



COMMON INTERVENTION
ON VULNERABILITIES IN CHAINS

Le vulnerabilità nelle filiere dei rifiuti plastici e dei RAEE



Corpo Forestale dello Stato



LEGAMBIENTE



AGENZIA DELLE DOGANE
E DEI MONOPOLI



Co-funded by the Prevention of and Fight against
Crime Programme of the European Union.
HOME/2013/ISEC/AG/FINEC/4000005244

Premessa	2
I trafficanti	3
Una questione economica	4
Il ciclo dei rifiuti	5
Modelli di gestione a confronto e le vulnerabilità nelle filiere	8
I rifiuti plastici e i RAEE	10
Altre considerazioni sulle criticità delle filiere	14



Le vulnerabilità nelle filiere dei rifiuti plastici e dei RAEE

Premessa

I rifiuti sono solitamente un costo per chi li produce e un ricavo per chi li gestisce. I risultati finali dell'intera gestione dipendono essenzialmente da come sono strutturate le filiere, dalla loro lunghezza, dai circuiti attivati, dalle opportunità messe in campo. L'apertura di percorsi alternativi a quelli legali dipende, insomma, non solo dalla presenza di strutture criminali, ma anche dalle scelte politiche ed economico-industriali. Per questo motivo leggere con la lente d'ingrandimento ciascun anello della catena è un esercizio utile a individuare eventuali falle nel sistema, o semplicemente punti di vulnerabilità alle proiezioni criminali. Nella consapevolezza che conoscere il mercato legale e i suoi passaggi sia un passo fondamentale per comprendere meglio quello il-legale. Questa è la premessa dell'intero progetto.

Tant'è che uno dei tratti caratterizzanti di Civic è, infatti, quello di coinvolgere i soggetti che concretamente intervengono in ciascun punto della filiera, per osservare dal loro speciale punto di vista gli eventuali buchi di sistema, le falle dei controlli, le "zone a rischio" che offrono spazi di manovra all'illecito. Intanto, dal questionario inviato ai vari soggetti delle filiere e da una prima lettura delle risposte raccolte, analizzate e commentate da Eurispes, emerge chiaramente come la criminalità organizzata sia percepita, anche dagli addetti ai lavori, come un rischio concreto: "La presenza di criminalità – anche mafiosa – nel settore viene considerata prioritaria tra le problematiche connesse alla gestione dei rifiuti derivanti dalle plastiche e dalle apparecchiature elettriche ed elettroniche da un quarto del campione (24,3%)". Così come, sempre dall'analisi dei questionari, appare chiaro che l'incentivo economico è quello che guida i traffici più strutturati soprattutto verso l'estero, dove il sistema dei controlli appare molto più debole e a rischio del nostro: più del 60% degli intervistati ritiene che nei paesi di principale esportazione, come la Cina o i paesi africani, i controlli siano piuttosto carenti.

Un ragionamento che accomuna – secondo il commento unanime degli operatori di settore – tutti i paesi caratterizzati da forte crescita economica, come per esempio i paesi che fanno parte del cosiddetto Bric (Brasile, Russia, India e Cina), dove all'attenzione per la produzione e commercializzare nel resto del mondo non fa da contraltare un'equivalente cura nella protezione delle frontiere dai flussi illeciti di rifiuti, cibo, specie protette e così via.

Diverso il discorso su scala europea, dove quasi il 67% degli intervistati ritiene che i controlli siano comunque sufficienti.



I trafficanti

Al di là delle singole inchieste, emerge dalle investigazioni l'esistenza di strutture ben organizzate ed efficienti di trafficanti di rifiuti, capaci di muoversi sia sul mercato illegale dei servizi di mero smaltimento che del riciclo in nero, drenando potenziali materie prime dai circuiti legali verso quelli illegali. Dove molto spesso compaiono ditte e imprenditori più o meno espressione di clan mafiosi. Ecco perché il mercato illegale dei rifiuti è florido e non manca mai né la domanda né l'offerta. Intercettare partite di rifiuti significa entrare in possesso di preziose materie prime seconde, che valgono sul mercato globale – solo per le principali cinque tipologie di scarti più importanti (alluminio, carta, plastica, materiali ferrosi e legno) – circa 90 miliardi di dollari (fonte United Nations, Comtrade Database 2013). Al posto del classico sistema di tombamento degli scarti, magari attraverso il giro bolla, si sta sempre di più affermando un parallelo sistema di raccolta e riciclo svolto completamente in maniera illegale, che costituisce per gli inquirenti in questo momento il principale motivo di preoccupazione. Sempre più spesso, infatti, i flussi criminali di questo tipo si proiettano sui circuiti mondiali, esattamente dove si è da tempo delocalizzata una buona parte della produzione. Una bella fetta delle materie prime a basso costo (perché attinte dai circuiti illegali) usate dalle fabbriche a ciclo continuo dei paesi asiatici o africani è costituita proprio dai nostri scarti.

