

Lo stesso quadro di riferimento, considerata la libertà di movimento dei flussi transfrontalieri inerenti i settori merceologici più interessati da illeciti ambientali, quali i rifiuti di polietilene, di carta da macero, di rottami ferrosi, è stato evidentemente considerato anche dagli operatori economici che hanno compiuto scelte elusive, per beneficiare della mancanza di uniformità e di sensibilità – in termini di prevenzione e contrasto dei traffici illeciti di rifiuti - dei sistemi di controllo doganale a livello dell'Unione europea. Si può ritenere sussistente il rischio che, almeno in parte, la scelta di spostare dall'Italia verso porti di altri Stati membri parte dei volumi delle transazioni internazionali di rifiuti, abbia corrisposto – a valle e in paesi extracomunitari - agli interessi patrimoniali di strutture criminali in grado di curare volumi assai considerevoli di rifiuti industriali non adeguatamente trattati dal punto di vista ambientale. Questa generale visione dei flussi internazionali di rifiuti, consente di individuare le criticità derivanti dall'assenza di codici di classificazione dei rifiuti oggetto delle movimentazioni transfrontaliere; le dogane italiane infatti hanno dovuto operare con operazioni di *intelligence* e di analisi del rischio elaborando notizie e dati riguardanti l'intera platea delle dichiarazioni import-export relativa a cascami ed avanzi di rilevanza industriale. Di significativa importanza appare l'analisi condotta sulle movimentazioni transfrontaliere dei rifiuti a base di polietilene, della voce doganale 3915, dalla quale si evince l'effetto distorsivo verosimilmente prodottosi a partire dagli anni dal 2013-2014 dall'Italia verso la Slovenia¹¹.

¹¹ Doc. n. 1011/1 (che contiene tabelle e grafici riassuntivi delle esportazioni di "cascami e avanzi" di plastica, gomma, carta, rame e altri metalli): nella audizione del direttore generale delle dogane dell'8 febbraio 2016 si è appreso che "tra il 2013 ed il 2014, invece, le esportazioni di cascami di materie plastiche erano diminuite del 25 per cento, passando dalle circa 106.000 tonnellate del 2013 alle circa 79.000 tonnellate del 2014 (-25%), mentre erano aumentate le cessioni intracomunitarie dell'Italia verso altri Paesi dell'Unione europea, in particolare verso la Slovenia, che si conferma come secondo Paese destinatario delle cessioni intracomunitarie italiane verso altro Stato UE di cascami ed avanzi di materie plastiche anche nel 2015". L'audizione, svolta il 23 aprile 2015, dei rappresentanti del consorzio POLIECO aveva consentito di evidenziare tre elementi ulteriori: la flessibilità degli esportatori, che, a fronte del restringersi del canale cinese per motivi contingenti deviano i flussi verso altri paesi dell'estremo oriente (in quella fase Malesia e Laos); il riflesso possibile sulla tutela della salute in ambito nazionale derivante del reingresso sul territorio nazionale di beni prodotti a partire da materie contaminate in precedenza esportate: "Quando un manufatto entra in Italia è, per ciò che è possibile, sicuramente controllato [...]. [Ma] questi manufatti, il più delle volte, non entrano direttamente dall'Italia, ma da altri porti, da dove vengono distribuiti in territorio europeo direttamente ai magazzini. Pertanto, quando arrivano in Italia si presume che siano controllati. Beninteso, è difficile controllarli tutti, ma vengono fatte delle analisi e dei test. Più difficile è quando questi arrivano da un altro Paese comunitario, perché di solito si fanno dei grandi magazzini di stoccaggio, da dove vengono poi presi e per essere mandati ai singoli distributori al dettaglio"; il collegamento di questi fenomeni con il tema della tutela globale dell'ambiente: "se fate un giro nella provincia di Tianjin, in Cina, vi renderete conto che lì ci sono siti contaminati, con villaggi dove arrivano i rifiuti dall'Occidente, che poi vengono lavorati in condizioni sanitarie davvero deplorabili, portando non solo all'inquinamento dell'ambiente, al danno per la salute, ma anche, appunto, alla produzione di rigenerato che poi ci ritroviamo nei prodotti che tornano indietro".

aree portuali, che le cennate forme di collaborazione tra diversi soggetti cercano di compensare: “per quanto concerne il problema della collaborazione tra autorità doganali e di polizia, si accennava alla richiesta rivolta alle varie autorità di un tavolo di confronto per ottimizzare questi interventi non solo tra l’autorità doganale e la Guardia di finanza, che già collaborano continuativamente, ma anche con altre forze presenti nell’area portuale. La realtà portuale è una delle più complesse in assoluto non solo per quello che accade, ma anche per come è regolamentata, per il guazzabuglio di competenze di vari organi che si sono stratificate nel tempo, alle quali mai nessuno ha messo mano, che continuano a determinare una serie di aggiustamenti di fatto, in presenza di norme che non attribuiscono chiaramente un potere a qualcuno, ma che trovano poi momenti che dovrebbero essere di collaborazione e coordinamento, ma che alla fine non hanno potere reale”.

