fiscali¹²⁹, contravvenendo, altresì, agli obblighi documentali di monitoraggio disciplinati dalla normativa ambientale;
- costituito e trasferito cospicue risorse finanziarie, pari a circa 150 milioni di euro, presso istituti di credito ubicati negli anzidetti Paesi e, a seguire, canalizzate verso intermediari bancari cinesi, schermate dalle fittizie operazioni commerciali.

Dette somme venivano successivamente retrocesse in Italia agli imprenditori beneficiari del sistema di frode che avevano saldato le fatture per le inesistenti forniture.

L'operazione, in sintesi, ha portato:

- ad appurare l'emissione di fatture per operazioni inesistenti pari a complessivi 308.894.000 euro;
 - alla denuncia all'Autorità Giudiziaria di 58 soggetti indagati per i reati di cui agli artt. 416, 452-*quaterdecies* del c.p., 2, 3 ed 8 del D. Lgs. n. 74/2000, 648-*bis* del c.p. e alla contestuale segnalazione di 6 persone giuridiche ai sensi dell'articolo 25 *quinqüesdecies* del D. Lgs. n. 231/2001;
 - all'esecuzione di 5 misure cautelari personali (di cui 2 di custodia cautelare in carcere e 3 di arresti domiciliari) e al sequestro preventivo *ex* articolo 321 c.p.p., finalizzato alla confisca, anche per equivalente, di assetti patrimoniali e finanziari per un valore di circa 22,5 milioni di euro, provento dell'attività delittuosa;
- 8) tra il 2020 e il 2021, il Nucleo di polizia economico-finanziaria Torino, nell'ambito di indagini di p.g. (operazione "*Ferramiù*"), coordinate dalla Direzione Distrettuale Antimafia di Torino, ha individuato un'associazione per delinquere a carattere transazionale, operante in Italia e all'estero dal 2015, finalizzata alla commissione di plurimi delitti, nonché al riciclaggio/autoriciclaggio internazionale dei relativi proventi.

La consorteria criminale, avvalendosi di un complesso *hub* di imprese nazionali (attive in Piemonte, Lombardia, Emilia-Romagna, Lazio, Molise e Campania) ed estere (fornitori fittizi con sede in Repubblica Ceca, Repubblica Slovacca e Ungheria), ha immesso nel circuito produttivo domestico ingenti quantitativi di rottami di metallo privi dei requisiti richiesti dalla normativa unionale.

¹²⁹ Allo scopo di dedurre, in sede di dichiarazione, costi fittizi, con conseguente riduzione della base imponibile e grave pregiudizio per l'Erario domestico.

Il *modus operandi* si basava sul reperimento in Italia di rifiuti metallici (acquistati “*in nero*”) e sulla successiva predisposizione del compendio documentale volto, da un lato, a dissimularne la provenienza illecita attraverso fittizie operazioni di compravendita da imprese unionali e, dall’altro, a dichiarare una diversa natura della merce, attraverso l’attestazione fraudolenta del possesso dei requisiti richiesti dalla normativa europea.

I proventi delle citate compravendite venivano trasferiti all’estero attraverso plurime operazioni di riciclaggio e autoriciclaggio internazionale, attuate mediante società unionali ed *extra UE*, esistenti solo “*cartolarmente*”. All’esito delle attività:

- sono state eseguite 16 misure di custodia cautelare, per i reati di cui agli artt. 416 (“*Associazione per delinquere*”), 452-*quaterdecies* (“*Attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti*”), 648-*ter.1* (“*Autoriciclaggio*”) e 61-*bis* c.p. (“*Circostanza aggravante del reato transnazionale*”), nonché 2 e 8 del D. Lgs. 74/2000 nei confronti di altrettanti soggetti indagati (di cui 11 in carcere e 5 agli arresti domiciliari);
- sono stati sottoposti, su disposizione del Tribunale di Torino, a sequestro preventivo, anche finalizzato alla confisca per equivalente *ex artt. 452-quaterdecies*, quinto comma, e 648-*quater* c.p., beni mobili, immobili e disponibilità finanziarie riconducibili agli indagati, fino a concorrenza dell’importo di circa 185 milioni di euro;

9) nel corso del 2020, il II Gruppo Genova, nell’ambito dell’operazione denominata “*Spedizioni pericolose*”, coordinata dalla locale procura della Repubblica, ha rinvenuto, sulla scorta di una preventiva attività info-investigativa e all’esito di mirate visite eseguite sui bacini portuali, congiuntamente a funzionari dell’Agenzia delle dogane e dei monopoli, 130 tonnellate di rifiuti (componenti di auto e masserizie varie) all’interno di *container* in procinto di essere trasferiti in Africa, sprovvisti della necessaria documentazione accompagnatoria.

Al termine dell’attività sono stati deferiti alla locale Autorità Giudiziaria 16 soggetti di nazionalità nigeriana e marocchina;

10) nel mese di gennaio del 2020, il II Gruppo Bari, a seguito del respingimento effettuato dalle Autorità doganali turche, con contestuale reimportazione in Italia, ha effettuato, in sede portuale, unitamente a personale della locale Agenzia delle dogane, un mirato controllo della merce contenuta in 5 *container*.

Al termine delle operazioni di verifica fisica e riscontro doganale:

- il rappresentate legale dell'impresa mittente è stato segnalato alla competente Autorità Giudiziaria per il reato di traffico transfrontaliero di rifiuti ai sensi degli artt. 256, 259 del TUA, nonché 452-*quaterdecies* e 483 c.p.;
- sono stati sequestrati complessivamente kg. 131.800 di materiale plastico di varia tipologia, miscelato con altre sostanze pericolose.

Per completezza si riporta, di seguito, la scheda compendiate i dati statistici più rappresentativi delle attività investigative svolte dai reparti della Guardia di Finanza nel periodo 2020-2025¹³⁰:

Località	Rifiuti sequestrati - kg.	Rifiuti sequestrati - pz.	Soggetti denunciati	Soggetti arrestati	Stati coinvolti
Livorno	498.925		3		Etiopia, Thailandia
Massa Carrara	86.050	27	3		Tunisia, Senegal
Gioia Tauro	222.950		2		Emirati Arabi
Genova	268.500		40		Burkina Faso, Marocco, Togo, Nigeria
Savona - Vado Ligure	32.430	3.415	10		Paesi extra-UE (Africa)
Venezia	103.000	7	4		Turchia, Camerun, India, Libia
Napoli	418.517		80		Senegal, Togo, Mali, Nigeria
Pordenone			58	5	Cina, Repubblica Ceca, Slovenia
Trieste			19		Cina, Egitto
Ancona	73.000	297	8		Albania
Bari	355.226		16		Turchia, Albania, Emirati Arabi
Taranto	192.800	850	3		Sri Lanka, Turchia
Torino			129	49	Repubblica Ceca, Slovacchia, Ungheria
TOTALE	2.251.398	4.596	375	54	

¹³⁰ Cfr. doc. n. 604_003 dell'archivio della Commissione.

5. Attività di contrasto svolta dall’Agenzia delle dogane e dei monopoli

Rinviando a quanto già relazionato al capito I° §. 3.3., vale la pena ribadire in questa sede che il Regolamento (UE) n. 1013/2006 attribuisce alle autorità doganali, ai sensi degli articoli 35, 38, 42, 44, 45, 47, 48 e 55, l’incarico di controllare le spedizioni transfrontaliere di rifiuti che entrano e/o lasciano l’Unione o transitano per uno dei suoi Stati.

Dal punto di vista operativo, l’Agenzia delle dogane e dei monopoli (ADM) contribuisce a impedire e prevenire il traffico illecito di rifiuti attraverso verifiche documentali e fisiche sulle merci che conducono, nel caso di accertamento di illeciti, all’applicazione di sanzioni e all’adozione di provvedimenti di sequestro.

L’Agenzia assolve tali compiti anche in collaborazione con le altre Amministrazioni dello Stato e con gli apparati di sicurezza nazionale, avvalendosi degli ordinari poteri di polizia tributaria ed esercitando, nelle fattispecie di rilevanza penale, anche funzioni di polizia giudiziaria, su delega dell’Autorità Giudiziaria (articolo 55, comma 2, c.p.p.) ovvero - nel caso di adempimenti, anche precautelari, non differibili - agendo di propria iniziativa (articolo 55, comma 1, c.p.p.)¹³¹.

La normativa posta a fondamento dell’attività dell’Agenzia fa riferimento, dal 2024, a un nuovo Regolamento¹³² il quale, rispetto alla precedente edizione del 2006, introduce diverse novità anche relativamente al traffico transfrontaliero di rifiuti e materie prime seconde, con lo scopo di migliorare la gestione, il monitoraggio e la conformità legale delle operazioni transfrontaliere.

In particolare, il nuovo Regolamento, oltre a prevedere un miglioramento della tracciabilità e l’obbligo di allegare un maggiore novero di documenti a corredo delle spedizioni di rifiuti, impone alle Autorità doganali dei Paesi membri, in continuità con la preesistente disciplina sovranazionale, controlli rafforzati nel contrasto alle attività illecite che risultano quanto mai strategici con riferimento alle materie plastiche intese sia come rifiuti plastici sia come plastiche riciclate.

In particolare, è stato previsto:

- il divieto di esportazione di rifiuti plastici verso Paesi ai quali non si applica la Decisione del Consiglio dell’Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economici (OCSE)¹³³ sul controllo dei movimenti transfrontalieri di rifiuti destinati ad operazioni di recupero (Cfr. Articolo 39 del citato Regolamento);

¹³¹ La competenza di polizia giudiziaria è attribuita al personale dell’ADM nei limiti del servizio cui è destinato e secondo le relative attribuzioni (articolo 57 comma 3, c.p.p.) e si estende, peraltro, a decorrere dal 2020, all’intera gamma delle competenze amministrativo-tributarie affidate dall’ordinamento all’Agenzia delle dogane e dei monopoli (cfr. articolo 31, comma 3, decreto legge 8 aprile 2020, n. 2).

¹³² Regolamento (UE) 2024/1157 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell’11 aprile 2024, relativo alle spedizioni di rifiuti, che modifica i regolamenti (UE) n. 1257/2013 e (UE) 2020/1056 e abroga il Regolamento (CE) n. 1013/2006.

¹³³ Cfr. OECD/LEGAL/0266.

- il divieto di spedizione di tutti i rifiuti destinati allo smaltimento, incluse le materie plastiche, in assenza dell'autorizzazione conforme all'articolo 11 del citato Regolamento.

In tale contesto costituiscono principali compiti dell'Amministrazione doganale:

- verificare la documentazione relativamente a:

- a. completezza e correttezza dei documenti allegati;
- b. validità del certificato di "*end of waste*" e sua corrispondenza ai requisiti stabiliti dal Regolamento;
- c. presenza e veridicità delle certificazioni e autorizzazioni necessarie (documento di notifica, documento di movimento, allegato VII recante le informazioni inerenti ai rifiuti);

- verificare tramite visita fisica della merce:

- a. la coerenza e appropriatezza del codice HS dichiarato rispetto alla tipologia di merce ispezionata e a quanto indicato nella documentazione tecnica;
- b. la conformità della merce alle normative ambientali e di sicurezza, da accertarsi anche con l'eventuale ausilio dell'ARPA competente o del nucleo NOE dell'Arma dei Carabinieri;
- c. l'assenza di materiali non dichiarati o sospetti;

- applicare sanzioni, disporre sequestri e assumere le misure correttive necessarie in caso di violazioni della normativa;

- attivare richieste di collaborazione con le autorità doganali e ambientali di altri Stati Membri, con l'OLAF e con l'Ufficio Europeo per la Lotta contro le Frodi, che assume un ruolo cruciale nel nuovo Regolamento;

- partecipare a operazioni doganali congiunte a livello europeo e mondiale (insieme al WCO — World Customs Organization);

- monitorare e prevenire il traffico illecito, sottoponendo a controllo anche i flussi non dichiarati come rifiuti che presentino elevati parametri di rischio a seguito dell'attività di intelligence e dell'analisi dei rischi.

Di rilievo è la mancanza di corrispondenza diretta tra la classificazione dei rifiuti secondo la Convenzione di Basilea, che si basa principalmente sulla loro pericolosità e natura, e i codici merceologici utilizzati nelle dichiarazioni doganali per identificare in maniera univoca le varie tipologie di merci (Sistema Armonizzato di Designazione e Codificazione delle Merci — SA/HS). La diversa logica di attribuzione dei codici identificativi non consente, pertanto, una diretta correlazione tra i due sistemi.

Analogamente, si riscontra una mancanza di corrispondenza anche tra il Sistema Armonizzato di Designazione e Codificazione delle Merci (SA) e il sistema di classificazione standardizzato per identificare i rifiuti prodotti nell'Unione Europea (Catalogo Europeo dei Rifiuti - CER).

In ambito doganale, quindi, l'elemento informativo che consente di individuare un materiale come rifiuto è costituito dalla presenza di documenti aggiuntivi allegati alla dichiarazione doganale¹³⁴.

Nonostante tale mancanza di corrispondenza, l'attività di vigilanza della A.D.M. risulta comunque volta a contrastare fattivamente le spedizioni illecite di rifiuti.

Il contrasto al traffico illecito di rifiuti rappresenta, infatti, uno degli obiettivi prioritari dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli.

Tale commercio illegale, che da sempre costituisce una gravissima minaccia per l'ambiente e la salute pubblica, assume, infatti, sempre più, la forma del trasferimento, da un Paese all'altro, dei relativi materiali pericolosi, non adeguatamente trattati, integrando un fenomeno di rilevanza internazionale, le cui gravi conseguenze sul sistema ecologico mondiale richiedono il tempestivo e coordinato esercizio dei poteri autoritativi conferiti alle diverse Autorità doganali dell'Unione europea e dei Paesi terzi coinvolti¹³⁵.

Nell'ambito delle esportazioni di rifiuti, particolare rilevanza strategica deve essere attribuita al contrasto dei rifiuti in plastica, attesa la notoria incidenza sugli ecosistemi ambientali dei materiali formati da tale composto organico sintetico.

In tale scenario operativo, la collaborazione internazionale e lo scambio di informazioni costituiscono lo strumento fondamentale per il buon esito dei controlli doganali, declinati, ovviamente, in conformità a specifiche normative, tra le quali assume particolare rilievo, per la sua funzione armonizzatrice, la Convenzione di Basilea.

¹³⁴ La dichiarazione doganale può essere definita come l'atto con il quale una persona manifesta, nelle forme e modalità prescritte, la volontà di vincolare le merci a un determinato regime doganale, con l'indicazione dell'eventuale specifica procedura da applicare (articolo 5, punto 12, del Regolamento (UE) n. 952/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 9 ottobre 2013, che istituisce il Codice Doganale dell'Unione - CDU). Alle dichiarazioni doganali relative alla plastica, dichiarata come rifiuto, sono associati, in particolare, i seguenti "codici documento", relativi agli allegati che contengono le informazioni prescritte dal Regolamento UE 2024/1157: C672 (contiene informazioni che devono accompagnare la spedizione di rifiuti), C669 (documento di notifica) e C670 (documento di movimento).

¹³⁵ È definito Paese Terzo, rispetto all'Unione europea, una nazione o un territorio che non fa parte del relativo territorio doganale, coincidente, con alcune eccezioni, con il territorio nazionale degli Stati aderenti alla UE. L'Unione europea, infatti, è anche un'unione doganale dal 1993. Le operazioni di importazione o esportazione di merci da o verso un Paese Terzo possono avvenire in un qualsiasi punto del territorio doganale dell'Unione europea. In altri termini gli Stati membri si comportano, dal punto di vista doganale, come se fossero un unico Stato. Lo sdoganamento può quindi perfezionarsi indifferentemente in un qualsiasi Stato membro dell'Unione, sebbene le sanzioni penali ed extra-penali applicabili nei singoli Stati non siano armonizzate.

L'analisi dei dati relativa alle esportazioni di merci di natura plastica, dichiarate come rifiuti negli anni 2021 – 2022 – 2023, evidenzia un continuo incremento delle quantità esportate. In particolare, nel 2023, si è osservato, rispetto al 2022, un significativo aumento del 127% (cfr. Tabella 1).

Tab.1 Dichiarazioni doganali di esportazione di “materie plastiche e lavori di tali materie”⁷ dichiarate come rifiuto- Anni 2021-2022-2023			
	Numero Articoli⁸	Quantità (kg)	Valore Statistico (€)
Anno 2021	474	22.364.632	3.757.122
Anno 2022	523	25.325.605	6.249.014
Anno 2023	1.019	57.387.226	10.607.483
<i>Var % (2023/2022)</i>	<i>94,8%</i>	<i>126,6%</i>	<i>69,7%</i>

Fonte: Data Warehouse di ADM.

L'analisi dei dati, ripartita per singole strutture territoriali dell'Agenzia, evidenzia che più del 75% dei quantitativi dei rifiuti plastici vengono dichiarati presso tre Uffici delle Dogane: *Genova I Passo Nuovo, Como Ponte Chiasso e Trieste Punto Franco Nuovo* (cfr. Tabella 2).