Tra le oltre 4mila tonnellate di rifiuti sequestrate nel 2013 dalle Dogane e dalle forze dell'ordine lungo le banchine dei nostri porti, più del 70% è rappresentato da scorie metalliche e parti di veicoli fuori uso, il 14% da plastiche, quasi il 7% da copertoni usati e gomma, più del 5% da tessili. E come precisano dall'ufficio centrale intelligence delle Dogane, "il sud est asiatico si conferma come destinazione principale sia dei flussi regolari in esportazione che delle spedizioni illecite". Alcune delle operazioni internazionali più importanti, hanno riguardato i porti di Ancona, di Bari, di Cagliari, di Civitavecchia, di Genova, di Gioia Tauro, di La Spezia, di Livorno, di Napoli, di Salerno, di Taranto, di Trieste e di Venezia. Cifre, quelle raccolte dalle Dogane, pressoché identiche anche nel 2014.

Come già denunciato nel rapporto Ecomafia, i traffici di rifiuti, soprattutto su scala nazionale, servono anche per perpetrare truffe erariali, cioè far figurare inesistenti costi di gestione per abbattere l'imponibile e pagare meno tasse. La falsificazione dei documenti non serve solo per declassificare la pericolosità dei rifiuti e risparmiare sullo smaltimento definitivo, serve anche a far figurare dei costi in realtà non sostenuti. Le società cosiddette cartiere servono proprio a questo, emettere fatture false, a grandi quantità, per poi, alla bisogna, far perdere le tracce. Iscrivere all'Albo dei gestori ambientale e avere regolare partita Iva può servire anche a questo, stare sul mercato legale muovendosi illegalmente. Fermo restando che l'apertura di un'impresa di gestione di rifiuti può anche nascondere un'attività di riciclaggio di denaro sporco, come già denunciato nel 2011 dalla stessa Banca d'Italia, e come spiegano ormai all'unisono gli inquirenti, non solo con riferimento alle regioni a tradizionale insediamento mafioso. È stata anche quest'anno soprattutto la Guardia di finanza a indagare su questo fronte: partendo da investigazioni per reati economico-finanziari, le fiamme gialle sono arrivate direttamente alle sedi legali di importanti società di gestione di rifiuti. Consapevoli dell'importanza assuntane negli ultimi anni dai traffici illeciti ex art. 260, nel 2010 il Governo ha affidato la competenza investigativa alle Direzioni distrettuali antimafia (Dda), che fanno capo alla Direzione nazionale antimafia. Il lavoro avviato ha permesso di delineare il tratto eminentemente economico-finanziario dei traffici, approfondendo un lungo elenco di "reati spia" – dalla gestione illegale ex art. 256 DLgs 152/2006 al trasporto senza formulario – che hanno indirizzato le indagini verso compagini societarie apparentemente insospettabili.

Un lavoro investigativo, quello delle varie Dda, che in questi primi tre anni di lavoro non ha che confermato l'aspetto spiccatamente imprenditoriale dei trafficanti. Gestire illegalmente i rifiuti in modo professionale richiede competenze, relazioni, spregiudicatezza. Non basta avere mezzi di trasporto e grandi buche da riempire a disposizione, occorre mettere in piedi su filiere criminali, produrre documenti, gestire impianti, partecipare alle gare pubbliche, conoscere le quotazioni delle materie prime seconde, la normativa e i destini dell'end of waste (l'esclusione di alcune tipologie di rifiuti dalla norme di settore per essere disciplinate come materie prime secondarie: per esempio rottami ferrosi e delle terre e rocce da scavo), sulla domanda internazionale di rifiuti. Da luglio 2013 a giugno 2014 i procedimenti aperti in merito a questo delitto sono stati 123 e hanno coinvolto 2.445 persone.