5. Criticità di sistema: coordinamento, prevenzione, controlli

Le acquisizioni della Commissione consentono di tracciare una linea di possibile sviluppo e miglioramento del dispositivo di prevenzione e repressione dei traffici illeciti di rifiuti attuato a livello nazionale, che appare, comunque, meritevole di positive considerazioni.

E’ in primo luogo opportuno aumentare le sinergie di *intelligence* e analisi dei rischi tra le forze di polizia, l’Agenzia delle dogane, le capitanerie di porto, il Sistema nazionale di protezione ambientale, per affinare gli ambiti di intervento razionalizzando le risorse e le strategie dei soggetti istituzionalmente coinvolti nel settore.

Per quanto in particolare riguarda il sistema nazionale di protezione ambientale l’argomento si lega all’attuazione della legge 28 giugno 2016, n. 132, sotto diversi profili: la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni tecniche ambientali (articoli 9 e 10); la previsione di un sistema informativo nazionale ambientale, quale naturale complemento e supporto dei compiti istituzionali del sistema nazionale (articolo 11); l’organizzazione di una rete nazionale di laboratori accreditati per le analisi ambientali (articolo 12).

L’elaborazione di programmi di controllo concordati in grado di strutturare attività preventive adeguate alle varie realtà esistenti sul territorio nazionale, può restituire specifico valore al momento del controllo e non solo allo sviluppo delle investigazioni dopo la scoperta degli illeciti per il conseguente accertamento delle responsabilità penali.

Dal punto di vista istituzionale una base di azione può ritenersi costituita dall’iniziativa del ministero dell’ambiente tradotta nel decreto del 22 dicembre 2016 (pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 7 del 10 gennaio 2017) "Adozione del piano nazionale delle ispezioni di stabilimenti, imprese, intermediari e commercianti in conformità dell’articolo 34 della direttiva 2008/98/CE, nonché delle spedizioni di rifiuti e del relativo recupero o smaltimento".

Si tratta di atto dovuto in base al regolamento (UE) n. 660/2014 che prevede l’adozione da parte degli Stati membri di uno strumento di pianificazione dei controlli e degli accertamenti, denominato “piano di ispezione”, mediante il quale gli Stati membri sono

interessati dai flussi del settore; - Legambiente, con la quale associazione collabora per la redazione annuale del Rapporto ecomafia; - **il consorzio obbligatorio Polieco - per i rifiuti di polietilene**; - il consorzio Ecopneus per i prodotti derivati dai pneumatici esausti”⁵³

Appare significativa la dichiarazione resa alla Commissione nell’audizione dell’11 luglio 2016 dal comandante del Comando per la tutela dell’ambiente dei carabinieri, generale Sergio Pascali:

“è necessario che le forze presenti sul territorio in questo momento, il Corpo forestale dello Stato, il comando dell’Arma per la tutela dell’ambiente, siano sempre sostenute dall’attività dell’Agenzia delle dogane, che in campo nazionale deve fungere da sensore. Come Comando generale dell’Arma, noi abbiamo approntato con l’Agenzia delle dogane [un protocollo] indispensabile [...] perché attraverso l’Agenzia delle dogane, attraverso la centrale operativa che c’è presso l’Agenzia delle dogane, possiamo monitorare tutti i vettori. Naturalmente, mi riferisco a vettori che esercitano l’attività nell’ambito del trasferimento e del traffico internazionale dei rifiuti”

Più di recente l’Agenzia delle dogane ha riferito alla Commissione⁵⁴:

“Nel mese di gennaio 2015 l’Agenzia ha rinnovato la convenzione di collaborazione con la direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, finalizzata a migliorare il dispositivo di prevenzione e contrasto dei traffici illeciti, tra cui quelli relativi al settore dei rifiuti. L’intesa prosegue ed amplia la collaborazione istituzionale che, dal 2009, ha finora consentito di strutturare sinergie ed attività che la DNA e l’amministrazione doganale dello Stato attuano, nell’ambito delle rispettive competenze, per la prevenzione e per la repressione degli interessi della criminalità organizzata nel commercio internazionale. L’impegno assunto con la DNA definisce e qualifica ulteriormente le analisi dei flussi a rischio finora condotte dalla struttura antifrode dell’Agenzia e costituisce un percorso di rilevanza strategica per le future attività”. In termini più ampi si era espresso in audizione davanti alla Commissione, il 4 novembre 2014, l’allora procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, Franco Roberti: “la direzione nazionale antimafia si è andata attrezzando nel tempo e oggi dispone, nella propria struttura organizzativa, di uno specifico polo di interesse – noi li chiamiamo così – criminalità ambientale [...] Esso comprende un ambito di operatività che parte, naturalmente, dal traffico dei rifiuti, ma si estende immediatamente alle infiltrazioni nel settore agroalimentare, alle energie alternative, spesso strettamente connesse [...] al traffico di rifiuti, alle utilizzazioni boschive e, infine, alle contraffazioni nel settore agroalimentare. Come vedete, si tratta di attività criminose che pertengono agli sviluppi evolutivi delle moderne organizzazioni criminali, che sono sempre più transnazionali e sempre più attente a investire e a riciclare i capitali illeciti e, quindi, a operare illecitamente nell’economia legale in questi settori in fase di sviluppo. Dunque, noi abbiamo costituito il polo di interesse criminalità ambientale e abbiamo, ovviamente e doverosamente, dedicato un *focus* particolare alla materia del traffico illegale di rifiuti. Infatti, il collega Roberto Pennisi ha costituito [...] una struttura che si articola su un gruppo di lavoro denominato Gruppo rifiuti, il quale ha il compito di fare la raccolta e l’elaborazione delle iscrizioni nei vari registri generali di tutte le procure italiane di