Ufficio delle Dogane	Numero Articoli			Quantità (kg)			Valore Statistico (€)		
	2021	2022	2023	2021	2022	2023	2021	2022	2023
261101 GENOVA 1 PASSO NUOVO	89	137	221	9.294.461	15.485.305	32.078.620	1.982.094	4.877.899	7.628.740
275105 COMO PONTE CHIASSO	167	156	282	3.782.960	3.429.360	6.297.635	275.888	301.666	399.804
129103 TRIESTE PUNTO FRANCO NUOVO	11	20	34	865.986	1.070.910	5.782.410	197.739	453.860	1.303.468
275100 UFFICIO DI COMO	36	97	206	823.110	2.197.040	4.768.885	79.516	210.825	3.782
275103 COMO MONTANO LUCINO	30	47	84	688.720	1.074.540	1.939.769	5.796	7.775	55.450
118101 TRAFORO DEL GRAN SAN BERNARDO	32	35	86	729.780	753.670	1.921.170	13.007	22.610	48.535
305100 UFFICIO DI ANCONA	7	5	12	471.320	393.740	1.221.560	89.651	75.295	181.312
262102 GENOVA 2 VOLTRI	22	2	12	1.950.060	220.110	1.164.300	364.979	63.030	272.809
068100 UFFICIO DI LA SPEZIA		1	5		120.360	781.420		26.683	207.696
119100 UFFICIO DI VERBANO CUSIO OSSOLA	4	5	53	15.015	47.480	728.365	4.442	1.100	39.150
066101 SAVONA VADO LIGURE	5		5	653.450		311.870	235.973		84.813
084100 UFFICIO DI SALERNO	8	4	6	874.915	255.530	188.460	86.442	43.169	212.893
281100 UFFICIO DI NAPOLI 1	24	13	9	772.990	274.160	183.180	156.931	154.302	147.707
029100 UFFICIO PIACENZA			1			19.507			21.308
371100 UD MILANO 3 SEZIONE OPERATIVA CENTRALE			3			75			16
018100 UFFICIO DI BARI	1			23.850			119		
028100 UFFICIO DI PARMA	30			935.020			203.036		
055100 UFFICIO DI LIVORNO	1	1		55.360	3.400		16.331	10.800	
119101 PIAGGIO DI VALMARA	1			415			2.141		
127100 UFFICIO DI GORIZIA	2			45.320			1.253		
137100 UFFICIO DI VENEZIA	3			344.180			33.608		
221100 UFFICIO DI RAVENNA	1			37.720			8.177		
Totale	474	523	1.019	22.364.632	25.325.605	57.387.226	3.757.122	6.249.014	10.607.483

Fonte: Data Warehouse di ADM.

Nel 2023, inoltre, più del 66% di tali rifiuti risulta essere dichiarato con destinazione Turchia (con un incremento del 120% rispetto al 2022). Segue, al secondo posto, la Svizzera (27%). Si espongono, qui di seguito, i dati in valore assoluto (cfr. Tabella 3).

Tab.3 Dichiarazioni doganali di esportazione di "materie plastiche e lavori di tali materie" dichiarate come rifiuto- Anni 2021-2022-2023

Paese di Destinazione	Numero Articoli			Quantità (kg)			Valore Statistico (€)		
	2021	2022	2023	2021	2022	2023	2021	2022	2023
TURCHIA	154	164	260	13.805.768	17.376.550	38.262.010	2.646.283	5.423.967	8.980.534
SVIZZERA	270	340	710	6.040.000	7.502.090	15.633.905	380.790	543.976	502.744
VIETNAM	2		8	163.080		840.970	44.188		216.427
OMAN		1	8		17.975	700.700		8.727	237.417
THAILANDIA	4		5	169.610		631.600	54.413		123.217
MALAYSIA	8	7	14	174.680	129.660	627.820	77.898	90.750	215.412
EGITTO	3	1	3	446.310	120.360	460.260	71.942	26.683	53.539
CANADA	1	1	6	37.275	27.570	188.460	65.231	43.009	212.893
REGNO UNITO			2			41.426			65.285
STATI UNITI D AMERICA		2	3		36.000	75		29.322	16
MAROCCO		1			3.400			10.800	
INDIA	3	5		74.540	94.200		6.799	63.502	
PAKISTAN	19			1.248.390			377.765		
EMIRATI ARABI UNITI		1			17.800			8.278	
TAIWAN	5			105.220			18.684		
FILIPPINE	1			17.400			11.244		
SPAGNA (COMPR BALEARI CANARIE ESCL CEUTA MELILLA)	1			13.189			513		
EX REPUBBLICA JUGOSLAVA DI MACEDONIA	3			69.170			1.372		
Totale	474	523	1.019	22.364.632	25.325.605	57.387.226	3.757.122	6.249.014	10.607.483

Fonte: Data Warehouse di ADM.

La seguente Tabella 4 evidenzia come il principale mezzo di trasporto utilizzato è quello marittimo, seguito da quello su strada.

Tab.4 Dichiarazioni doganali di esportazione di "materie plastiche e lavori di tali materie" dichiarate come rifiuto- Anni 2021-2022-2023

Tipo Trasporto alla Frontiera	Numero Articoli			Quantità (kg)			Valore Statistico (€)		
	2021	2022	2023	2021	2022	2023	2021	2022	2023
TRASPORTO MARITTIMO	196	163	283	16.138.402	16.752.605	37.439.200	3.323.088	5.251.177	9.021.652
TRASPORTO SU STRADA	278	354	724	6.226.230	7.867.940	17.622.381	434.035	700.860	1.075.930
PROPULSIONE PROPRIA		6	9		705.060	2.325.570		296.976	509.885
TRASPORTO AEREO			3			75			16
Totale	474	523	1.019	22.364.632	25.325.605	57.387.226	3.757.122	6.249.014	10.607.483

Fonte: Data Warehouse di ADM.

L'andamento delle esportazioni di materiali costituenti "end of waste" viene invece monitorato analizzando l'andamento delle esportazioni di materie plastiche non dichiarate come rifiuti, classificate sotto la voce merceologica 3915 "cascami, ritagli e avanzi di materie plastiche", poiché, come spiegato pocanzi, il Sistema Armonizzato (HS), per sua natura, non consente di identificare

direttamente tali materiali in base al ciclo produttivo di provenienza.

Dal 2021 al 2023, l'andamento delle operazioni di esportazione di cascami, ritagli e avanzi di materie plastiche è aumentato del 23% in termini quantitativi (cfr. tabella 5). Il maggiore incremento si è registrato in particolare per i cascami e avanzi di polimeri di etilene (codice 391510). È invece diminuita in modo significativo la quantità di cascami e avanzi di polimeri di cloruro di vinile (codice 391530).

Sottovoce merce	Numero Articoli			Quantità (kg)			Valore Statistico (€)		
	2021	2022	2023	2021	2022	2023	2021	2022	2023
391590 – di altre materie plastiche	445	423	433	22.567.632	28.470.882	27.556.628	13.284.079	14.214.032	13.283.261
391510 – di polimeri di etilene	49	43	44	1.263.588	1.487.980	3.317.350	377.471	558.441	824.633
391530 - di polimeri di cloruro di vinile	46	34	20	1.557.733	570.300	312.084	1.476.474	579.896	265.047
391520 - di polimeri di stirene	9	23	17	47.669	315.494	174.828	65.380	250.911	150.887
Totale	549	523	514	25.436.622	30.844.656	31.360.889	15.203.404	15.603.281	14.523.828

Fonte: Data Warehouse di ADM.

L'attività di analisi dell'attività operativa posta in essere dagli uffici doganali negli anni 2021 – 2022- 2023 evidenziano che le irregolarità si registrano soprattutto nelle esportazioni, registrando altresì un decremento delle quantità sequestrate (esprese in chilogrammi) rispetto ai precedenti anni (cfr. Tabella 6).

	Quantità (kg)	Quantità (N. pezzi)	Numero di sequestri
Anno 2020	7.314.202	29	542
Anno 2021	6.448.169	691	549
Anno 2022	2.706.672	690	347
Anno 2023	2.209.024	3.385	264
<i>Var % (2023/2022)</i>	<i>-18,4%</i>	<i>390,6%</i>	<i>-23,9%</i>

Fonte: Elaborazione su dati ADM a cura di ADM – Direzione Antifrode. Dati aggiornati al 04/07/2024.

Il grafico n. 1, sotto riportato, evidenzia come nel tempo siano diminuiti drasticamente in termini quantitativi i sequestri di materiale plastico, passando da poco più del 61% rispetto al totale dei sequestri nel 2020 a poco più dell'1% nel 2023 a favore di sequestri di altre tipologie di rifiuti, tra i quali i RAEE (rifiuti da apparecchiature elettriche ed elettroniche) e ritagli tessili.

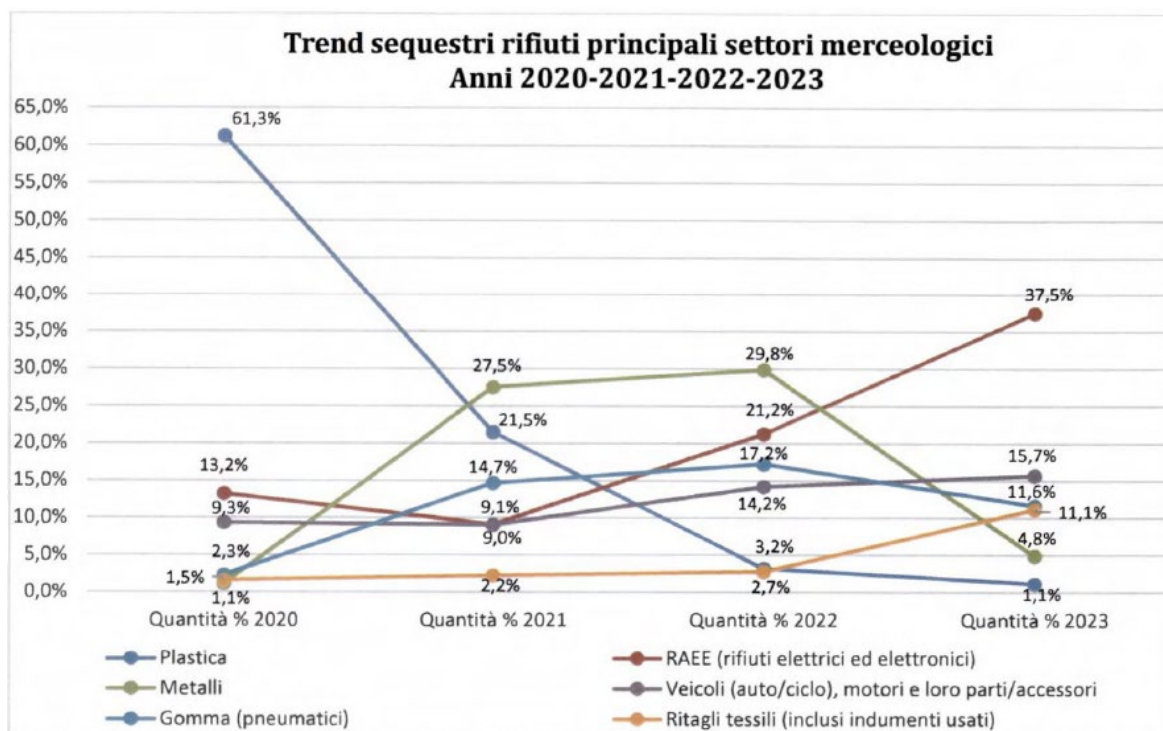


Grafico 1: Andamento delle principali tipologie di rifiuti sequestrate dai funzionari ADM in quantità (% sul totale) – Anni 2020-2021-2022-2023. Fonte: Elaborazione su dati ADM a cura di ADM – Direzione Antifrode. Dati aggiornati al 04/07/2024.

I sequestri di rifiuti plastici mostrano una drastica diminuzione in termini quantitativi, passando da quasi 1.400 tonnellate a circa 25 tonnellate.

Nel tempo, oltre alla riduzione dei quantitativi sequestrati, è emerso che, mentre in passato la maggior parte delle violazioni riguardava merci dichiarate come “*cascami e avanzi di materie plastiche*” (codice 3915), più recentemente si è registrato un aumento delle violazioni relative a materiali plastici di altra natura, come “*polimeri di doruro di vinile*” (codice 3904), “*resine*” (codice 3909) e “*altre lastre, fogli e pellicole*” (codice 3920).

Il decremento evidente dei volumi dei sequestri di materiali plastici deriva da molteplici fattori¹³⁶, che comprendono le esigenze di corrispondere, attesa la limitatezza delle risorse disponibili, alle diverse emergenze operative che:

¹³⁶ Attesa la naturale tendenza dei traffici commerciali, inclusi quelli illeciti, a modificare rapidamente le proprie rotte transfrontaliere, specialmente con finalità elusive delle azioni di contrasto attuate dalle diverse autorità doganali nazionali, appare plausibile che il decremento delle positività, relativamente al territorio nazionale, sia da porre in relazione anche all'effetto preventivo-dissuasivo determinato dalle crescenti azioni di contrasto delle Autorità nazionali, tra le quali, per quanto riguarda i controlli negli spazi doganali, l'ADM, che si avvale di profili di rischio le cui potenzialità predittive aumentano con il progressivo accrescimento della relativa base-dati. Tuttavia, non si dispone, ad oggi, di dati adeguati a uno studio econometrico che avvalorati con maggiore rigore quantitativo l'ipotesi di un reindirizzamento, verso Stati membri dell'Unione europea diversi dall'Italia, delle esportazioni dirette in Paesi terzi. Nondimeno, in coerenza con le indicazioni strategiche degli attuali organi di governance dell'ADM, le violazioni che hanno alimentato il maggior numero di procedimenti penali (373) nei quali è stata coinvolta o parte attiva l'Agenzia, sono proprio quelle riguardanti i rifiuti (dati relativi al primo quadrimestre 2024).

- rimanendo nel contesto ambientale, presso gli Uffici doganali portuali di Genova e Napoli e presso l'Ufficio delle Dogane di Alessandria, hanno riguardato considerevoli flussi di esportazioni verso Paesi del continente africano rivelatisi oggetto di numerose condotte illecite riguardanti la vendita di RAEE (trattasi di lavatrici, frigoriferi e loro parti, motori e loro parti, parti di veicolo) con intestazione delle bollette doganali a soggetti non residenti, spesso dichiarati alla voce generica "masserizie" nel tentativo di eludere il dispositivo di prevenzione e controllo doganale nazionale;
- esulando dal contesto ambientale, hanno riguardato, presso le centrali strutture antifrode e presso vari uffici doganali nazionali, il controllo delle esportazioni dirette verso Paesi limitrofi alla Federazione Russa, nell'ambito delle azioni di prevenzione e contrasto delle elusioni e violazioni delle disposizioni emanate dalla UE in ragione dell'evoluzione del contesto geopolitico connesso all'invasione dell'Ucraina.

I principali sequestri di rifiuti plastici hanno riguardato spedizioni verso Paesi mediorientali e del sud-est asiatico (cfr. Tabella 7).

Tab.7 Sequestri di rifiuti di plastica – Anni 2021-2022-2023			
Paese di destinazione	Quantità (kg)		
	Anno 2021	Anno 2022	Anno 2023
AE – Emirati arabi uniti			24.960
MY – Malesia	446.378	47.520	
PK – Pakistan		25.740	
IT – Italia ¹¹	642.767	11.760	
BF – Burkina Faso		1.130	
HK – Hong Kong	137.962		
VN – Vietnam	132.750		
IN – India	27.010		
GH – Ghana	30		
Totale complessivo	1.386.897	86.150	24.960

Fonte: Elaborazione su dati ADM a cura di ADM – Direzione Antifrode. Dati aggiornati al 04/07/2024.

I principali Uffici delle Dogane dove sono state riscontrate le violazioni alla normativa rifiuti di materiale plastico sono quelli di Salerno, Genova 2- Voltri e Genova 1- Passo Nuovo (cfr. tabella 8).

Tab.8 Sequestri di rifiuti di plastica – Anni 2021-2022-2023			
Uffici delle dogane	Quantità (kg)		
	Anno 2021	Anno 2022	Anno 2023
084100 Ufficio di Salerno	569.220		24.960
262102 Genova 2 Voltri	411.957	47.520	
261101 Genova 1 Passo Nuovo		25.740	
275105 Como Ponte Chiasso		11.760	
281100 Ufficio di Napoli 1	368.590	1.130	
137100 Ufficio di Venezia	27.010		
066101 Savona Vado Ligure	10.090		
314100 Ufficio di Torino	30		
Totale complessivo	1.386.897	86.150	24.960

Fonte: Elaborazione su dati ADM a cura di ADM – Direzione Antifrode. Dati aggiornati al 04/07/2024.

A fronte dei dati quantitativi sopra esposti, l'analisi storica delle dinamiche relative ai sequestri di rifiuti effettuati dal personale ADM negli spazi doganali consente di restituire, in termini descrittivi, i seguenti ulteriori elementi informativi.

Il dispositivo di prevenzione e contrasto dei reati ambientali instaurato dall'Agenzia, con le azioni condotte a livello centrale e territoriale dai servizi di controllo e dalle articolazioni antifrode, si è adattato nel tempo alla dinamicità e alla periodicità dei flussi di rifiuti e di cascami e avanzi industriali dichiarati in entrata e, soprattutto, in uscita dal territorio dello Stato.

Dal 2003 al 2010, le azioni di controllo, prevenzione e repressione hanno dovuto considerare una platea piuttosto vasta di originatori italiani, con partita IVA italiana, che si dichiaravano esportatori di cascami e avanzi industriali (non adeguatamente trattati), in prevalenza appartenenti al settore della plastica, degli imballaggi e dei prodotti in polietilene, con prevalente destinazione verso la Repubblica Popolare Cinese (RPC).