Una questione economica

Sono sempre i soldi il motore dei circuiti in nero dei rifiuti. Insieme ai carichi di scarti girano anche tante risorse finanziarie, che non sempre seguono la stessa destinazione. Anzi, prendono sempre di più strade diverse, anche verso i cosiddetti paradisi fiscali. I container da una parte, i soldi dall'altra. I rifiuti servono così a far girare l'economia criminale, mentre i più grossi movimenti finanziari rischiano di scomparire dai radar delle autorità di controllo. Raccontano alcuni investigatori sulle tracce dei movimenti globali di scarti che le transazioni economico finanziarie tendono a concentrarsi nelle mani di pochi soggetti, potentissimi, gli stessi che stanno dettando legge lungo le nostre banchine attraverso la gestione legale di alcuni terminal container. Sono loro a decidere cosa si muove e come. Seguire le rotte illegali dei rifiuti sta diventando sempre più difficile perché si celano all'interno dei flussi della globalizzazione e dello scambio di merci e materie prime. Il lavoro di intelligence delle nostre Dogane insieme alle forze dell'ordine può solo provare a contrastare volumi impressionanti di movimenti illeciti nascosti tra le pieghe del libero commercio internazionale. Alcune indagini in questo senso sono ancora top secret, anche se le strategie criminali sono già chiare.

Di fronte a questi circuiti criminali globali le risposte non possono quindi che essere corali. Stringere i controlli in un solo paese, significa solo deviarne i flussi verso altri paesi, dove le maglie dei controlli sono più larghe. La dimostrazione che lavorare insieme è il modo migliore per contrastare i trafficanti è fornita dalle operazioni multilaterali messe in campo dall'Organizzazione mondiale delle Dogane, di cui fa parte, ovviamente, anche quella italiana.