⁵³ Doc. n. 19/1

⁵⁴ Doc. n. 1101/1, nota 8 febbraio 2016 del Direttore generale dell’Agenzia delle dogane

- utilizzando falsi certificati di smaltimento per simulare lo sversamento o l'abbandono illecito dei rifiuti⁶⁰.

In via di prima esemplificazione, la verifica di tali illeciti può compiersi in primo luogo accertando la falsità dei certificati di analisi o partendo dalla disponibilità dei rifiuti (es. in seguito a sequestro del mezzo che li trasporta), ovvero compiendo una verifica *ex post* della documentazione concernente attività già compiute e che si presume falsa sulla base di elementi indiziari (ad esempio dopo il sequestro del mezzo e l'analisi dei rifiuti trasportati, si accerta la falsità della documentazione di accompagnamento e si passa alla verifica a ritroso delle operazioni compiute nel passato).”

La visione complessiva dei fenomeni e l'impatto strategico che il controllo del commercio internazionale delle materie prime secondarie, dei cascami e degli avanzi e dei rifiuti industriali, pericolosi e non pericolosi, riverbera sull'impianto produttivo del paese, consente ulteriori considerazioni, legate alla prospettive future ed alle criticità da risolvere.

Nel corso degli ultimi anni, si è potuto rilevare come la complessità delle definizioni e dei codici identificativi attribuiti ai materiali abbiano reso più difficile lo svolgimento delle attività di controllo ed assai dispendiosi gli accertamenti tecnici e di laboratorio indispensabili per verificare la corretta attribuzione dei prodotti e dei relativi trattamenti, sia all'importazione che all'esportazione. Potrebbe quindi risultare assai produttivo, nello stesso contesto, la definizione di procedure standard di intervento, che consentano all'Agenzia delle dogane, per rimanere nella trattazione dei traffici di rifiuti transfrontalieri (ma il contesto è ovviamente estensibile a tutti i controlli ambientali operati anche dalle forze di polizia sul territorio dello Stato), sulla base di convenzioni⁶¹, di ricorrere alle analisi di laboratorio del sistema nazionale di protezione ambientale, che, come si è detto, deve organizzare ai sensi dell'articolo 12 della legge 132 del 2016 una rete di laboratori accreditati, con riduzione dei costi e razionalizzazione delle prestazioni tariffarie, dato il rilevante interesse pubblico individuato nelle attività di controllo del settore, a tutela dell'ambiente e, direttamente o indirettamente, della salute della comunità nazionale, beni costituzionalmente protetti.

Oggi i controlli e le analisi in materia di rifiuti sono lunghi e difficoltosi; nel momento in cui le Dogane fanno intervenire i tecnici dell'ARPA si deve considerare le norme che

documentalmente la disciplina giuridica del rifiuto in modo da renderla compatibile con la destinazione finale prescelta. In sostanza, il rifiuto che entra, con scheda del produttore, con un determinato codice, è subito assunto in carico dal centro di stoccaggio con trascrizione nell'apposito registro di carico e scarico dei rifiuti. Successivamente, con nuova scheda dello stesso centro, il medesimo rifiuto, senza subire alcun trattamento e, in alcuni casi senza miscelazione con altri rifiuti, è inviato per lo smaltimento/recupero finale”.

⁶⁰ “Non di rado tali operazioni si accompagnano ad emissione di fatture per operazioni inesistenti (es. consulenze non meglio precisate) finalizzate a riportare i costi dell'operazione al livello (evidentemente più basso) effettivamente sostenuto rispetto a quelli apparenti di uno smaltimento lecito”.

⁶¹ Una Protocollo d'Intesa particolare, con soggetto di altra natura, è quella concordato tra il Consorzio POLIECO e l'Ufficio Antifrode Centrale Nazionale dell'Agenzia delle dogane per espletare attività di consulenza tecnica sulle esportazioni di rifiuti in plastica; sul punto, e sulle attività in materia di esportazione di rifiuti il consorzio ha riferito alla Commissione nell'ambito di audizioni e con la nota acquisita come Doc. n. 380/2