Dal 2010 al 2012, sono emerse considerevoli polarizzazioni e concentrazioni di esportazioni di rifiuti intestati a pochi soggetti, con partita IVA italiana ma riconducibili, per gestione aziendale e possesso di quote di capitale sociale, a persone fisiche di origine cinese, tra i pochi operatori economici dotati delle autorizzazioni e certificazioni ambientali emesse dalle autorità cinesi (CCIC — certificato di pre-imbarco e AQSIQ — autorizzazione al trattamento ambientale a destinazione).

Nel predetto periodo è stata anche rilevata la presenza crescente dei brokers irlandesi, tedeschi, olandesi e belgi, presenti quali organizzatori, su vasta scala, delle spedizioni a rischio dal punto di vista ambientale, dirette prevalentemente verso la Cina, anch'essi dotati di autorizzazioni ambientali rilasciate dalle autorità della Repubblica Cinese.

Dal 2012 al 2013, a seguito di campagne di controllo doganale effettuate a livello nazionale

dall’Agenzia, negli spazi doganali, con la cooperazione della Guardia di Finanza e dei Nuclei NOE dei Carabinieri, grazie all'utilizzo di modelli predittivi di analisi del rischio, posti a disposizione anche della Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, sono emerse distorsioni di flusso, di rifiuti a rischio, destinati verso la Cina e Hong Kong, con forte decremento dei quantitativi esportati direttamente dall’Italia e contestuale notevole incremento delle esportazioni di rifiuti e cascami e avanzi industriali, prevalentemente appartenenti alla nomenclatura 3915 (cascami ed avanzi di polietilene) dai porti di Slovenia, Olanda, Germania, Belgio e Francia.

Negli stessi anni l’Agenzia ha intensificato la collaborazione con la DNA e, per il tramite della Procura Nazionale, con il (ex) Corpo Forestale dello Stato, predisponendo schemi di analisi dei rischi che ricercano le ricorrenze di tipo soggettivo, merceologico, di destinazione e di filiera interna, per identificare la presenza di condotte illecite riconducibili al più grave reato associativo previsto dall'articolo 260 del decreto legislativo n. 152 del 2006¹³⁷ (attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti), analizzando, a tal fine, tutti i sequestri di rifiuti operati dalle dogane italiane per violazione del meno grave reato di cui all'articolo 259 del citato decreto (traffico illecito di rifiuti)¹³⁸.

Dal 2014 al 2016, è stato rilevato il decremento del tasso di positività dei controlli ispettivi fisici, da porre in relazione anche alle criticità operative emerse in relazione alla cooperazione con le ARPA, sprovviste di adeguati mezzi analitici e di risorse, circostanze che limitano i tempi di reazione e l'efficacia delle selezioni, diminuendo la raccolta e l'analisi degli elementi di rilevanza probatoria per la contestazione di illeciti al momento del passaggio doganale; nello stesso periodo appare preponderante il ruolo dei brokers cinesi attivi sul mercato europeo dei cascami e avanzi industriali, che riforniscono il poderoso impianto industriale e produttivo della RPC, con particolare riferimento ai prodotti plastici, della gomma e della carta da macero.

In questi anni i sequestri operati negli spazi doganali dal personale dell’Agenzia possono essere sinteticamente attribuiti a carico di compagini aziendali che, in modo più o meno organizzato, sfuggendo ai preliminari controlli amministrativi dei vari Consorzi di Recupero e Riciclo settoriali, operano in difformità della normativa ambientale, non trattando adeguatamente i rifiuti e i cascami di plastica destinati all'esportazione, al fine di diminuire i costi industriali e lucrare un maggiore margine di guadagno nella vendita al comparto industriale delle materie prime secondarie cinese.

¹³⁷ Dalla data di entrata in vigore del D. Lgs. 1° marzo 2018, n. 21, l'articolo 260 è sostituito dall'articolo 452-*quaterdecies* c.p. (attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti), come esplicitato nella tabella "A" di corrispondenza richiamata all'articolo 8, comma 1, del citato D. Lgs. 21/2018.

¹³⁸ Modificato dal Decreto Legge n. 116 dell'8.08.2025 in "spedizione illegale di rifiuti" con pene più severe (reclusione da uno a cinque anni) ed aggravanti per la commissione del reato nell'ambito di attività d'impresa (nel qual caso pene aumentate di un terzo).

I reati ambientali rilevati negli spazi doganali, per una media di 100 notizie di reato annue, in prevalenza afferenti alla condotta prevista e punita a termini del cit. articolo 259 del D. Lgs. 152 del 2006, e in misura minore per la violazione del più grave reato previsto dall'articolo 452-*quaterdecies* c.p., sono in sostanza ascrivibili a “reati d'impresa” e non sono direttamente collegati all'azione di consorterie mafiose o di organizzazioni criminali.

Solo in un numero limitato di casi i sequestri di rifiuti operati in dogana — con il coordinamento della DNA e delle procure della Repubblica interessate dagli atti di impulso emessi dal Procuratore nazionale antimafia (ex articolo 371-*bis* c.p.p.) su preliminare segnalazione della Direzione Antifrode dell'Agencia — hanno portato a emersione elementi inerenti a ipotesi associative o alla presenza di interessi di organizzazioni criminali, in relazione:

- ad esportazioni di rifiuti plastici verso la Cina, dichiarati in uscita da Catania e derivanti dallo smaltimento illegale dei teloni agricoli in polietilene provenienti dall'area agricola e dalle serre di Vittoria (RG);
- ad esportazioni di parti di veicoli e altri rottami di ferro, dalla Toscana verso la Somalia, che, dalle iniziali ipotesi investigative inerenti a reati ambientali, hanno consentito di individuare strutture organizzate di soggetti italo-somali risultati attivi nella esportazione verso lo Stato africano di materiale d'armamento (veicoli e parti di veicoli radiati dall'Esercito Italiano) e nella violazione della normativa sull'immigrazione;
- alla connessione tra determinati incendi dolosi di depositi di rifiuti — avvenuti in territorio nazionale, e, in particolare, in Lombardia — e il blocco delle esportazioni di cascami e avanzi industriali verso la Repubblica Popolare Cinese, a seguito del divieto di importazione di materie prime secondarie, soprattutto plastiche, deciso dalla Cina.

Dal 2017 al 2024, si rileva la diversificazione dei flussi di rifiuti e cascami e avanzi, soprattutto appartenenti al settore merceologico della plastica, della carta da macero e della gomma, prima del 2018 indirizzati prevalentemente verso la Cina a supporto dell'enorme fabbisogno di materie secondarie del dispositivo industriale cinese e ora, invece, destinate verso altre direttrici, come la Malesia, il Vietnam, il Pakistan e, per determinati settori, come i rifiuti plastici, verso la Turchia.

Anche l'analisi dei *trends* recentemente individuati conferma la dinamicità dei flussi import/export, in ragione delle esigenze produttive degli operatori industriali e delle carenze dei dispositivi di controllo nazionale di ingresso dei flussi; le stesse dinamiche indirizzano interi comparti merceologici, condizionando anche altri settori come quello della logistica navale e delle

infrastrutture portuali, verso sistemi nazionali che di fatto non sono in grado di smaltire correttamente gli enormi quantitativi oggetto delle esportazioni italiane e di altri Paesi UE. Si pensi, in proposito, all'effetto distorsivo per i flussi globali dei cascami e avanzi industriali derivante dal citato blocco delle importazioni di materie secondarie deciso dalle Autorità cinesi, che ha comportato, in un solo semestre, il cambio di direzione e di struttura logistico-navale per milioni di container, in precedenza inviati dai porti dell'Unione verso la RPC, oppure all'effetto che ha avuto sulle filiere dei cascami e avanzi industriali di plastica l'abbattimento del costo di produzione del polietilene vergine realizzato dalla Cina, in grado di condizionare le dinamiche delle esportazioni dei cascami plastici su tutto il mercato globale.

In tal senso, è emblematico il caso della Turchia, destinataria negli ultimi anni di considerevoli flussi in esportazione di materiale plastico e oggetto, nel proprio territorio, di particolari e pericolose violazioni ambientali consistenti nell'abbandono o nel così detto "intombamento" di rifiuti plastici, compreso il polietilene, composti da imballaggi commerciali non adeguatamente trattati in uscita dallo Stato e dall'Unione.

Un ulteriore esempio di flessibilità obbligata del dispositivo di prevenzione, controllo e contrasto doganale riguarda i flussi di rifiuti elettrici e apparecchiature elettroniche (RAEE) destinati verso Paesi del continente africano e verso Paesi asiatici come il Pakistan.

A tal riguardo, l'Agenzia ha ritenuto opportuno specificare che:

- i controlli negli spazi doganali di questa tipologia di spedizioni assorbono notevoli risorse umane e strumentali, rendendosi necessarie operazioni di svuotamento dei container e di caratterizzazione dei vari prodotti rilevati con le ispezioni;
- presso gli Uffici doganali portuali di Napoli e Genova e presso l'Ufficio delle Dogane di Alessandria i controlli sulle spedizioni dichiarate alle voci "masserizie" hanno assunto un effetto distorsivo dell'ordinaria risposta del dispositivo di controllo nazionale, avendo rilevato una particolare concentrazione di operazioni di queste esportazioni dichiarate prevalentemente verso Paesi del continente africano, per le quali risultano assai difficili le interlocuzioni sia con gli intestatari delle spedizioni (spesso persone fisiche non residenti in Italia) sia con le collaterali strutture doganali estere;
- quest'ultimo contesto operativo, per i *modus operandi* finora rilevati, ha comportato anche lo sviluppo di specifiche analisi per la ricerca di correlazioni ed elementi strutturali che fanno ipotizzare che la parcellizzazione delle intestazioni delle esportazioni a centinaia di persone fisiche non residenti derivi dal coinvolgimento di aziende in grado di condizionare – negli spazi doganali ed in vari territori delle province prevalentemente esposte nel nord-est della penisola – la filiera

logistica dello smaltimento di rifiuti ed apparecchiature elettroniche.

In detti ambiti, la lettura criminologica dei fenomeni rilevati negli spazi doganali, esaminati attraverso l'analisi delle dichiarazioni doganali e dei relativi controlli, conduce a ritenere che la larghissima maggioranza dei reati ambientali direttamente rilevati dalle dogane in connessione alle movimentazioni transfrontaliere, da e verso Paesi Terzi, può essere riferita a — più o meno strutturate — scelte aziendali e dinamiche societarie illecite che incidono sul bene giuridico tutelato anche senza l'apporto della criminalità mafiosa.

Tale considerazione non può significare, ovviamente, che le consorterie mafiose siano del tutto estranee alle massive violazioni ambientali individuate nel controllo delle movimentazioni transfrontaliere di rifiuti, essendo noto il loro ruolo nella infiltrazione dei servizi di trasporto dei rifiuti, nel loro devastante “intombamento” presso vaste aree del Paese e nell'incendio doloso dei depositi destinati allo stoccaggio.

Tuttavia, si evidenziano gli effetti nefasti delle scelte aziendali improntate all'alterata e illegale gestione del rapporto costi/benefici, tipica della dinamica imprenditoriale e societaria, allorché la diminuzione dei costi di corretto trattamento dei rifiuti accentui la propensione a delinquere del singolo operatore economico, con evidenti costi ambientali e sociali sostenuti dall'intera collettività.

Proprio l'*excursus* storico finora proposto dall'Agenzia delle dogane consente di individuare sia le criticità sia le opportunità di sviluppo e rafforzamento del dispositivo di prevenzione e repressione dei reati ambientali in uso negli spazi doganali e nel territorio nazionale.

Se, infatti, la violazione ambientale rilevata negli spazi doganali a seguito di illegali movimentazioni transfrontaliere di rifiuti è da considerare tra le condotte ascrivibili alle imprese, occorrerebbe, in coerenza, standardizzare i percorsi investigativi di tutti gli organi di polizia giudiziaria a vario titolo concorrenti nelle relative azioni di contrasto.

6. I respingimenti delle spedizioni di rifiuti dai Paesi UE¹³⁹

Il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE) esercita, con il supporto di ISPRA, specifiche funzioni di vigilanza e controllo sulla gestione dei rifiuti, con particolare riferimento alla prevenzione dei rifiuti, all'efficacia, all'efficienza ed all'economicità della gestione dei rifiuti, degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio, nonché alla tutela della salute pubblica e dell'ambiente.

¹³⁹ Cfr. docc. nn. 436-002 e 436-003 dell'archivio della Commissione.

A livello nazionale, tra le molteplici funzioni, l'articolo 194, comma 6, lettere b) e c) del D. Lgs. n. 152/2006 conferisce al MASE il ruolo di autorità competente esclusivamente per le spedizioni di rifiuti in transito attraverso il territorio nazionale, nonché di corrispondente con la Commissione europea e gli altri Stati membri per le questioni riguardanti le spedizioni di rifiuti all'estero.

Inoltre, in attuazione del Piano nazionale delle ispezioni, il MASE ha provveduto alla creazione e gestione del sistema informatico SISPED, il Sistema informatico di raccolta dati per le ispezioni sulle spedizioni di rifiuti autorizzate con procedura di notifica ed autorizzazione preventiva.

Tale sistema rientra tra le misure di attuazione del Piano nazionale delle ispezioni, di cui al Regolamento (UE) n. 660/2014, adottato con DM 22 dicembre 2016.

Attraverso l'accesso a questo sistema, gli Organi di controllo nazionali dispongono di una visione completa ed aggiornata delle autorizzazioni alle spedizioni di rifiuti in partenza dal territorio nazionale o in arrivo nel territorio nazionale, rilasciate dalle autorità competenti di spedizione/destinazione e, in tal modo, possono organizzare in maniera mirata le proprie attività di ispezione sulle stesse spedizioni di rifiuti oppure presso stabilimenti, imprese, intermediari e commercianti coinvolti nelle spedizioni.

Le Autorità Competenti (AC) di spedizione/destinazione, ossia le Regioni, per ogni spedizione di rifiuti autorizzata, in uscita dal/in entrata nel territorio nazionale, registrano gli estremi e caricano il documento di notifica (Allegato I A al Regolamento) compilato e firmato, i dati dei soggetti coinvolti, il Paese di provenienza/destinazione, le quantità e i codici dei rifiuti spediti.

L'AC di transito, ossia il MASE, per ogni notifica autorizzata registra gli estremi e carica il documento di notifica compilato e firmato, i Paesi di provenienza/destinazione, la quantità e i codici dei rifiuti spediti.

Per ogni spedizione di rifiuti autorizzata in uscita dal o in entrata nel territorio nazionale, il sistema crea automaticamente una scheda relativa ai viaggi previsti, che dovrà essere completata dai notificatori/destinatari, inserendo le informazioni di cui agli artt. 15 e 16 del Regolamento (CE) n.1013/2006.

In particolare, i notificatori, una volta autorizzati, dovranno inserire la data effettiva di spedizione almeno 3 giorni lavorativi prima che il viaggio abbia inizio e, al momento della partenza, dovranno inserire la quantità di rifiuti spedita, le targhe degli automezzi che circolano su strada oppure i dati identificativi dei container trasportati e, inoltre, caricare il documento di movimento (Allegato I B al Regolamento (CE) n.1013/2006) debitamente compilato e firmato.

I destinatari, invece, dovranno inserire la data di ricevimento dei rifiuti da parte dell'impianto,

nonché la data del recupero o smaltimento non intermedio da parte dell'impianto stesso, ai sensi dell'articolo 16(d)(e) del Regolamento (CE) n.1013/2006 e, inoltre, caricare il documento di movimento una volta compilate le caselle 18 e 19 dello stesso.

Gli Organi di Controllo (OC) hanno pieno accesso alle informazioni inserite dalle AC e dai notificatori/destinatari circa le spedizioni di rifiuti autorizzate, in maniera tale da avere sempre a disposizione la situazione aggiornata dello stato delle stesse e poter così programmare le proprie attività ispettive.

Per ogni notifica autorizzata, quindi, il sistema crea automaticamente una scheda a cui accedono in maniera esclusiva gli OC, nella quale gli stessi possono inserire le informazioni riguardanti l'effettuazione delle ispezioni e gli esiti delle stesse.

Parte di tali informazioni confluiscono in un'altra scheda del sistema informatico a cui il MASE può accedere per adempiere all'obbligo di comunicazione annuale alla Commissione europea di cui all'articolo 51 del Regolamento (CE) n.1013/2006.

Prima della fine di ogni anno civile, infatti, il MASE è tenuto a compilare e trasmettere alla Commissione europea l'allegato IX del Regolamento, recante il *Questionario supplementare sull'informazione da parte degli stati membri a norma dell'articolo 51, paragrafo 2*.

Nello specifico, nell'allegato IX vengono indicati:

- numero delle ispezioni, compresi i controlli fisici, degli stabilimenti, delle imprese, di intermediari e commercianti collegati alle spedizioni di rifiuti;
- numero delle ispezioni di spedizioni di rifiuti, compresi i controlli fisici;
- numero delle presunte illegalità riguardanti imprese, intermediari e commercianti in materia di spedizioni di rifiuti;
- numero delle presunte spedizioni illegali rilevate nel corso di tali ispezioni.

Ai sensi dell'articolo 51 del Regolamento (CE) n.1013/2006, il MASE è inoltre tenuto a trasmettere alla Commissione europea, prima della fine di ogni anno civile, i dati relativi alle spedizioni di rifiuti autorizzate effettuate nell'anno precedente.