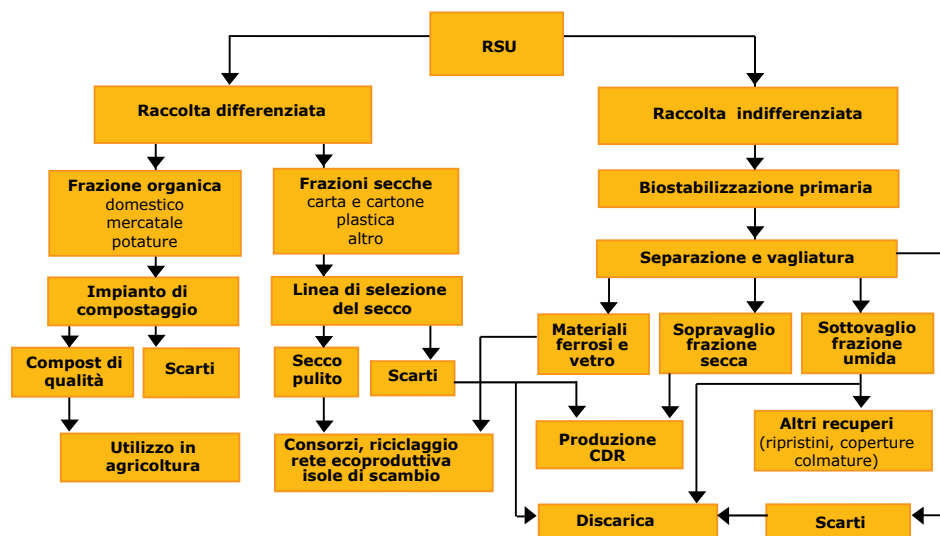
Il ciclo dei rifiuti

Per gestione del ciclo dei rifiuti s'intende l'insieme delle azioni volte a gestire l'intero processo dei rifiuti, dalla loro produzione fino allo smaltimento finale, passando dalla raccolta al trasporto e dalle attività di trattamento e riciclo. L'obiettivo ultimo della gestione è, da una parte, quello di annullare o almeno contenere gli impatti ambientali e sanitari, dall'altra, recuperare valore, sia in termini di materia che di energia. Secondo i dati dell'ultimo rapporto Ecomafia di Legambiente nel 2014 sono stati 7.244 i reati accertati in questo settore, con il corollario di 9.652 denunce, 78 arresti e 3.601 sequestri. A livello territoriale, nelle quattro regioni a tradizionale presenza mafiosa si sono riscontrati poco meno di 4mila reati (3.958), più del 54% sul totale nazionale. Le inchieste contro i traffici organizzati di rifiuti, così come disciplinato dall'art. 260 del Dlgs 152/2006, dalla sua prima applicazione, (febbraio 2002) a oggi sono state 285, con 1.522 persone arrestate e 6.955 denunciate, hanno coinvolto 854 aziende in 19 regioni (a eccezione della Valle d'Aosta) e interessato 34 paesi (14 europei, 7 asiatici, 12 africani e uno dell'America Latina). Solo nei primi cinque mesi del 2015 le inchieste sono state otto, con l'arresto di 37 persone e la denuncia di 210. Nei dodici mesi del 2014 le indagini sono state addirittura 35, il numero più alto di sempre, con 108 arresti e ben 2.228 denunce (dato, quest'ultimo, condizionato significativamente da una singola operazione della Guardia di finanza eseguita nel cagliaritano che ha portato alla denuncia, in un sol colpo, di ben 2.020 persone). Sono questi i contorni di un fenomeno criminale giocato tutto sulla gestione in nero dei rifiuti. E non giova certo alla causa della trasparenza e della legalità il fatto che del campione intervistato da Eurispes più del 70% ritiene che "nel contesto nazionale i processi tecnici e industriali connessi al recupero dei rifiuti trattati nel suo ambito sono migliorabili"; specularmente, quindi, solo "per il 19,6% sono in linea con gli standard europei, per il 6,7% obsoleti, solo per il 3,4% all'avanguardia".

Come prima cosa, occorre distinguere, sulla base della fonte di produzione, tra rifiuti solidi urbani (pericolosi e non) e rifiuti speciali (pericolosi e non). I primi, sono circa un quarto del totale degli scarti prodotti ogni anno in Italia (con percentuali simili in altri paesi). La produzione dei rifiuti urbani si è attestata, nel 2010, a poco meno di 32,5 milioni di tonnellate, facendo rilevare una crescita percentuale pari all'1,1% circa rispetto al 2009. L'andamento della produzione dei rifiuti urbani appare, in generale, coerente con il trend degli indicatori socio-economici, quali prodotto interno lordo e spese delle famiglie, sebbene, rispetto a quanto osservato per questi ultimi, la crescita della produzione dei rifiuti sia risultata, tra il 2003 e il 2007, più sostenuta e la successiva contrazione, tra il 2007 e il 2009, meno evidente (Ispira, 2012).

La distinzione tra rifiuti urbani e speciali è importante in riferimento alla competenza della gestione. Se i primi sono, infatti, di competenza pubblica, i secondi sono di competenza privata. Due regimi completamente diversi. La gestione dei **rifiuti solidi urbani** (compresi quelli prodotti da varie attività, diverse dalle utenze domestiche, che ciascun comune decide di assimilare agli urbani) attraverso l'intervento della mano pubblica richiede alcuni passaggi, assenti nella gestione degli speciali, come l'adozione di procedure di gara pubblica per l'assegnazione degli appalti, trattandosi di un servizio pubblico. Se di regola per gli urbani c'è l'obbligo della prossimità, cioè il divieto di smaltimento fuori regione, per gli speciali il mercato non ha confini. Questo implica che, in linea di massima, la filiera rischia di allungarsi per gli speciali, anche se l'esperienza recente ci dice che anche per gli urbani i percorsi possono essere molto lunghi (sia i comuni campani che laziali hanno spedito rifiuti all'estero, in particolare in Germania e Olanda).