Ai sensi del comma 7 dell'articolo 194 del D. Lgs. 152/2006, entro il 30 settembre di ogni anno, le autorità competenti nazionali di spedizione/destinazione compilano e trasmettono al MASE il questionario di cui all'allegato IX del Regolamento (CE) n. 1013/2006, nonché i dati, riferiti all'anno precedente, relativi alle spedizioni di rifiuti autorizzate in entrata o in uscita dal proprio territorio di competenza.

La comunicazione di tali dati è effettuata in formato elettronico utilizzando la piattaforma elettronica messa a disposizione dal MASE, ossia il SISPED.

Nel corso degli anni infatti sono stati fatti aggiornamenti e modifiche evolutive al SISPED ed aggiunte nuove funzionalità al sistema, quali la possibilità per le autorità competenti di elaborare i resoconti annuali dei dati sulle spedizioni di rifiuti in esportazione/importazione autorizzate nell'anno civile precedente.

Infine, per quanto riguarda le spedizioni di rifiuti soggette agli obblighi generali di informazione di cui all'articolo 18 del Regolamento (CE) n. 1013/2006 e del Regolamento UE 1157/2024, le stesse possono partire senza autorizzazione scritta da parte delle autorità competenti territorialmente interessate.

Pertanto, tali spedizioni, non essendo autorizzate dalle autorità competenti, non vengono dalle stesse tracciate né rendicontate a fine anno.

Il tracciamento della spedizione viene garantito soltanto dalla presenza del documento di cui all'allegato VII, gestito esclusivamente dal soggetto che organizza la spedizione e dal destinatario della stessa.

Il nuovo Regolamento (UE) n. 1157/2024 ha previsto, all'articolo 27, la realizzazione di un sistema elettronico, messo a punto e gestito a livello centrale dalla Commissione europea, per lo scambio in tempo reale della documentazione correlata alle notifiche da parte di tutti i soggetti coinvolti nelle spedizioni di rifiuti.

È stato previsto, inoltre, che in tale sistema il soggetto che organizza la spedizione dovrà inserire anche le informazioni delle spedizioni di rifiuti accompagnate da Allegato VII, al fine di consentire che anche questa tipologia di spedizione di rifiuti sia adeguatamente tracciata.

Il suddetto sistema, infine, sarà predisposto in modo da assicurare l'interoperabilità con i sistemi elettronici già in uso presso alcune autorità competenti degli Stati membri e garantirà, inoltre, alle autorità competenti degli Stati membri ancora non dotate di alcun sistema elettronico di utilizzare direttamente quello creato e messo a disposizione a livello centrale dalla Commissione UE.

Pertanto, il MASE, quale Corrispondente con la Commissione europea, ai sensi dell'articolo 51 del Regolamento (CE) n.1013/2006, adempie all'obbligo della comunicazione annuale alla predetta CE sui casi di spedizioni illegali che interessano il territorio nazionale, intercettate dalle preposte autorità competenti di controllo italiane.

Di seguito le tabelle concernenti le spedizioni illegali degli anni 2020-2023 comunicate dal M.A.S.E.

ANNO 2021

Waste identification (code)	Quantity (kg/litres)	Country of destination (De) and country of dispatch (Di)	Identification of the reason for illegality (possible reference to violated Articles)	Responsible for illegality (please tick ✓ as appropriate)			Measures taken including any penalties imposed
				Notifier	Consignee	Other	
A3150	25000 kg	De: UK Di: IT	Failure to comply with the obligations set out in Art. 16, Annex IC Part II and Article 38 of Reg. EC 1013/2006	X	X		Reporting to the competent authorities of control
A3140	50000 kg	De: UK Di: IT	Failure to comply with the obligations set out in Art. 16, Annex IC Part II and Article 38 of Reg. EC 1013/2006	X	X		Reporting to the competent authorities of control
WEEE	10050 kg	De: GH/NG Di: IT	Shipment of waste carried out without documentation	x			Seizure of cargo
04 02 22	259400 kg	De: HR Di: IT	Wrong annex VII, Wrong contract, no authorization for the facility of destination	x			Request of Take back
04 02 09	259.75 kg	De: HR Di: IT	Shipment carried out without notification	x			Request of Take back
Textile waste	14000 kg	De: HR Di: IT	Shipment carried out without annex VII	x			None
16 08 01/16 08 07	15196 kg	De: IT Di: CN	Shipment carried out without notification	x			Request of Take back
WEEE + 16 01 03	14000 kg	De: SN Di: IT	Shipment carried out without notification	x			Alternative recovery
Spare parts of used vehicles	9900 kg	De: HR Di: IT	considered as a waste shipment by the authorities of transit and destination	x			Alternative recovery in the State of transit
16 01 06	25845 kg	De: SI Di: IT	considered waste shipment by the authorities of transit	x			Take back
15 01 02	143230 kg	De: HR Di: IT	considered waste shipment by the authorities of transit of destination for the characteristics of the waste, for the annex VII not properly carried out and for the facility of destination without authorization	x	x		Alternative recovery/disposal
Spare parts of used vehicles	6000 kg	De: EG Di: IT	considered waste shipment by the authorities of transit	x			Take back
19 12 04	20920 kg	De: CZ Di: IT	Considered mixture of plastic waste that cannot be accompanied by annex VII	x			Take back
ABS	24000 kg	De: TW Di: IT	The authority of transit considered the shipment as a shipment of waste (160306) not a shipment of goods	x			Take back
19 12 04	22980 kg	De: BA Di: IT	Considered by the authority of transit as a mixture of plastic waste that cannot be accompanied by annex VII	x			Take back
19 12 04	22940 kg	De: HU Di: IT	Considered by the authority of transit as a mixture of plastic waste that cannot be accompanied by annex VII	x			Take back
19 12 04	23990 kg	De: CZ Di: IT	Illegal shipment pursuant to Art.2 (35) (g) (i) (iii) of Reg. EC 1013/06	x			Take back
19 12 04	39240 kg	De: SI Di: IT	Waste illegally dumped in a green area of Slovenia	x			Take back
19 12 05	/	De: DE Di: IT	The last 6 shipments of the notification has been received after the period of validity of the consent (Art. 9 (6) and art. 2 (35)(b) of Reg. EC 1013/06)	x			Reporting to the competent authorities of control

ANNO 2022

Waste identification (code)	Quantity (kg/litres)	Country of destination (De) and country of dispatch (Di)	Identification of the reason for illegality (possible reference to violated Articles)	Responsible for illegality (please tick ✓ as appropriate)			Measures taken including any penalties imposed
				Notifier	Consignee	Other	
19 12 10	22.780	SK/IT	Art. 2(35)(a)(b) of Reg. EC 1013/06	X			Take back from the notifier
15 01 02	23.940	SK/IT	Art. 2(35)(a)(b) of Reg. EC 1013/06	X			Take back from the notifier
19 12 05	17.690	CZ/IT	Art. 2 (35) (g) (i) and (iii) of Reg. EC 1013/06	X			Take back from the notifier
19 02 04	17.960	CZ/IT	Art.2 (35) (g) (i) e (iii) of Reg. EC 1013/06	X			Take back from the notifier
16 01 03	22.430	AT/IT	Art.2 (35) (g) (i) e (iii) of Reg. EC 1013/06	X			Take back from the notifier
17 05 03	73.670	SI/IT	Art. 2, (35)(d) of Reg. EC 1013/06	X			Partial withdrawal of the authorisation
19 12 02	21.920	DE/IT	Art.2 (35) (a) of Reg. EC 1013/06	X			Recovery of the waste at destination
19 12 04	48.980	IT/CZ	Waste not consistent with the indicated code	X			Reported to the competent authorities of control
17 06 05	36.000	SM/IT	shipped quantity greater than that indicated in the notification	X			Reported to the competent authorities of control
19 12 04	23,91	IT/SI	The facility of destination considered that the waste did not meet the indicated requirements	X			Take back

17 03 01 *	23,56	IT/AT	The carrier has not respected the authorised route and has transited through Slovenia, a transit country not foreseen in the notification			X	Reported to the competent authorities of control and to National Register of Environmental Operators
19 12 11*	21,70	IT/AT	The carrier has not respected the authorised route and has transited through Slovenia, a transit country not foreseen in the notification			X	Reported to the competent authorities of control and to National Register of Environmental Operators
19 12 04	23,98	IT/HU	The competent authority of destination considered that the waste was not green-listed waste and it should have been notified. In addition, the facility of destination was not authorised for recovery of waste.	X			Take back
20 01 23, 20 01 35	20,013	IT/TGo	Waste shipped as a product, without notification	X			Waste recovered in Belgium
19 12 07	18,78	IT/HR	The competent authority of destination considered that the waste was not green-listed waste and it should have been notified	X			Take back
19 12 04	21,84	IT/CZ	The competent authority of destination considered that the waste was not green-listed waste and it should have been notified	X			Take back
19 12 04	21,40	IT/CZ	The competent authority of destination considered that the waste was not green-listed waste and it should have been notified. In addition, the facility of destination was not authorised for recovery of waste.	X			Take back
11 05 02	75	SA/IT	Waste shipped as a product, without notification.	X			Waste recovered at the facility of destination

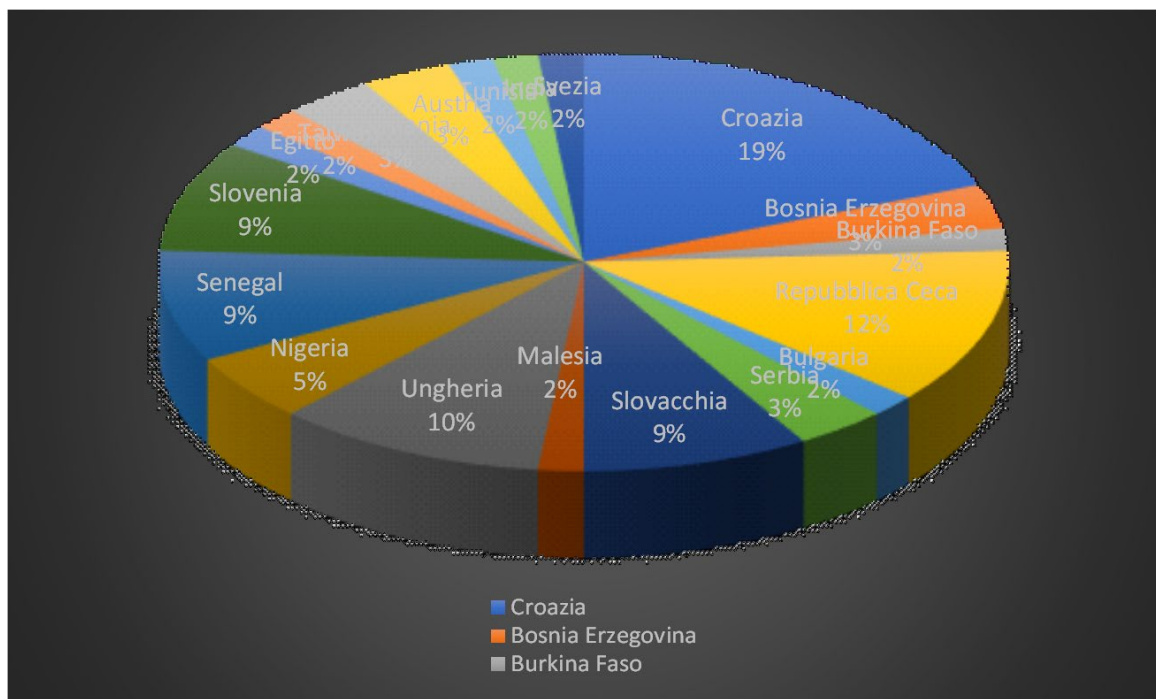
A3010	53.320	IT/DE	Waste not consistent with the indicated code	X			Take back
19 02 04*	297.420	IT/DE	The notifier failed to communicate the alternative itinerary prior the shipment started	X			withdrawal of the authorisation and reported to the authorities of control
19 02 04*	124.650	IT/DE	The notifier failed to communicate the alternative itinerary prior the shipment started	X			withdrawal of the authorisation and reported to the authorities of control
19 12 08	460.000 litres	IT/SRB	Shipment carried out without annex VII			X	Reported to the competent authorities of control
16 01 03 16 02 11* 16 02 13* 16 02 11* 16 02 14 16 06 01* 16 05 05	4.200 Kg 640 Kg 2.400 Kg 480 Kg 200 Kg 180 Kg Not indicated	IT/SN	Shipment carried out without notification	X			Reported to the competent authorities of control
Textile waste	80.648,33 Kg	IT/ES	Shipment carried out without annex VII	X			Reported to the competent authorities of control
19 12 04 B3010 EU3011	4.000.000 Kg	IT/HU	Shipment carried out with annex VII instead of notification	X			Reported to the competent authorities of control
17 03 02 B2030	1.304 Kg	IT/HU	The facility of destination was not authorised for recovery of waste.		X		Reported to the competent authorities of control
17 04 05 B1010	25.000 Kg	FR/IT	Shipment carried out with annex VII instead of notification	X			Reported to the competent authorities of control
04 02 22	19.000 Kg	IT/RO	Waste shipped as a secondary row material, without notification.	X			Take back
19 12 04	22950	SK/IT	Waste not consistent with the indicated code	X			Take back
19 12 08	24105	SK/IT	Waste not consistent with the indicated code	X			Take back

ANNO 2023

Waste identification (code)	Quantity (kg/litres)	Country of destination (De) and country of dispatch (Di)	Identification of the reason for illegality (possible reference to violated Articles)	Responsible for illegality (please tick ✓ as appropriate)			Measures taken including any penalties imposed
				Notifier	Consignee	Other	
191204, EU48	23,30 tons	Hungary –Italy	Shipment carried out without prior written consent	x			Take back and reported to competent authority of control
160214, 160104	20 tons	Nigeria –Italy	Shipment carried out without prior written consent	x			reported to competent authority of control
160121*	8 tons	Senegal – Italy	Shipment carried out without prior written consent	x			reported to competent authority of control
160104*	3,80 tons	Senegal – Italy	Shipment carried out without prior written consent	x			reported to competent authority of control
160104*	25 tons	Nigeria - Italy	Shipment carried out without prior written consent	x			reported to competent authority of control
191204	23,32 tons	Slovakia - Italy	Shipment carried out as green listed without prior written consent	x			reported to competent authority of control. Request of take-back

160103, 160213*, 160211*	23000, 320, 140, 270	Senegal - Italy	Shipment carried out as green listed without prior written consent	x		reporte d to compe nt authorit y of control
160103, 160211*, 160213*, 160214	3710, 110, 50,240	Senegal - Italy	Shipment carried out as green listed without prior written consent	x		reporte d to compe nt authorit y of control
160121*	2140	Tunisia -Italy	Shipment carried out as green listed without prior written consent	x		reporte d to compe nt authorit y of control
B3030, 191208	22080, 22100	Hungary -Italy	Shipment carried out as green listed without prior written consent	x		reporte d to compe nt authorit y of control
Textile waste	150000	Hungary -Italy	Shipment carried out as green listed without prior written consent		x	reporte d to compe nt authorit y of control
B1031, 120102, 120115	136860	India - Italy	Shipment carried out as green listed without prior written consent	x		Take back
GC020, 190103	85600	Japan - Italy	Shipment carried out as green listed without prior written consent	x		Take back
191204	19420	Slavenia - Italy	Shipment carried out as green listed without prior written consent	x		Take back
191207	20000	Slovenia - Italy	Shipment carried out as green listed without prior written consent	x		Take back
191204	23990	Hungary - Italy	Shipment carried out as green listed without prior written consent	x		Take back
190205	840000	Sweden - Italy	Shipment carried out beyond the deadline date	x		Waste recover ed by the facility of destinat ion
170503	73670	Austria - Italy	Shipment carried out as green listed without prior written consent	x		Waste recover ed by the facility of destinat ion

I dati sopra riportati, riepilogati nel seguente grafico, evidenziano come il rifiuto contraddistinto dal codice EER 191204, ovvero plastica e gomma, per gli anni 2020-2023, è quello maggiormente interessato dalle spedizioni illegali in partenza dal territorio italiano, con il 34% di casi illeciti registrati rispetto a tutti gli altri rifiuti. È importante anche evidenziare che il 95% circa dei rifiuti sono di natura non pericolosa, mentre solo una parte residuale, il 5%, è pericolosa.



Stati oggetto di spedizioni illegali (2020 – 2023)

7. Eurojust ed Europol nella lotta al traffico illecito internazionale di rifiuti¹⁴⁰

Per fronteggiare la criminalità ambientale transnazionale che va via via affermandosi in un contesto moderno di trasversalità e multidisciplinarietà, l'impulso alla cooperazione tra Stati deve costituire senza dubbio la strategia di contrasto più efficace, anche attraverso l'incremento di scambi multilaterali con le autorità di polizia nel quadro di una sinergica azione di contrasto.

L'intento comune deve essere quello di sollecitare una visione unitaria sulle problematiche emergenti e di incentivare le operazioni di polizia giudiziaria ricorrendo agli innovativi strumenti di contrasto esistenti, quali ad esempio i JIT (*Joint Investigation Team*).

Gli attuali e i futuri progetti devono puntare ad una crescente interazione tra Paesi, Agenzie (Europol, Eurojust ed Interpol) e *networks* quali ENVICRIMENET, ENPE¹⁴¹, EUFJE¹⁴² ed IMPEL¹⁴³, per lo sviluppo di azioni operative regionali, come quelle previste nell'ambito delle priorità EMPACT¹⁴⁴, ovvero a livello globale attraverso i canali di cooperazione di Interpol.

¹⁴⁰ Cfr. docc. nn. 239-001, 244-002, 244-003, 244-004, 244-005, 244-006, 249-002 dell'archivio della Commissione.

¹⁴¹ European Network of Prosecutors for the Environment.

¹⁴² European Union Forum of Judges for the Environment.

¹⁴³ European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law.

¹⁴⁴ European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats.

L'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale (Eurojust) e l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione nell'attività di contrasto (Europol) sono due istituti autonomi, dotati di personalità giuridica, con specifici compiti per il contrasto della criminalità transfrontaliera, con Eurojust che si occupa della cooperazione giudiziaria (coordinamento di indagini e procedimenti penali) e Europol che si occupa della cooperazione di polizia (raccolta di informazioni e supporto alle indagini).

La prima agenzia si focalizza sugli aspetti legali, mentre l'altra agenzia ha il centro delle sue attività sul contrasto e sulla raccolta di informazioni delle attività criminali.

Eurojust, con sede a l'Aia, è stata istituita¹⁴⁵ nel 2002 per rafforzare la lotta contro le forme gravi di criminalità transfrontaliera attraverso la cooperazione tra le autorità giudiziarie nazionali degli Stati membri, al fine di facilitare il coordinamento e la collaborazione in ambito giudiziario tra le amministrazioni nazionali, offrendo ai magistrati un sostegno pratico nella lotta alle forme gravi di criminalità transfrontaliera e al terrorismo.

Europol, sempre con sede a l'Aia, è stata istituita¹⁴⁶ nel 1999 per migliorare la cooperazione tra le autorità di polizia degli Stati membri dell'UE e combattere il terrorismo, il traffico di stupefacenti, la criminalità informatica e altre forme gravi di criminalità organizzata e transnazionale.

L'obiettivo principale di Europol è sostenere gli Stati membri nell'identificazione e nel contrasto di tutte le forme di criminalità grave ed agisce come un punto nevralgico per le informazioni sulla criminalità, individuando lacune informative comuni e priorità investigative. L'Agenzia supporta le indagini avviate dagli Stati membri ed interviene in caso di reati che richiedono un approccio internazionale e/o una cooperazione tra vari Paesi, sia all'interno sia all'esterno dell'UE.

La funzione principale di Eurojust è invece quella di coordinare magistrati, autorità di contrasto e altri soggetti, consentendo loro di combattere le forme gravi di criminalità transfrontaliera. Aiuta quindi gli Stati membri offrendo una serie di servizi, tra cui:

- il coordinamento delle indagini e dei procedimenti giudiziari che interessano almeno 2 Paesi;

¹⁴⁵ Eurojust è stata istituita dalla Decisione 2002/187/GAI del Consiglio, ma la legge che attualmente ne regola il funzionamento e sostituisce quella precedente è il Regolamento (UE) 2018/1727 del Parlamento europeo e del Consiglio.

¹⁴⁶ Europol è stata istituita nel 1992 in base al trattato di Maastricht e successivamente è stata istituita come agenzia dell'Unione Europea il 1° luglio 1999. L'atto normativo più recente che istituisce Europol è il Regolamento (UE) 2016/794 dell'11 maggio 2016, che ha sostituito le precedenti decisioni del Consiglio.

- il sostegno nella risoluzione di conflitti di giurisdizione;
- il supporto nella definizione e attuazione di strumenti giuridici dell'UE, come il mandato d'arresto europeo, l'ordine europeo di indagine o i provvedimenti/certificati di confisca e congelamento.

Eurojust ha sviluppato un network internazionale che consente alle varie autorità giudiziarie europee di accedere a più di 70 giurisdizioni, e ha concluso accordi di cooperazione con Paesi non membri dell'UE, che hanno consentito il dislocamento dei magistrati di collegamento presso l'Agenzia (Norvegia, Svizzera, Stati Uniti d'America, Montenegro, Ucraina, Repubblica della Macedonia del Nord, Serbia, Georgia, Regno Unito, Albania, Moldavia, Islanda).

Per altro verso, l'Agenzia coopera attivamente anche con altre agenzie europee oltre ad Europol, come OLAF e, da ultimo, con l'Ufficio del Procuratore europeo.

L'attività dell'Agenzia include non solo la facilitazione delle richieste di assistenze prevenute attraverso l'Ordine Investigativo Europeo (OIE), la facilitazione nella esecuzione del Mandato di Arresto Europeo (MAE), nonché nella esecuzione degli ordini di congelamento e confisca, ma anche il supporto delle autorità nazionali così da consentire, per esempio, che l'esistenza di procedimenti paralleli non comporti la violazione del principio del “*ne bis in idem*”, prevenendo e agevolando la risoluzione dei conflitti di giurisdizione, fornendo consulenza alle autorità nazionali competenti nella individuazione della giurisdizione migliore per perseguire i reati transnazionali. Inoltre, Eurojust promuove e sostiene la costituzione di Squadre Investigative Comuni (SIC), fornendo alle Autorità giudiziarie che concludono il relativo accordo supporto operativo, legale e finanziario. Si tratta di uno dei più avanzati meccanismi di cooperazione perché i membri della SIC possono scambiare direttamente le prove raccolte, che potranno così essere utilizzate direttamente nel processo.

Nel corso degli anni, il ruolo di Eurojust nella facilitazione della cooperazione giudiziaria è notevolmente cresciuto, anche attraverso l'organizzazione di riunioni di coordinamento, mediante le quali le autorità giurisdizionali coinvolte in indagini su crimini transnazionali si incontrano per scambiare informazioni, e risolvere questioni giuridiche relative alle diverse cornici normative di riferimento nazionali, che possono essere di ostacolo alla esecuzione delle richieste di assistenza o alla prosecuzione delle indagini stesse.

Un peculiare strumento ideato dall'Agenzia nel supporto della fase operativa è anche il cosiddetto *Coordination Centre*, che consente di coordinare in tempo reale l'esecuzione simultanea di varie misure come perquisizioni, arresti e sequestri.

Per quanto riguarda il Desk Italiano, lo stesso agisce in una duplice veste, sia supportando le autorità nazionali sia come punto di riferimento per le richieste provenienti dagli altri Stati, che richiedono l'assistenza delle Autorità giudiziarie italiane. In altri termini, il Desk italiano gestisce sia le richieste di assistenza provenienti dall'AG italiana e diretti ad autorità straniere, i cosiddetti casi attivi, sia le richieste provenienti dagli altri desk, trasmessi tramite il Desk stesso alle autorità nazionali degli altri Paesi, i cosiddetti casi passivi. Ai fini dell'analisi dei casi di cui il Desk italiano è stato interessato occorre, tuttavia, precisare che le richieste di cooperazione transnazionale potrebbero essere intervenute direttamente tra le autorità nazionali coinvolte, sicché la casistica a disposizione di Eurojust potrebbe essere non esaustiva, non avendo l'Agenzia ed in particolare il Desk italiano disponibilità e contezza dei casi che non sono transitati per l'Ufficio.

Inoltre, Eurojust ha segnalato che per i casi meno recenti non è stato possibile risalire ad informazioni dettagliate circa il numero di procedimento e le richieste di assistenza pervenute al Desk italiano, atteso che, in conformità alla *policy* adottata dall'Agenzia sul trattamento dei dati personali, non è consentito conservare i dati relativi alle indagini per un periodo superiore ai tre anni dalla chiusura del caso, salvo che non vi siano specifiche e motivate ragioni operative.

Alla luce di quanto sopra evidenziato, è stato rappresentato che per quanto riguarda le collaborazioni che hanno interessato l'Italia, in diverse circostanze sono state contestate, assieme alle fattispecie in materia di rifiuti, altre ipotesi di reati fiscali (artt. 8, 2 e 10 del D.lgs. 74/2000) e di reati contro la Pubblica Amministrazione (artt. 319, 321, 322-*bis*, 353 c.p.), in ragione, evidentemente, della inevitabile contiguità dei comportamenti delittuosi e della stretta connessione fra le aree di criminalità.

A parte le fattispecie associative, sia generiche (416 c.p.) che specifiche (416-*bis* c.p.), una incidenza di una certa entità è stata rilevata, evidentemente, per l'ipotesi di cui all'articolo 452-*quaterdecies* c.p., contestato in almeno sei casi fra quelli emersi ed esaminati.

In due occasioni alle fattispecie in materia di rifiuti si sono accompagnate ipotesi di riciclaggio ed autoriciclaggio, di cui agli articoli 648-*bis*, 648-*ter* c.p., nonché di cui all'articolo 12-*quinquies* del D.L. 306 del 1992.

I Paesi oggetto delle richieste di assistenza sono stati in una occasione la Grecia, in una occasione la Croazia, in una occasione la Romania, in una occasione la Bulgaria, in una occasione la Repubblica Slovacca ed in una occasione l'Ungheria.

Richieste di cooperazione sono state aperte nei confronti anche della Repubblica Popolare Cinese e della Tunisia.

Per quanto riguarda i casi passivi chiusi, si tratta di casi registrati dalla Bulgaria (4) e Slovenia (1), ad eccezione di un caso molto risalente nel tempo registrato dalla Repubblica Slovacca (1) concernente un'organizzazione criminale dedita alla vendita di materiali radioattivi.

Quanto ai casi passivi aperti, l'Italia è stata investita, al momento dell'acquisizione delle informazioni qui riportate, di 8 richieste di assistenza.

Le indagini riguardano ipotesi di danneggiamento e distruzione dell'ambiente, anche quando appare rilevante la condotta di traffico illecito. Non risulta contestata la fattispecie associativa. Si tratta, in particolare, di richieste di assistenza provenienti dalla Slovenia (6), per indagini relativi al trasferimento di materiale plastico, dalla Slovacchia (1) relativa a spedizione di rifiuti via mare, dai Paesi Bassi (1) concernente lo scambio di informazioni relativo al modo con il quale le Autorità italiane hanno svolto le attività di indagini nei casi di inquinamento da Eternit.

In conclusione l'azione di Eurojust permette di superare le difficoltà che si incontrano nella lotta al traffico di rifiuti, fornendo un meccanismo efficace per la cooperazione giudiziaria tra i Paesi membri dell'UE, e auspicando una sempre maggiore interazione tra le forze di polizia europee, anche grazie all'azione di contrasto e di coordinamento fornita da Europol.

Il ruolo di Eurojust ed i positivi esiti dell'osmosi informativa e del coordinamento investigativo sono ovviamente subordinati ad una auspicabile omogenea normativa da adottare sia in ambito europeo che internazionale, frutto di una condivisa sensibilità alle delicate tematiche ambientali che superano i confini del singolo Stato.

8. Considerazioni conclusive

Alla luce dell'esperienza investigativa maturata dalle Forze di Polizia su citate e dalle autorità Giudiziarie – distrettuali e non – deve sottolinearsi che la complessità del fenomeno del traffico transnazionale dei rifiuti, che, in tutte le sue declinazioni e risvolti – economici, di corruzione, di falsa documentazione, di elusione dei controlli – meriterebbe una maggiore “messa a sistema” tra tutte le Autorità interessate alla filiera.

Fondamentale sarebbe un incremento sostanziale degli scambi informativi e di *intelligence* tra l'Agenzia delle dogane e monopoli e gli organi specializzati di polizia giudiziaria, che più di tutte si

interfaccia con società commerciali – che si qualificano quali originatori, speditori, organizzatori, vettori-trasportatori o destinatari delle spedizioni – essenziali per il conseguimento del disegno criminoso.

La stipula di “protocolli di intesa” – ad esempio quello stipulato nel 2023 tra ADM e Guardia di Finanza, o per specifici settori di intervento, con l’Arma dei Carabinieri e con il Corpo delle Capitanerie di Porto – Guardia Costiera – è ispirata ad una comune volontà di sinergica cooperazione nel contrasto agli illeciti traffici e depona nel senso di una maggiore interoperabilità, pur soffrendo della mancanza di *database* unitari, necessari per il monitoraggio e per contrastare efficacemente la minaccia ambientale persistente, attestata dal predetto volume di traffici illeciti di rifiuti. Tale stipula andrebbe dunque sistematizzata a livello nazionale, in modo da fornire maggiore omogeneità di strumenti di contrasto agli attori coinvolti in tutti i territori interessati.

In tale ottica si rileva inoltre la necessità di rafforzare le risorse disponibili per le ARPA – con cespiti di bilancio nazionale o regionale dedicati – in termini di identificazione, prelievo campioni ed analisi di laboratorio dei rifiuti oggetto di movimentazioni transfrontaliere, in modo da rendere più strutturata la collaborazione con gli uffici doganali competenti al controllo del corretto trattamento ambientale delle spedizioni di rifiuti, cascami ed avanzi industriali, prima che entrino o fuoriescano dal territorio dello Stato. Al momento, proprio per le inadeguate risorse disponibili per le ARPA regionali, il sistema dei controlli analitici negli spazi doganali è supportato dai laboratori chimici dell’ADM (la cui vocazione elettiva è invece il controllo ai fini di verifica della corretta classificazione della merce) e da un complesso e formale sistema di auto-certificazione documentale curato dalle stesse aziende di import-export, il che, come è logico, vanifica ogni forma di controllo.

CAPITOLO 6 - LA RELAZIONE DELLA PROCURA NAZIONALE ANTIMAFIA ED ANTITERRORISMO

L'ufficio investigativo apicale con ampie funzioni di coordinamento nazionale ed extranazionale nel contrasto al crimine organizzato (ed al terrorismo), ha fornito al lavoro della presente Commissione di inchiesta un prezioso contributo sintetizzato in una analitica relazione depositata il 25.11.25 presso l'archivio della Commissione¹⁴⁷, nella quale vengono affrontate le specifiche tematiche dei traffici illeciti dei rifiuti – dalla plastica agli oli esausti, dagli scarti di macellazione ai carbon credit, ai c.d. RAEE – fornendo un inquadramento del sotteso fenomeno criminale che lo gestisce.

La naturale “vocazione imprenditoriale” delle mafie e l’innegabile evoluzione delle mafie stesse, sempre attente a cogliere le evoluzioni del mercato e della tecnologia sfruttandole a proprio favore, restituiscono un quadro di economia criminale strutturata in imprese solide – grazie all’innesto di capitali illeciti – altamente competitive – grazie alle modalità mafiose che ne consentono l’accreditamento – ed in grado di coprire intere filiere di settori economici – grazie ad accordi con altri sodalizi/imprese criminali operanti in altri territori, anche esteri: *“L’infiltrazione dei sodalizi mafiosi in questo settore, appetibile quanto redditizio, avviene attraverso i classici schemi della presenza occulta del socio mafioso che apporta all’azienda due fattori di straordinaria forza competitiva: la provvista finanziaria di provenienza illecita, chiaramente in contanti, e la forza di intimidazione, variamente espressa e calibrata a seconda delle esigenze concrete”*.

Tanto si declina in fattispecie incriminatrici quali condotte di trasferimento fraudolenti di valori, riciclaggio, autoriciclaggio e reimpiego connesse alle infiltrazioni societarie, condotte di inquinamento ambientale, traffico organizzato rifiuti e altri reati speciali, come attestano i casi già esaminati nel corso della presente relazione ed arricchiti da ulteriore casistica riportata dal Procuratore nazionale antimafia, che ha passato in rassegna tutti i profili di rischio di condizionamento criminale dell’attività d’impresa e della pubblica amministrazione che ruotano attorno al ciclo dei rifiuti e al suo impatto sull’ambiente.

La relazione sottolinea la necessità che il comparto politico e quello giudiziario tengano conto che i futuri percorsi investigativi sulle attività illecite connesse alla tutela ambientale e all’intero mondo della sicurezza energetica non possono prescindere dalla consapevolezza del mutamento delle organizzazioni criminali, oggi sempre più organizzate in *holding* societarie con proiezioni estere- *“modelli di business delle reti criminali, sempre più votate a diventare costellazioni di*

¹⁴⁷ Cfr. doc. 555-01 dell’archivio della Commissione.

imprese economiche e finanziarie su scala globale, espandendo la forza corruttrice delle mafie nel tessuto sociale ed economico” –, il che impone un approccio integrato e condiviso, a livello internazionale, del fenomeno del ciclo dei rifiuti, che ha ricadute globali sull’ambiente e quindi sulla salute di tutti.

Tanto si sottolinea nella relazione:

“Rendere l’Italia più resiliente agli inevitabili cambiamenti climatici, rendere il sistema italiano più sostenibile nel lungo termine, garantendone la competitività, sviluppare una leadership internazionale industriale e di knowledge nelle principali filiere della transizione, assicurare una transizione inclusiva ed equa, sono obiettivi centrali che non possono essere disgiunti dalla tutela dell’ambiente dalle condotte offensive delle nuove forme di criminalità organizzata e dalla loro straordinaria capacità di condizionamento illecito, e deve essere la stella polare che guida il nostro lavoro”.

Nel predetto documento si evidenzia inoltre che il binomio "mafia-mercato" e le connesse pericolose distorsioni emergono dalle attività investigative in tema di traffico illecito dei rifiuti, *“che ci consegnano un settore criminale caratterizzato da precise scelte di massimizzazione dei profitti attraverso l’abbattimento dei costi di smaltimento, arrecando gravissimi danni all’ambiente e alterando le regole del libero mercato”*.