Flusso generale rifiuti urbani



Fonte: Corte dei Conti 2007

Per una corretta gestione dei rifiuti urbani i Comuni possono decidere se affidare la gestione a terzi, attraverso gare d'appalto, oppure per il tramite di società in house appositamente costituite (società a capitale pubblico e regolate da norme di diritto privato). Il modello operativo dell'*in-house* rappresenta una forma di protezione dalla rigide regole del libero mercato imposte dall'Unione Europea. Tale strumento giuridico serve alle autorità pubbliche per gestire alcuni servizi pubblici (in questo caso la gestione dei rifiuti) attraverso modelli privatistici, mediante la costituzione di apposite società. Attività di impresa, quindi, che essendo rivolte al soddisfacimento di interessi pubblici possono in questo caso operare a parziale violazione delle regole concorrenziali, che richiedono che venga sempre garantito il principio del pari trattamento tra imprese pubbliche e private (Corte costituzionale 23 dicembre 2008, n. 439.)¹. La figura della società *in-house* si fonda, infatti, sull'assunto per cui non vi è lesione del principio comunitario della concorrenza allorquando possa escludersi che l'azienda affidataria sia un vero imprenditore, circostanza che si verifica ogniqualvolta questa agisca in assenza del così detto rischio di impresa, rilevandosi solo quale braccio operativo dell'amministrazione, o *longa manus* della stessa². In breve, nelle gestioni *in-house* non vi è alcun coinvolgimento degli operatori economici nell'esercizio dell'attività della pubblica amministrazione, per cui le regole della concorrenza, applicabili agli appalti pubblici e agli affidamenti dei pubblici servizi a terzi, non vengono in rilievo. Quindi per evitare di affidare a terzi la gestione dei servizi pubblici, alcuni Comuni ricadenti all'interno di un'area territoriale circoscritta (solitamente in ragione della prossimità e della omogeneità territoriale e sociale) possono decidere di consorziarsi, dando vita a una società ad hoc e di diritto privato. Trattandosi di una società di diritto privato è presumibile che questa opererà con un piglio manageriale ma senza avere come obiettivo principale il lucro (avendo come soci gli stessi enti locali), quanto, più semplicemente, la gestione migliore nell'interesse della collettività (che non vuol dire necessariamente la più economicamente vantaggiosa). Come dimostra l'esperienza della società Sogenus, per esempio, società a capitale pubblico costituita da 12 comuni dell'area anconetana della Media Vallesina, che gestisce i rifiuti prodotti dai comuni soci (sia urbani che speciali) con un sistema di gestione integrato che ha dato buoni livelli di efficienza nel pieno rispetto ambientale. In questo caso, sono gli stessi comuni per il tramite della società a prendersi in carico la gestione dei propri scarti, con ottimi risultati su tutti i fronti. Compreso il basso tasso di proiezione criminale, laddove in questo pezzo di provincia anconetana il lavoro repressivo sul fronte della gestione dei rifiuti è ridotto veramente al minimo. Confermando che la prevenzione è l'arma in più nel contrasto all'illegalità.

¹ Carmine Volpe, *L'affidamento in house di servizi pubblici locali e strumentali: origine ed evoluzione più recente dell'istituto alla luce della normativa e della giurisprudenza europea e nazionale*; Vedi su www.giustamm.it, n. 3/2014.

² *Ibidem*

Anche se le pratiche corruttive sono sempre dietro l'angolo, e l'ultimo rapporto Ecomafia 2015 lo dimostra chiaramente, alla luce delle indagini delle forze di polizia e di una consolidata esperienza sul campo, il controllo diretto delle amministrazioni pubbliche – attraverso i due modelli sopra accennati – getta sicuramente un fascio di luce sulle fasi di gestione, a beneficio della trasparenza e della partecipazione sociale. L'affidamento a terzi, invece, seppure non significa affatto dare carta bianca all'impresa affidataria, fa comunque prevalere l'interesse privato su quello pubblico, allargando le maglie di modelli organizzativi improntati a una minore tutela ambientale e a minori considerazioni di carattere sociale. L'efficienza economica, alle volte spinta fino a violare le regole del gioco, non sempre si sposa con le esigenze di piena tutela delle matrici ambientali. Se la regola d'oro economica deve comunque prevalere, occorre pure considerare che: se nel primo caso saranno gli stessi comuni a gestire e a sopportare gli eventuali costi (ambientali, sociali, economici) di un eventuale gestione inefficiente e impattante (si pensi alle costosissime bonifiche e ai costi aggiuntivi di pulizia, e in genere al degrado urbano), nel secondo caso sono solo i margini di profitto a orientare l'azione economica, facendo prendere corpo al meccanismo ricorrente in campo ambientale, cioè quello della privatizzazione degli utili e della socializzazione dei costi.

Questo in teoria, poiché non mancano situazioni dove vale il contrario o dove l'uno o l'altro modello di gestione fa poca differenza nella pratica, principalmente in contesti territoriali caratterizzati dalla presenza organizzata di clan mafiosi o di strutture di malaffare capillarmente radicate. Le recenti vicende legate all'inchiesta su "Mafia Capitale" a Roma ne sono un esempio più che emblematico. In questi casi le logiche criminali sono capaci di snaturare leggi e approcci di gestione, rivolgendo tutto verso interessi particolari. Anche se gli attori in campo sono cooperative sociali senza apparente scopo di lucro. Se la pubblica amministrazione finisce in balia dei venti mafiosi e/o criminali in genere i rischi di moltiplicare gli affari per questi ultimi sono ancora più grandi. Ciò serve solo a ribadire quanto sia importante il contesto dove si concretizzano le politiche di gestione, quanto vale la qualità del capitale sociale, il rispetto delle regole e il senso civico e di responsabilità etica, che non è sempre dappertutto uguale.