L’osservatorio privilegiato dell’Ufficio della DNA ha evidenziato che tali traffici spesso fondano su rapporti distorti con funzionari pubblici o con amministratori locali, al fine di ottenere le autorizzazioni per operare nel settore e aggiudicarsi le gare d’appalto per la gestione dei rifiuti o per la bonifica di siti inquinati: l’utilizzo della forza di intimidazione e l’innesto di sostanziose provviste illecite, ed i sistemi di corruzione su indicati, annientano la concorrenza falsando il sistema.

Emerge inoltre, dallo spaccato riportato, che alla globalizzazione del mercato è seguita la globalizzazione delle imprese criminose, che trovano sponda nelle omologhe consorterie stanziato in Paesi esteri – con le quali intrecciano una sistemica di alleanze –, Paesi ove i sistemi di controllo sono più “penetrabili”, così agevolando la chiusura del ciclo – *rectius* dell’illecito riciclo di rifiuti pericolosi e non –.

La dimensione del traffico organizzato di rifiuti è sempre più caratterizzata dalla transnazionalità: *“...Ed infatti, la sempre più accentuata spinta al superamento delle frontiere nazionali per adattare i modelli di business ad un mercato unico globalizzato, la disomogeneità dei regimi normativi nazionali in questa materia, la crescente quantità di rifiuti prodotti da i moderni cicli produttivi e di consumo collegata alla endemica mancanza nel nostro Paese di impianti di*

trattamento e smaltimento, favoriscono il proliferare di rotte e canali transnazionali di smaltimento che, attraverso complessi giri di documentazione creata ad hoc, favoriscono episodi di illecita o fittizia esportazione e successiva reimportazione dei rifiuti, certamente favoriti anche dalla non particolare efficacia dei controlli doganali per i movimenti intracomunitari”.

Si evidenzia con chiarezza nella relazione uno dei maggiori aspetti di criticità: il c.d. sistema di *giro bolla*, modalità tipica della criminalità ambientale organizzata (e non) di falsificare i documenti relativi al rifiuto: dalle analisi chimiche alle bolle di accompagnamento, ai formulari identificativi, ai registri di carico e scarico, così riclassificando in modo fraudolento, i rifiuti, eludendo così i costi, e gli obblighi di legge, ed ottenendo un risparmio della spesa connessa allo smaltimento ed alle tasse, anche riutilizzando materiale fittiziamente trattato come rifiuto.

Prosegue la relazione: *“Proprio grazie allo sfruttamento massimo delle opportunità offerte da questi schemi di trattamento e smaltimento che si avvalgono di percorsi e rotte transnazionali, la criminalità organizzata ambientale riesce a replicare modelli di business in grado di generare enormi profitti in quanto l'offerta del servizio, proprio perché caratterizzata da un abbattimento dei costi, diviene sempre più economicamente attraente e difficilmente eludibile anche per le pubbliche amministrazioni (...)”*

“(...) potrei definire come la nuova criminalità ambientale ecologica, in cui interessi variegati, la maggior parte illegali e illeciti, si mescolano e si confondono. Criminalità che è in grado di controllare non solo, ad esempio, il lucroso mercato dei rifiuti speciali, prodotti da attività di impresa, ponendosi letteralmente al servizio di aziende produttrici e trovando soluzioni economicamente vantaggiose per contenere quelle necessarie, quanto considerevoli, spese da sostenere per il corretto smaltimento dei residui di lavorazione, ma anche quello della sostenibilità ambientale (...)”.

Tra le rotte europee ed extraeuropee la DNA ha registrato una fase di forte espansione delle rotte verso i Paesi africani (Marocco, Ghana, Burkina Faso, Senegal, Nigeria, Mauritania e Tunisia) con riferimento soprattutto ai rifiuti derivanti da apparecchiature elettriche /elettroniche e tessili, anche grazie alla complicità di gruppi criminali stranieri e alla intermediazione di discutibili agenzie.

Questo lo schema operativo riscontrato dalla direzione investigativa nazionale: *“I traffici transfrontalieri di rifiuti organizzati prevedono, nella massima parte dei casi, in prima battuta una attività simulata di recupero di rifiuti speciali garantita dalla falsificazione della documentazione di accompagnamento e, successivamente, lo smaltimento presso impianti o discariche non autorizzate, in Italia o all' estero: i Paesi destinatari dei rifiuti sono risultati essere la Bulgaria, la*

Croazia, la Repubblica Ceca, la Danimarca, la Slovenia e l'Ungheria.

In un altro caso è stato accertato il trasferimento, dal porto di Salerno, di ingenti quantitativi di rifiuti speciali e indifferenziati, che avrebbero dovuto essere recuperati in Tunisia mentre in realtà venivano incendiati o interrati nel continente africano.

Nel corso di questa operazione sono stati sequestrati 82 container contenenti 9.480 tonnellate di rifiuti partiti dal porto di Salerno e lasciati in un capannone industriale in territorio tunisino.

È stata confermata, altresì, l'importanza dei metalli ferrosi, per i quali c'è grande e continua domanda da parte delle acciaierie e delle fonderie italiane, nell'ambito dell'attività organizzata di illecito smaltimento: una recente indagine della DDA di Milano ha consentito di accertare l'esistenza di una struttura imprenditoriale criminale operante nell'attività di recupero, trattamento e commercio di tali rifiuti, con il coinvolgimento anche di società estere.

Il modus operandi prevedeva l'importazione simulata, dalla Germania, di ingenti quantitativi di metalli ferrosi illegalmente reperiti al fine di reimmetterli sul mercato e rivenderli ad acciaierie e/o fonderie italiane. I rottami ferrosi venivano classificati illegalmente come "non rifiuti" (end of waste) simulando fittizie operazioni di recupero attraverso la falsificazione di certificazioni e documenti di trasporto.

Nel settore dei rifiuti solidi urbani, un recente procedimento ha consentito di ricostruire l'operatività di un'associazione a delinquere finalizzata al traffico illecito di rifiuti speciali non pericolosi (codice EER 19.12.12), con falsificazione documentale e lo smaltimento in siti non autorizzati, attiva tra il 2021 e il 2023 in diverse regioni italiane (Puglia, Campania, Calabria, Basilicata, Lazio): è stato possibile accertare che i produttori di rifiuti affidavano lo smaltimento a intermediari non autorizzati, che i rifiuti venivano illecitamente trasportati da società compiacenti, ed infine che i formulari di identificazione rifiuti (FIR) venivano falsificati, indicando come destinazione un impianto, situato nel viterbese, in realtà già in precedenza sequestrato e inattivo.

I rifiuti venivano poi abbandonati in capannoni dismessi o in terreni privati in Puglia, Calabria, Basilicata e Campania, per un totale di oltre 3.339 tonnellate di rifiuti smaltiti illecitamente, e per un profitto complessivo superiore a 667.000 euro.

Nell'ambito di tale indagine sono emersi contatti operativi per esportare rifiuti in Bosnia, in Ucraina, in Polonia e in Russia, sfruttando canali logistici internazionali e autorizzazioni fittizie, nonché contatti diretti con funzionari esteri (...)"

Il Procuratore Melillo valorizza poi nella relazione le Sue positive osservazioni sulle tecniche investigative previste in tale settore, prime tra tutte la costituzione di squadre investigative comuni

(di cui al decreto legislativo 15 febbraio 2016, n. 34, recentemente integrato dalla Legge 8 agosto 2024, n. 112) con i vari Paesi coinvolti in questi traffici transazionali: “(...) *altresì, mi riferisco anche alla esecuzione -da parte degli organismi investigativi centrali, sotto la direzione delle ODA ed il coordinamento del mio Ufficio- di operazioni speciali cd. sotto copertura, disciplinate dall' articolo 9 della legge 16 marzo 2006, n. 146: normativa che, come noto, consente una ampia serie di attività a fini investigativi, tra le quali la possibilità di utilizzare, anche in via temporanea, beni mobili e immobili e documenti di copertura, l'attivazione di siti nelle reti internazionali di stoccaggio, nonché la realizzazione e la gestione di aree di comunicazione o di scambio su reti e sistemi informatici.*”¹⁴⁸

Analogamente il Procuratore apprezza la disciplina delle misure preventive, quali l'amministrazione giudiziaria (articolo 34), il controllo giudiziario (articolo 34-bis), il controllo su richiesta o "volontario" (articolo 34-bis, comma 6), e le misure amministrative di prevenzione collaborativa applicabili in caso di agevolazione occasionale (articolo 94-bis), strumenti tutti idonei a garantire o almeno a concorrere alla “*neutralizzazione dei rischi di infiltrazione insieme alla "bonifica" societaria lasciando inalterata la continuità aziendale, particolarmente preziosa in materia ambientale, e tutelati i livelli occupazionali*”.

In sintesi, la relazione del Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo – che esprime apprezzamenti sulla “*corretta strada*” intrapresa dal legislatore in “*materia ambientale quale portatrice di oggettività giuridiche e valori primari*” - sintetizza e riscontra efficacemente gli esiti dell'inchiesta condotta dalla presente Commissione, illuminando con chiarezza le criticità che favoriscono la espansione transazionale dei traffici illeciti, i quali sfruttano la complessità di controlli interni e la disomogeneità delle varie normative nazionali, frutto di una diversa sensibilità ed approccio alla tematica *de qua* che involge necessariamente quella dell'ambiente e della salute.

L'adozione di una comune normativa europea, calibrata su una fattispecie comune europea di delitto di traffico illecito di rifiuti, fornirebbe un efficace strumento condiviso di contrasto alle plurime forme di criminalità ecologica.

¹⁴⁸ Di notevole rilievo l'estensione della possibilità di attivare operazioni sotto copertura, oltre alla già prevista fattispecie di cui all' articolo 452-*quaterdecies* c.p., alle ipotesi dei delitti di cui all' articolo 452-*bis*, 452-*ter*, 452-*quater*, 452-*sexies*, ed alle nuove fattispecie delittuose del TUA. Per le stesse fattispecie si è introdotta l'opportunità di attivare l'amministrazione giudiziaria prevista dall'art 34 del Codice antimafia.

PAGINA BIANCA

CAPITOLO 7 - SINTESI E OSSERVAZIONI

Gli esiti dell'inchiesta condotta da questa Commissione parlamentare, alla luce della documentazione, delle audizioni e delle missioni di cui si è dato conto, orientano osservazioni di sintesi utili per la decodificazione delle criticità che pervadono il fenomeno e ne impediscono a pieno il contrasto. Il lavoro svolto offre spunti di riflessioni potenzialmente utili per valutare modifiche da apportare all'attuale assetto normativo in vigore.

Come detto, la criminalità ambientale – sempre più spesso organizzata – opera attraverso schemi societari che strutturano illecitamente il ciclo/riciclo dei rifiuti, estendendo porzioni delle condotte illecite oltre i confini nazionali, coinvolgendo quindi varie modalità di spedizione, eludendo i vari livelli di controllo, ivi compresi quelli doganali, pregiudicando e talvolta compromettendo rilevanti aspetti di sicurezza dei trasporti e dei lavoratori.

Per vero la problematica, come è logico, va analizzata ripercorrendo tutta la filiera.

L'avvento della c.d. “*questione ambientale*” e dell'economia circolare, declinata normativamente in apposite previsioni, ha costretto i produttori e gli utilizzatori dei materiali e dei relativi imballaggi all'adempimento di specifici obblighi di canalizzazione dei flussi dei materiali di risulta, nell'ottica di addivenire ad un sempre maggiore recupero ai fini di riciclaggio o riutilizzo, scoraggiando o vietando il conferimento in discarica.

Tale processo, sintetizzato nei due contrapposti concetti “*dalla culla alla culla*” e “*dalla culla alla tomba*”, riferiti al ciclo vitale dei materiali, per il quale è evidentemente preferibile il primo al secondo, trova un naturale alveo di sviluppo nella metodologia gestionale dei consorzi, i cui ambiti di azione ricomprendono intere gamme di rifiuti, sia speciali che urbani (questi ultimi, eventualmente, previo trattamento che li fa divenire a loro volta speciali, per lo più classificati nella “famiglia” CER 19).

L'ingente quantitativo dei rifiuti destinati a confluire nel sistema del trattamento ai fini del recupero agevola la tendenza criminale all'elusione delle relative norme, di talché il primo nodo che si pone è l'efficienza del sistema di vigilanza e controllo in sede amministrativo-preventiva, rilevandosi tardiva e in alcuni casi superflua la mera attività repressiva da parte della Polizia Giudiziaria e dell'Autorità Giudiziaria.

Tra le attività di *intelligence* delegate quotidianamente alle agenzie deputate al contrasto degli illeciti in materia di rifiuti, assumono importanza in chiave preventiva le attività di vigilanza e controllo amministrativo, c.d. sistema *command and control*, fungendo altresì da deterrente.

Nella maggior parte dei casi le indagini ambientali, e in modo particolare quelle sui traffici

illeciti organizzati, hanno un carattere intrinsecamente complesso, poiché le attività investigative finalizzate alla raccolta dei necessari elementi e fonti di prova richiedono approfondimenti e attività di non breve durata.

Alla fase investigativa-operativa segue un'intensa e complessa attività di disamina ed analisi delle ingenti moli di materiale informativo e documentale raccolto, da integrare con le ulteriori risultanze investigative.

I tempi e modi delle investigazioni sono spesso rese più complicate dai meccanismi di elusione adottati dagli imprenditori avvezzi al crimine ambientale, che hanno competenze del settore e dispongono di mezzi e risorse idonei ad ostacolare gli accertamenti investigativi.

La dilatazione dei tempi di indagine si ripercuote sui termini prescrizionali delle condotte accertate, specie se catalogate come contravvenzioni, previsti dal TUA in materia di rifiuti e di scarichi¹⁴⁹, non ricompresi nel novero del Titolo VI-bis del libro secondo del codice penale, per i quali con Legge n. 68 del 2015 è stato esteso il termine di cui all'articolo 157, comma 6, del codice penale.

L'anticipazione dell'intervento dello Stato alla fase iniziale della filiera sarebbe fondamentale. Annualmente le ispezioni previste dal piano Nazionale sono limitate a cento¹⁵⁰: andrebbero non solo incrementate quantitativamente, ma rivisti i presupposti ispettivi, oggi concentrati sui casi di spedizione con notifica preventiva, con esclusione dei casi di spedizione c.d. semplificata (rifiuti ricadenti nell'elenco "verde" allegato al Reg. (CE) n. 1013/2006, come modificato dal Reg. (UE) 1157/2024), così escludendo dai controlli significative sacche di illeciti.

Il lavoro della Commissione orienta delle osservazioni anche sulle procedure di sdoganamento e sui relativi controlli. Allo stato il sistema elettronico in uso agli uffici doganali consta di quattro

¹⁴⁹ Prescindendo dalla chiara dicotomia tra i concetti giuridici di scarico e di rifiuto (definiti: l'uno dall'articolo 74, comma 1, lettera ff, del TUA, come "... scarico: qualsiasi immissione effettuata esclusivamente tramite un sistema stabile di collettamento che collega senza soluzione di continuità il ciclo di produzione del refluo con il corpo ricettore in acque superficiali, sul suolo, nel sottosuolo e in rete fognaria, indipendentemente dalla loro natura inquinante, anche sottoposte a preventivo trattamento di depurazione. Sono esclusi i rilasci di acque previsti all'articolo 114..."; l'altro dall'articolo 183, comma 1, lettera a, dello stesso TUA come "...rifiuto: qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o abbia l'obbligo di disfarsi..."), le due qualificazioni giuridiche possono prestarsi a facili interconnessioni o manipolazioni, sia in via documentale che in pratica, con finalità elusive. Peraltro, alla luce delle recenti modifiche normative intervenute con la Legge n. 147 del 2025, di conversione del D.L. 116 del 2025 (c.d. decreto "Terra dei fuochi"), che ha innalzato le sanzioni in alcuni casi di gestione illecita di rifiuti dal rango di contravvenzione a quello di delitto e introdotto altre notevoli modifiche di grande rilievo per aumentare l'efficacia investigativa e fornire nuovi strumenti (si segnala, tra gli altri, l'estensione della possibilità di operazioni sotto copertura ad ulteriori delitti ambientali, in aggiunta a quella già prevista per il traffico illecito organizzato), le compagnie criminali potrebbero essere indotte a "diluire" rifiuti e colletterarli in uno scarico, al fine di abbassare la soglia massima di rischio da delitto a una mera contravvenzione (in ragione del rilievo contravvenzionale dei commi 1, 2, 3 dell'articolo 137 del TUA, in materia di violazioni sugli scarichi industriali).

¹⁵⁰ Cfr. allegato I del D.M. 22.12.2016 dell'allora MATTM, recante "Adozione del Piano nazionale delle ispezioni di stabilimenti, imprese, intermediari e commercianti in conformità dell'articolo 34 della direttiva 2008/98/CE, nonché delle spedizioni di rifiuti e del relativo recupero o smaltimento".

livelli di rigore evidenziati all'operatore in base a un algoritmo di valutazione del rischio:

1. controllo fisico con verifica merce (VM);
2. controllo scanner (CS);
3. controllo documentale (CD);
4. controllo automatizzato (CA).

Una prima criticità si rileva in relazione ai rifiuti in lista verde¹⁵¹: salvo che ricorrano specifici profili di rischio diversi, per tale tipologia scatta l'attribuzione del citato CA (controllo automatico), con la conseguenza che tali rifiuti vengono codificati e nomenclati nella dichiarazione doganale¹⁵² secondo il sistema armonizzato di designazione e codificazione delle merci (SA)¹⁵³. Ne deriva che non si tiene conto della qualificazione giuridica delle partite di provenienza (ad esempio se si tratti di rifiuti e di quale codice CER, o addirittura se si tratti di *end of waste*).

In tali ipotesi è (attualmente) altamente probabile che nessun verificatore doganale effettui un controllo – neppure documentale – finalizzato a rilevare eventuali elusioni della normativa a tutela e/o ad escludere la perdita di tracciabilità delle partite così come, ad esempio, la possibilità di miscelazione illegale delle diverse partite, in banchina o nelle stive della nave.

Tenendo conto che attualmente l'ufficio doganale ricopre una posizione peculiare nella filiera dei controlli e detiene un bacino di informazioni su ciascuna operazione di esportazione o importazione, sarebbe opportuno garantire un cospicuo innalzamento del numero di verifiche, auspicando di addivenire quantomeno al controllo integrale – seppure sommario, per verificare macroscopiche incongruenze – dei documenti di tutte le partite di rifiuti e degli E.o.W. (per questi

¹⁵¹ I rifiuti ricompresi nella c.d. “lista verde” sono quelli per i quali sia il Reg. (CE) 1013/2006 che il Reg. (UE) 1157/2024 prevedono procedure relativamente semplificate rispetto ad altre tipologie, con previsione di mera comunicazione e non di notifica preventiva con autorizzazione.

¹⁵² Fino al 2022 la dichiarazione doganale avveniva mediante presentazione, all'ufficio locale delle Dogane, della DAU (Documento Amministrativo Unico), poi sostituita da procedure digitali su apposita piattaforma informatica, cui accedono con apposite credenziali gli operatori del settore e l'autorità predetta ai fini dell'espletamento della pratica amministrativa dello sdoganamento delle merci. Cfr., sul punto, circolare n. 22 del 6 giugno 2022 dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, rinvenibile sul seguente sito web: <https://www.adm.gov.it/portale/documents/20182/37123077/20220606-235684RU+circolare+H1-H5.pdf/0507f2b1-970c-43f6-5b6c-50f2a6f45d90?t=1654595357963>

¹⁵³ Secondo quanto riferito alla Commissione dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli, con nota del 11.09.2024, “...omissis... Prima di passare a illustrare l'andamento delle operazioni di esportazione di rifiuti plastici, è opportuno porre in evidenza come non esista una corrispondenza diretta tra la classificazione dei rifiuti secondo la Convenzione di Basilea, che si basa principalmente sulla loro pericolosità e natura, e i codici merceologici utilizzati nelle dichiarazioni doganali per identificare in maniera univoca le varie tipologie di merci (Sistema Armonizzato di Designazione e Codificazione delle Merci — SA/HS); la diversa logica di attribuzione dei codici identificativi non consente, pertanto, una diretta correlazione tra i due sistemi. Analogamente, si riscontra una mancanza di corrispondenza anche tra il Sistema Armonizzato di Designazione e Codificazione delle Merci (SA) e il sistema di classificazione standardizzato per identificare i rifiuti prodotti nell'Unione Europea (Catalogo Europeo dei Rifiuti - CER). In ambito doganale, quindi, l'elemento informativo che consente di individuare un materiale plastico (il concetto è estensibile anche alle altre tipologie merceologiche, n.d.r.) come rifiuto è costituito dalla presenza di documenti aggiuntivi allegati alla dichiarazione doganale ...omissis...” – doc. n. 186-002 dell'archivio della Commissione, pagg. 2 e 3.

ultimi valorizzando ai fini di verifica, ad esempio, le partite contrassegnate dal codice doganale Y923 impiegato per la spedizione all'estero di merce non soggetta alle disposizioni del Reg. (CE) n. 1013/2006 sulle spedizioni di rifiuti, oltre che i codici C672, C669 e C670 impiegati per la spedizione all'estero di rifiuti)¹⁵⁴.

A tal fine, sarebbe opportuno avviare un percorso interlocutorio e di approfondimento – a livello tecnico-operativo – tra gli organi interessati e l'Agenzia delle dogane e dei monopoli, atto ad includere le tipologie merceologiche dei rifiuti e dei materiali che hanno cessato la qualificazione di rifiuti (*end of waste*) in processi di valutazione del rischio della medesima Agenzia (e dei propri sistemi informatici in uso) che innalzino la visibilità di tali partite, con prognosi di forme di verifica sistematica (quantomeno documentale).

Sarebbe opportuno valorizzare alcune informazioni “sentinella”, sulla base della pregressa esperienza doganale, quali ad esempio i codici doganali e le voci merceologiche finora utilizzate per le spedizioni di particolari tipologie merceologiche di rifiuti ed *ex* rifiuti o *end of waste*: ad esempio, la voce merceologica 3915 per le plastiche e quelle similari per gli altri materiali, il già citato codice doganale Y923 per le partite che non costituiscono spedizione di rifiuti, o altri da individuare.

Tali controlli ben potrebbero essere agevolati da sistemi di intelligenza artificiale, di fondamentale ausilio per la semplificazione e l'ottimizzazione dello screening dei dati da verificare.

Nonostante le norme in vigore sembrano apparentemente considerare ogni aspetto del complesso sistema di produzione e gestione di rifiuti, anche suddividendone la trattazione per tipologia merceologica di origine e valorizzando le figure giuridiche consortili¹⁵⁵, permangono alcune criticità, le quali talvolta consentono alle consorzierie criminali di trarre ingenti profitti economici dallo smaltimento illecito di grandi quantità di rifiuti che residuano da numerose filiere facenti capo ai rispettivi consorzi costituiti.

È il caso, ad esempio, delle partite provenienti da impianti di trattamento dei rifiuti (codice CER della “famiglia” 19) della raccolta differenziata, tra le quali si celano ingenti quantitativi di rifiuti che pur provenendo (spesso) da centri di selezione e smistamento (CSS) o da centri di trattamento meccanico e biologico (TMB), di fatto sono indifferenziati e divengono scomodi da gestire.

¹⁵⁴ Cfr. nota dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli in data 11.09.2024 – doc. n. 186-002 dell'archivio della Commissione, pag. 3.

¹⁵⁵ Per i soli imballaggi, il D. Lgs. n. 152/2006 consta di 16 articoli specifici, da 217 a 226-*quater*, che disciplinano in modo particolare il settore, prevedendo anche l'obbligatorietà di conferimento nei vari casi considerati. Altri esempi di consorzi obbligatori sono quelli per la raccolta e il trattamento degli oli e i grassi vegetali e animali esausti (articolo 233 TUA), per il riciclaggio di beni in polietilene (articolo 234 TUA), per la raccolta e il trattamento delle batterie al piombo esauste e dei rifiuti piombosi (articolo 235 TUA), per la gestione, raccolta e il trattamento degli oli minerali usati (articolo 236 TUA).

Infatti, per tali partite, l'estrazione della frazione “preziosa” – quella differenziabile in base alla tipologia di raccolta differenziata originaria – richiede costi e tempi che non sempre il gestore intende affrontare, anche perché spesso ha già percepito i contributi consortili previsti per la rispettiva categoria merceologica, puntando quindi a disfarsene con le modalità meno costose possibili, spesso in ecoballe, violando così le norme di settore ¹⁵⁶.

Pertanto, uno dei problemi da affrontare a monte della filiera dei traffici illeciti sarebbe quello dell'incremento di controlli “esterni” da parte degli organi istituzionalmente preposti, e di controlli “interni” da parte della stessa azienda, circa la corretta attuazione della raccolta differenziata dei rifiuti di provenienza urbana e della relativa gestione da parte dei centri di raccolta, selezione e trattamento.

Di pari passo sarebbe opportuno disciplinare un maggiore livello di verifica – sia sotto il profilo qualitativo sia quantitativo dei rifiuti gestiti, trattati e ammessi alla riqualificazione giuridica di *end of waste* – dell'effettivo funzionamento dei relativi consorzi obbligatori e volontari e del rispetto da parte dei consorziati delle prescrizioni normative (artt. 221 e segg. TUA).

La Commissione, alla luce dei dati acquisiti, ha rilevato che sarebbe utile avviare percorsi di studio e approfondimento finalizzati a:

1. evitare la duplicazione dei consorzi che trattano uno stesso materiale-rifiuto o famiglia di materiali-rifiuti assimilabili tra loro ai fini del riciclaggio, provvedendo a progressiva unificazione dei consorzi esistenti;
2. istituire una *task force* di vigilanza e controllo ministeriale e comunque istituzionale (MASE, ISPRA, P.G. specializzata, eventualmente rinforzata da figure di magistrati specializzati), dotata di adeguate risorse umane e strutturali e basata su una struttura di *intelligence* investigativa, con poteri ispettivi, con il fine della verifica del corretto funzionamento di ciascun consorzio;
3. valutare un percorso di modifica delle norme e delle procedure intese all'erogazione dei contributi ai consorzi, con incentivi basati sulla quantità effettivamente recuperata da

¹⁵⁶ Il procuratore della Repubblica presso il tribunale di Trani, Dr. Nitti, nell'audizione del 20 febbraio 2024, ha riferito di un sistema “dopato”: “...omissis... *Se diventa quello illecito, o se la contribuzione da parte del sistema CONAI-COREPLA viene effettuata in difetto dei presupposti, e colleghiamo, per esempio, la contribuzione esclusivamente agli imballaggi e non ad altri rifiuti che magari abbiano la stessa natura, se inserisco tutti i rifiuti di carta e tutti i rifiuti di plastica e non solo gli imballaggi a cui sono collegati i contributi CONAI, io sto falsando! Facciamo, allora, un illecito specifico su questo: facciamo in modo che sia punito, a quel punto, l'illecito di chi dice che si sta recuperando – e magari si stanno raccogliendo – un tot di rifiuti o di imballaggi di plastica, quando in realtà quelli sono rifiuti plastici che includono gli imballaggi ma che non sono soltanto imballaggi (oppure rifiuti di carta che includono gli imballaggi di carta ma che non sono soltanto imballaggi). **Questi meccanismi dopano inevitabilmente tutta la gestione.** Se io ho già preso il contributo, dopo sono anche disposto a pagare un tot a tonnellata al cementificio che si prende questi rifiuti all'estero: sono anche disposto a farlo...omissis...”.*

ciascuna tipologia di rifiuti riciclabili e non sul quantitativo totale raccolto (che potrebbe continuare a dare luogo, come accade attualmente, ad alte percentuali di rifiuti derivanti da trattamento non più destinate al riciclo e quindi potenzialmente appetibili per gli smaltimenti illegali)¹⁵⁷;

4. inasprire le sanzioni per la mancata adesione o conferimento al CONAI nel caso degli imballaggi (ma anche, previ appositi approfondimenti, agli altri consorzi obbligatori), previste dall'articolo 261 TUA, elevando la fattispecie a reato con pena graduabile a seconda dei casi. Invero, sarebbe opportuna la trasformazione dell'ipotesi contravvenzionale del mancato conferimento ad uno dei consorzi e dell'assenza di informazioni sull'effettiva destinazione delle partite di rifiuti in ipotesi delittuosa, nei casi in cui si creino situazioni di pericolo per la vita o l'incolumità delle persone ovvero pericolo di compromissione o deterioramento ambientale.

Analogamente, l'esito dell'istruttoria espletata dalla Commissione ha evidenziato l'opportunità di inquadrare tra i delitti la violazione per incenerimento o coincenerimento abusivo, di cui all'articolo 261-*bis* del TUA, prevedendo il concorso nel reato nel caso di omessa vigilanza da parte dei preposti, anche laddove il sito prescelto per l'incenerimento si trovasse all'esterno del territorio nazionale.

Tanto strutturerebbe un più efficace contrasto alle spedizioni illegali di rifiuti verso impianti anche esteri, nei quali viene (*rectius*: verrebbe) effettuato l'incenerimento, qualunque sia la finalità o tipologia di impianto¹⁵⁸.

Per la rilevanza dell'illecito amministrativo da reato, strumento ampiamente utilizzato dal legislatore, tutte le fattispecie penali appena citate dovrebbero essere inserite nel catalogo dei reati-presupposto del D. Lgs. 231/2001 e dovrebbe essere previsto come obbligatorio per le società che operano nel settore un Modello Organizzativo con relativo organismo di vigilanza (ODV).

La portata antigiusdica che si annida nelle elusioni delle procedure di gestione, trattamento e

¹⁵⁷ In tal senso *cfr.* doc. n. 118-002 dell'archivio della Commissione, recante la relazione datata 23.05.2024 della direttrice del Consorzio Polieco (Consorzio nazionale per il riciclaggio di rifiuti di beni in polietilene), Dr.ssa Claudia Salvestrini, di cui si riporta stralcio: "...omissis... *Quanto appena esposto comporta poi una seppur indiretta ma scorretta destinazione d'uso del contributo ambientale. Il valore del contributo viene caricato necessariamente dal produttore sul costo dell'immesso al consumo del prodotto, a sua volta viene in realtà ribaltato per intero sul contribuente che, si evidenzia, sulla gestione del fine vita degli imballaggi deve sorbire anche l'onere della Tari. Si può asserire che il cittadino, spesso, paga due volte un modello gestionale ideato per promuovere unicamente l'economia circolare ed il riciclo ma purtroppo si trova involontariamente ad alimentare un modello orientato più alla quantità che alla qualità della raccolta e che spesso sfocia in gestioni illecite dei rifiuti ...omissis...*".

¹⁵⁸ Il fatto che si tratti di una cemeniteria, come spesso accade, o di altro impianto, eventualmente con finalità di termovalorizzazione e recupero di energia, risulta irrilevante ai fini dell'illegalità della condotta, se i rifiuti vengono illecitamente conferiti all'impianto stesso.

riciclo di alcune tipologie merceologiche – ascrivibili alla sfera di competenza dei consorzi – potrebbe essere oggetto di una riflessione di politica criminale, con la previsione di una specifica aggravante del traffico illecito organizzato (attualmente, come visto, fattispecie illecita prevista dall'articolo 452-*quaterdecies* c.p.), nonché delle corrispondenti sanzioni amministrative ex D. Lgs. n. 231/2001 nei confronti dell'ente/persona giuridica nel cui interesse o vantaggio il predetto delitto sia stato commesso.

L'inasprimento delle sanzioni penali personali e amministrative per gli enti avrebbe un'evidente finalità deterrente, assolvendo allo spirito della nuova direttiva UE sulla tutela penale dell'ambiente (Direttiva UE 2024/1203), che offre agli Stati Membri indicazioni di rilievo ai fini del contrasto dei traffici illeciti di rifiuti, con particolare riguardo a quelli transnazionali.

A tal fine, questa Commissione, anche alla luce delle missioni all'estero e del confronto consolidato con le Agenzie europee Eurojust ed Europol, evidenzia la necessità che il legislatore si muova nel solco della citata Direttiva (UE) 1203/2024, recependola in relazione ad aspetti non più rinviabili, quali:

1. istituire un gruppo investigativo altamente specializzato con pluralità di competenze tecniche, atteso l'approccio multidisciplinare del settore, composto da appartenenti alle principali agenzie di contrasto alla criminalità ambientale ed economica in forma associativa e di tipo organizzato con il metodo mafioso; a tale gruppo investigativo dovrebbero corrispondere pubblici ministeri e giudici specializzati, come previsto dalla citata Direttiva 1203/2024 (punto 61 dei *considerando*). Tanto presuppone programmi di formazione e specializzazione presso ciascuna agenzia di contrasto (procura della Repubblica, organi di polizia giudiziaria specializzata), con aggiornamenti e momenti formativi (corsi, seminari, master) congiunti ed estesi alla partecipazione contemporanea dei vari soggetti istituzionali coinvolti, così da formare una sensibilità tra gli operatori, che trattano le indagini non sempre con adeguata preparazione;
2. il gruppo investigativo altamente specializzato su indicato potrebbe essere coinvolto nelle necessarie interlocuzioni tra il *focal point* nazionale di cui al Regolamento (UE) 1157/2024 e la DNA e le DDA, in particolare in caso di ispezioni da parte della Commissione Europea e di OLAF;
3. riformare l'articolo 187 del D. Lgs. n. 152/2006 in tema di miscelazione, in modo da armonizzarlo con le restanti previsioni del TUA in tema di autorizzazioni e con il Reg. (UE) n. 1157/2024 (articolo 19). Infatti, seppure il comma 3-*bis* (precedentemente introdotto dall'articolo 49 della L. 28 dicembre 2015 n. 221) è stato cassato dalla Corte Costituzionale

(sentenza n. 75 del 12 aprile 2017), occorrerebbe ribadire la necessità di autorizzazione preventiva prima di poter procedere a qualsiasi miscelazione di partite di rifiuti di diversa provenienza (anche se aventi medesimo codice CER), in quanto operazione di trattamento e quindi di gestione di rifiuti che non può essere svolta in totale autonomia. Tanto consentirebbe un'adeguata tracciabilità da monte a valle, scongiurando le numerosissime occasioni di elusione cui si assiste oggi con preoccupante frequenza;

4. tra i reati-spia dei traffici illeciti organizzati è spesso presente il delitto di falso ideologico, consumato dal privato – articolo 483 c.p. – o dai pubblici impiegati – artt. 479-476 c.p. – in quanto condotta criminale strumentale e utilissima ad eludere gli obblighi di tracciabilità dei rifiuti. Alcuni aspetti di falso documentale e la correttezza dei dati riportati nei documenti di tracciabilità delle partite di rifiuti sono stati oggetto di specifico intervento normativo in seno al D.L. 116/2025, come convertito dalla Legge n. 147/2025 (articolo 1, comma 1, lettera *f*, che modifica l'articolo 258 del D. Lgs. n. 152/2006-TUA).