Per i **rifiuti speciali**, invece, valgono essenzialmente le regole del libero mercato. Da una parte i soggetti produttori di rifiuti, dall'altra le imprese che forniscono i servizi di gestione. I primi pagano, i secondi incassano. In questo caso la regola è semplicemente quella della convenienza economica, ragione per la quale molte imprese scelgono le vie informali per abbattere i costi. Dall'esperienza investigativa appare chiaro che più lungo è il viaggio dei rifiuti tra i luoghi di produzione e quelli di gestione, maggiori sono le possibilità di inserimento di pratiche illegali, così come avviene in genere per le altre filiere.

Anche perché in questo caso è ancora più semplice effettuare il giro bolla, almeno rispetto alla gestione pubblica degli urbani, poiché manca completamente qualsiasi ruolo di controllo che, almeno in teoria, dovrebbe svolgere in quel caso l'amministrazione pubblica. Essendo una procedura di autocertificazione e riguardando carichi di diverse tipologie di rifiuti, risulta praticamente impossibile esercitare un controllo terzo minuzioso sui flussi. Per tale ragione la presenza di siti di gestione controllata vicini alle aree di maggior produzione di scorie costituisce un sicuro disincentivo al ricorso alle pratiche illecite. Questo in teoria, poiché in pratica bisognerebbe anche capire la qualità e il livello di capitale sociale di ciascun territorio e il suo grado di accettazione dell'illecito, insieme alla presenza di strutture criminali più o meno organizzate, posto che in aree ad alto tasso di criminalità organizzata gli impianti di gestione dei rifiuti si sono rivelati solo uno schermo per mascherare modalità completamente illegali di trattamento e smaltimento.



I modelli di gestione a confronto e le vulnerabilità nelle filiere

Operativamente, la prima fase consiste nella raccolta dei rifiuti. Se è stato implementato un modello di raccolta differenziata, inizia un percorso che parte dalle singole utenze domestiche per intercettare frazioni selezionate di scarti. Destinate poi a processi di ulteriore selezione, trattamento ed eventuale stoccaggio, per "abilitare" le singole frazioni a ulteriori processi per il recupero di materie e/o di energia. Passati da questo "limbo", quelli che erano in ingresso dei semplici scarti diventano alla fine di questo passaggio delle materie prime seconde, pronte per essere poste sul mercato, sia nazionale che internazionale. In questa filiera controllata, che può essere più o meno lunga, intervengono diverse professionalità, che possono caratterizzarsi da significativi processi di innovazione e ricerca. Se tradizionalmente le mafie hanno avuto il controllo nella gestione di segmenti economici poco innovativi e molto impattanti, si pensi ad esempio al movimento terra – presto trasformato in trasporto di rifiuti –, l'investimento anche pubblico verso percorsi tesi alla valorizzazione dei rifiuti si traduce necessariamente in un sicuro investimento in funzione anti-mafia.

In generale, i rischi di infiltrazioni illegali si possono manifestare soprattutto con l'intervento di soggetti economici (solitamente imprese regolarmente iscritte alle Camere di Commercio e detentori di partita Iva) che provano a intercettare carichi di rifiuti per indirizzarli verso circuiti paralleli. Queste imprese operano sia nel mercato legale che in quello illegale, circostanza che gli offre enormi potenzialità. Potendo cambiare la natura dei rifiuti gestiti, quindi dei loro costi, attraverso la falsificazione di un semplice codice.