In particolare, a seguito dell'intervento normativo con L. 147/2025, l'articolo 258, comma 4, del TUA prevede che *“Fatta salva l'applicazione del comma 5, chiunque effettua il trasporto di rifiuti pericolosi senza il formulario di cui all'articolo 193 o senza i documenti sostitutivi ivi previsti è punito con la pena della reclusione da uno a tre anni”*.

Si sottolinea l'esiguità della pena – e quindi del termine prescrizione – in relazione a fattispecie altamente funzionali ai traffici di rifiuti (ad esempio, chi redige false indicazioni nella predisposizione di certificato di analisi di rifiuti o false indicazioni sulla natura, sulla composizione e sulle caratteristiche chimico-fisiche dei rifiuti e a chi fa uso di certificato falso durante il trasporto).

Tutte le fattispecie di falso connesse ai traffici di rifiuti potrebbero essere “completate” con la specifica aggravante del traffico illecito organizzato, specie in caso di rifiuti pericolosi: tanto sottolineerebbe la rilevanza della falsa descrizione e la tracciabilità del rifiuto, conferendole il giusto peso - e la giusta pena - nella filiera dei traffici.

È noto che gran parte dei traffici illeciti transnazionali, anche di rifiuti *non pericolosi* contenuti nella lista verde, che ai fini della spedizione transfrontaliera è sottoposta a mera comunicazione, avviene con il sistema del “giro-bolla” e fornendo dati e informazioni non veritiere: un intervento legislativo teso ad inasprire le pene e quindi i termini di prescrizione – diversificando il caso dei rifiuti *pericolosi* da quelli *non pericolosi* – sarebbe dirimente nelle spedizioni transnazionali.

Sul fronte della normativa contenuta nel D. Lgs. 231/2001, seppure il mendacio informatico è

già considerato reato presupposto dell'applicazione del citato decreto (cfr. il combinato disposto di cui agli artt. 491-*bis* c.p. e 24-*bis*, comma 3, del D. Lgs. n. 231/2001), limitatamente ai casi in cui i documenti oggetto di falsificazione siano destinati a costituire una sorta di archivio elettronico, sarebbe opportuno estendere tale previsione a tutti i casi in cui i *files* elettronici dal contenuto mendace siano strumentali e funzionali alla commissione dei reati in materia di rifiuti *de quibus*.

Le considerazioni sopra riportate – l'ampliamento del catalogo dei reati "spia", l'inasprimento delle sanzioni anche in relazione alle disposizioni del D. Lgs. 231/01, la previsione di apposita aggravante nel caso di coinvolgimento dei consorzi (obbligatori, volontari o altre filiere organizzate) – accentuerebbero la forza del diritto penale, che non ha solo la funzione della repressione ma anche quella dell'orientamento culturale, della "nominazione" di un fenomeno del quale si riconosce la radice e la gravità: la tipizzazione di momenti nodali della filiera del traffico illecito e l'elevazione al rango di reato per le principali condotte illecite relative al settore degli imballaggi, in uno con il riconoscimento di una aggravante specifica, completerebbero il sistema "interno" dei controlli, così ponendo ostacoli alla sequenza di condotte illecite relative alla gestione di tipologie di rifiuti appartenenti a tipologie omogenee, e cercando di creare prima di tutto negli operatori una sensibilità al tema ambiente e della salute, non più rinviabile.

Tanto, in sintonia con le recenti Direttive europee, che puntano a ridurre la disomogeneità normativa tra gli Stati e ad allineare l'approccio nell'azione di contrasto alle violazioni ambientali, sia da parte degli Stati membri sia dei Paesi extra UE, nonché ad evitare la conseguente adozione di strumenti repressivi non univoci, elementi che hanno permesso alla criminalità ambientale organizzata di insinuarsi nelle lacune delle legislazioni più permissive e di sfruttarne le vulnerabilità.

PAGINA BIANCA

CAPITOLO 8 - CONCLUSIONI

La mancanza di regimi normativi omogenei di contrasto in ambito internazionale ha favorito, negli anni, l'espansione oltre i confini nazionali degli interessi illeciti della criminalità ambientale organizzata, la quale ormai agisce attraverso reti che provano a chiudere il circuito degli affari illeciti presso altri Paesi.

Il differente approccio nell'azione di contrasto alle violazioni ambientali, sia da parte degli Stati membri sia dei Paesi extra UE, nonché la conseguente adozione di strumenti repressivi non univoci, hanno permesso alla criminalità ambientale organizzata di insinuarsi nelle lacune delle legislazioni più permissive e di sfruttarne le vulnerabilità.

Il quadro di sintesi che emerge cristallizza come i reati ambientali rappresentino una frontiera per il crimine organizzato, appetibili in quanto caratterizzati da elevati guadagni, costituiti dalla differenza dei costi tra il trattamento regolare e quello illecito.

Le pratiche illegali nella gestione dei rifiuti incidono, alterandolo in negativo, sul regime della libera concorrenza, in considerazione della maggiore possibilità da parte dell'imprenditoria deviata di aggiudicarsi commesse e appalti grazie ad offerte inferiori ai prezzi di mercato. Con riferimento ai produttori dei rifiuti, qualora non siano addirittura correi, essi hanno spesso quale principale interesse la massimizzazione dei profitti attraverso la riduzione dei costi di smaltimento, che frequentemente considerano solo un gravoso onere sul bilancio societario e, per tale ragione, si rivolgono senza scrupoli ad imprenditori in grado di offrire loro un servizio a prezzi vantaggiosi.

Sulle esportazioni illecite dei rifiuti influiscono, in particolare, i seguenti fattori:

- penetrazione dei mercati esteri grazie ad episodi corruttivi;
- limitati controlli doganali per i movimenti extracomunitari, per limiti normativi unionali, nazionali, internazionali ed economici o per volontà politica dei singoli Stati;
- assenza di controlli doganali per i movimenti intraeuropei;
- complessità della documentazione di riferimento, che rende spesso difficoltose le attività ispettive e l'accertamento dei reati, nonché sistemi di tracciabilità dei rifiuti carenti o non univoci, non interoperabili né accessibili ai corrispondenti organi di controllo degli Stati membri in tempo reale.

A conclusione della presente relazione e ad integrazione delle osservazioni già formulate nel capitolo precedente, la Commissione ritiene opportuno focalizzare l'attenzione su quattro proposte di intervento normativo e operativo, che si procede adesso a descrivere.

1. Necessità di fattispecie di reato unica per tutti i Paesi UE, per favorire l'azione di contrasto

È sicuramente da apprezzare lo sforzo del legislatore europeo, il quale con la direttiva europea sui crimini ambientali ha fornito criteri comuni, cui gli Stati devono uniformare l'ordinamento vigente, allo scopo di evitare applicazioni differenti che possano impedire una efficace azione di prevenzione e repressione del crimine ambientale.

In merito al traffico di rifiuti, la direttiva ha previsto che gli Stati Membri devono prevedere una fattispecie di reato nei propri ordinamenti allorché la gestione illecita dei rifiuti sia relativa a rifiuti pericolosi in quantità non trascurabile, oppure riguardi altri rifiuti (non pericolosi) che causano o sono suscettibili di causare danni sostanziali all'ambiente o alla salute umana.

In particolare, secondo quanto previsto dall'articolo 3, punto 2., lettere f) e g), della Direttiva (UE) 2024/1203, gli Stati Membri devono garantire che le seguenti condotte costituiscano reato quando sono illecite e intenzionali:

- la raccolta, il trasporto o il trattamento dei rifiuti, la supervisione di tali operazioni e la gestione post-smaltimento dei siti di discarica, comprese le azioni intraprese come commerciante o intermediario, quando tale attività riguardi:
 - rifiuti pericolosi, come definiti nell'articolo 3(2) della Direttiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio in una quantità non trascurabile di tali rifiuti;
 - rifiuti diversi da quelli indicati nel punto precedente e causa o è suscettibile di causare la morte o provocare gravi lesioni a una persona o danni sostanziali alla qualità dell'aria, del suolo o dell'acqua, o danni significativi a un ecosistema, animali o piante;
 - la spedizione di rifiuti, ai sensi dell'articolo 2, punto (26), del Regolamento (UE) 2024/1157 del Parlamento Europeo e del Consiglio, quando tale condotta riguardi una quantità non trascurabile, sia che venga eseguita in una singola spedizione o in più spedizioni che appaiono collegate tra loro.

La principale distinzione che viene fatta riguarda la tipologia di rifiuti che sono oggetto di traffico illecito. Mentre per i rifiuti pericolosi la semplice illecita gestione di quantità non trascurabili rappresenta di per sé una fattispecie di reato, la stessa condotta riguardante i rifiuti non pericolosi, al fine della sua integrazione, deve prevedere delle conseguenze, anche solo in forma di pericolo, ben definite: morte o gravi lesioni a una persona o danni sostanziali alla qualità dell'aria, del suolo o dell'acqua, o danni significativi a un ecosistema, animali o piante.

Come appare evidente, sarà estremamente difficile dimostrare una “*conseguenza sulla salute delle persone o sull’ambiente*”, poiché, da una prospettiva giudiziaria, ad esempio, l’impatto di una gestione illecita di rifiuti non pericolosi richiederebbe innanzitutto una valutazione della “*baseline*” iniziale, ossia delle condizioni delle persone o dell’ambiente prima che i rifiuti, gestiti illecitamente, possano provocare danni. Questa difficoltà probatoria non trova riscontro nel quadro normativo italiano, che, attraverso l’articolo 452-*quaterdecies* del codice penale, affronta efficacemente il traffico illecito di rifiuti senza richiedere la prova delle sue conseguenze dirette su persone o ambiente. Secondo la legge italiana, infatti, il principale elemento costitutivo del reato è l’intenzione di un individuo o gruppo criminale di gestire rifiuti in modo illecito per ottenere un profitto economico, e non il danno ambientale o alla salute che tale gestione potrebbe provocare. La gestione irregolare dei rifiuti non ha lo scopo, infatti, di causare danni, ma mira esclusivamente a ottenere vantaggi economici di qualsiasi natura. Inoltre, la normativa italiana non fa distinzione tra rifiuti pericolosi e non pericolosi, risultando così più aderente alla realtà rispetto alla direttiva europea e quindi più efficace nella repressione di questo reato.

Come evidenziato nel corso della presente relazione, il 95% dei flussi illeciti riguarda rifiuti non pericolosi o classificati come tali. La semplice trasposizione delle indicazioni della nuova direttiva nei sistemi normativi degli Stati membri dell’UE rischierebbe, quindi, di non ottenere l’efficacia sperata nell’affrontare il fenomeno del traffico illecito di rifiuti.

Se nei vari Paesi UE venissero ancora previsti reati legati alla gestione illecita di rifiuti non pericolosi senza vincolarli esclusivamente all’intenzione di ottenere un profitto illecito, si continuerebbe a favorire una frammentazione normativa che la criminalità ambientale oggi sfrutta per compiere le proprie azioni, approfittando delle vulnerabilità legate a normative chiaramente disomogenee. Pertanto, uno Stato membro che adeguasse la propria normativa esclusivamente alla nuova direttiva europea potrebbe continuare ad affrontare difficoltà sia nella fase investigativa che in quella giudiziaria. In particolare, sarebbe difficile avviare indagini incisive sull’illecito traffico di rifiuti senza dover riferirsi, *a priori*, alle sue conseguenze su persone o ambiente. Allo stesso modo, risulterebbe arduo dimostrare, in sede giudiziaria, la responsabilità degli imputati in relazione agli impatti delle loro azioni.

Alla luce di quanto sopra, risulterebbe utile svolgere una ricognizione di come le varie legislazioni europee regolano il traffico illecito di rifiuti. I vari Stati, infatti, potrebbero, sebbene ciò appaia improbabile, avere anche adottato nel corso degli anni misure più restrittive, con finalità preventive e repressive, rispetto alle previsioni europee, proprio come ha fatto il legislatore italiano. Questa ipotesi si deve quindi accertare attraverso un’analisi congiunta delle norme dei vari Stati

europei. Il fine potrebbe essere quello di prevedere una fattispecie di reato unica per tutti i Paesi, che di certo favorirebbe l'azione di contrasto in modo più efficace ed incisivo. Si ritiene quindi vantaggioso, per affinare la repressione di questo reato, orientarsi proprio verso una fattispecie comune, ovvero unica europea, di traffico illecito di rifiuti, considerato che la criminalità ambientale organizzata, nella sua proiezione oltre i confini nazionali, trova uno dei suoi principali interessi proprio in tale settore, sfruttando le ambiguità ed incertezze normative. Ad oggi, in Italia, la previsione di una normativa nazionale più restrittiva agevola la repressione del reato, ma, qualora non affiancata da legislazioni europee omogenee, potrebbe avere un impatto negativo sull'economia del riciclo, in quanto le società italiane si vedono "costrette" a trovare soluzioni economicamente più favorevoli in Stati oltre confine, esportando rifiuti che potrebbero essere anche valorizzati sul territorio nazionale.

Ferma restando la scelta della direttiva quale strumento di normazione europeo, dovrebbe comunque risultare necessario procedere ad una ricognizione delle norme vigenti nei vari ordinamenti dell'Unione e scegliere la disciplina più idonea ed efficace per prevenire e reprimere le fattispecie delittuose sopra dette.

2. Canale informativo in caso di spedizione illegale di rifiuti: Cabina di regia interforze

Come emerso dal lavoro di questa Commissione, dopo le restrizioni applicate negli ultimi anni dai principali Paesi di destinazione dei rifiuti, come la Cina, le organizzazioni criminali hanno dirottato le spedizioni illegali principalmente verso i Paesi dell'Est Europa, anche approfittando dell'assenza di controlli doganali nell'attraversamento dei confini nazionali.

In considerazione dell'importanza della materia, obiettivo di questa Commissione di inchiesta è avanzare proposte concrete, che mirano a risolvere le criticità evidenziate anche nei traffici *intra* UE. In tale ambito sarebbe opportuno prevedere l'obbligo, da parte delle Autorità amministrative competenti (es. Dogane), di informare prontamente le forze di polizia preposte competenti per territorio, qualora venga rilevata una spedizione illegale di rifiuti.

Infatti, costituendo una cabina di regia che informa immediatamente l'A.G., si agevolerebbe un'azione di contrasto più efficace e diretta, che ad oggi è lasciata all'iniziativa ed al buon senso delle Autorità preposte al controllo e monitoraggio dei traffici. Questa condivisione di informazioni permetterebbe agli investigatori di valutare la singola spedizione illecita, che nella maggior parte dei casi sottende una gestione illecita organizzata di quantità ingenti di rifiuti: infatti, le

informazioni relative ad un singolo movimento di rifiuti spesso costituiscono una spia di un reato ben più grave. Ciò agevolerebbe lo sviluppo di efficaci indagini su traffici organizzati con ramificazioni all'estero.

Oltre all'istituzione di una "cabina di regia" sarebbe utile una fattiva collaborazione tra i principali attori istituzionali impegnati nella lotta al traffico internazionale di rifiuti, con promozione di tavoli tecnici presso il Ministero dell'Ambiente e della sicurezza energetica, ai quali dovrebbero partecipare gli uffici preposti del Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente (SNPA), anche attraverso le varie ARPA, gli organi di polizia giudiziaria specializzati e i funzionari dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli. Ciò permetterebbe un rafforzamento strutturato e permanente di scambi informativi e delle attività di *intelligence* tra i citati organi, con l'obiettivo di incrementare l'efficacia delle azioni di prevenzione e contrasto ai traffici illeciti di rifiuti.

3. Rafforzamento delle ARPA

In tale ambito, si potrebbe anche prevedere un rafforzamento delle risorse umane, tecniche e finanziarie delle Agenzie Regionali per la Protezione Ambientale (ARPA), mediante l'istituzione di specifici capitoli di bilancio nazionali o regionali dedicati, finalizzati a sostenere le attività di identificazione, campionamento e analisi di laboratorio dei rifiuti oggetto di movimentazioni transfrontaliere. L'obiettivo è quello di rendere più strutturata e continuativa la collaborazione tra le ARPA e gli uffici doganali competenti, così da garantire un controllo più efficace sul corretto trattamento ambientale delle spedizioni di rifiuti, cascami e avanzi industriali, prima del loro ingresso o della loro uscita dal territorio nazionale. Attualmente, la limitata disponibilità di risorse presso le ARPA regionali impedisce un'adeguata presenza operativa nelle aree doganali, con la conseguenza che il sistema dei controlli analitici è in larga parte sostenuto dai laboratori chimici dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, la cui funzione principale resta tuttavia quella di verificare la corretta classificazione merceologica. Inoltre, tale carenza è spesso compensata da un complesso sistema di auto-certificazione documentale predisposto dalle stesse imprese di *import-export*, cioè dai soggetti che dovrebbero essere sottoposti a controllo.

4. Omogeneità dei sistemi di controllo

L'efficacia dei sistemi di controllo è tale solo se gli stessi sono omogenei ed accessibili da parte degli organi preposti a livello nazionale e unionale.

A tal fine, il rafforzamento di tali sistemi deve andare di pari passo con la tempestiva circolarità,

tra organi di controllo appartenenti ai rispettivi Stati membri, delle informazioni disponibili, per consentire immediati interventi di contrasto.

PAGINA BIANCA



190230189380