Nei casi di raccolta differenziata è quindi evidente l'aumento del controllo e della tracciabilità dei movimenti. Lo stesso obbligo di conferire presso gli impianti solo determinate tipologie di scarti, che devono possedere necessariamente determinate caratteristiche (per essere poste sul mercato), in qualche modo scoraggia la manipolazione dei documenti a giustificazione di trattamenti fasulli. Se tutto va nel "dimenticatoio" della discarica, dove nessuno verificherà, è ovvio che l'incentivo a ricorrere all'illecito si moltiplica. È chiaro che in questo modo si crea un conflitto, anche all'interno della stessa azienda, tra il tentativo di risparmiare sui costi di trattamento e l'altrettanto interesse a realizzare un valore da immettere nel mercato attraverso le operazioni regolari. L'incentivo a realizzare un guadagno con il riciclo può essere (e non sempre lo è) molto conveniente rispetto al mero abbattimento dei costi di smaltimento. E questo rappresenta un sicuro incentivo, nei fatti, al rispetto delle regole. Visto che la molla a far scattare i traffici illeciti è quella economica, in una logica costi-benefici spostare l'accento su processi virtuosi può scardinare vecchi meccanismi a forte rischio ecocriminale, a tutto beneficio della legalità, quindi del rispetto dell'ambiente e della salute dei cittadini. Semplificando al massimo, si tratta di una forma temperata del teorema di Ronald Coase, secondo il quale il conflitto tra diritti di proprietà all'interno del mercato porterebbe alla gestione più efficiente delle risorse, che nel nostro caso sarebbe temperata, però, da un ruolo cruciale di regolazione e controllo svolto dai Comuni, quindi dall'autorità pubblica.

Nei casi di aziende terze di gestione, titolari (perché vincitori) di appalti oppure intervenuti successivamente tramite sub appalti, i rischi si concretizzano sia per la falsificazione dei documenti attestanti la corretta gestione, sia per l'uso finale degli scarti. In breve, come dimostra l'inchiesta coordinata dalla Dda di Catania denominata Nuova Jonia (2013), culminata con l'arresto di 27 persone, tra cui sei dipendenti dell'azienda titolare del servizio di gestione dei rifiuti e due della discarica del Val Dittaino. L'ipotesi al vaglio degli inquirenti è che si manomettevano i documenti per enfatizzare le performance in tema di raccolta differenziata. Accanto a questo, gli inquirenti hanno ipotizzato che gli amministratori pubblici avrebbero omesso i controlli e, nei casi in cui venivano svolti, questi avvenivano con largo preavviso. Anche quando venivano accertate delle irregolarità, inoltre, le autorità competenti non avrebbero contestato gli addebiti alle ditte, ma si sarebbero rivolti a un personaggio attivo nel doppio ruolo di responsabile dell'azienda titolare del servizio di gestione dei rifiuti e di esponente del clan dei Cintorino. Questa indagine, così come altre – si ricordi quella milanese denominata Clean city, che ha riguardato la gestione dei rifiuti urbani in alcuni comuni di Lombardia, Piemonte, Lazio e Puglia – dimostra come la corruzione sia lo strumento privilegiato per aggirare leggi e regolamenti. E se le istituzioni pubbliche sono le prime a cedere diventa impossibile lottare efficacemente l'illegalità in ogni sua forma.

È chiaro che se il sistema industriale è in grado di creare una domanda di rifiuti da trattare, quindi di assorbire i flussi creando valore aggiunto, si restringono i margini di operatività dei circuiti criminali. Non vuol dire annullarli, ma circoscriverli. L'esperienza investigativa dimostra, infatti, che anche a fronte di sistemi di raccolta differenziata l'assenza di distretti industriali capaci di assorbire i flussi rischia solo di preparare il campo alle pratiche illegali. Non sono mancati i casi in cui le stesse piattaforme ecologiche comunali sono state preda di ruberie oppure di scambi avvenuti al di fuori della legge.

Senza dubbio, il sistema di assegnazione del servizio di gestione dei rifiuti tramite appalti è quello più a rischio intromissione di pratiche corruttive e di illegalità in genere. Seppure le gare a evidenza pubblica sono il meccanismo "naturale" per garantire trasparenza ed efficienza in un'ottica pubblica, nella pratica si rivelano spesso permeabili a logiche privatistiche. La effettiva libertà dei mercati è stata, ad esempio, messa a dura prova dal sistematico ricorso ad Associazioni temporanee di imprese, soggetti strumentali ad aggirare la concorrenza, predisponendo una squadra sicuramente vincente nella gara, che poi si spartirà i lavori tra coloro che hanno siglato l'accordo sotto banco. Come dimostrano innumerevoli indagini, un sistema di rotazione all'interno dei trust costituiti ha sempre soddisfatto i grossi gruppi, con meccanismi molto permeabili alle logiche illegali. In parte, questo meccanismo vale anche nella gestione dei rifiuti, dove l'iniziale dominio di una società si è presto tradotto in un formidabile potere di tipo monopolistico, tendente inevitabilmente verso quelle soluzioni più convenienti dal punto di vista economico, dalla parte della stessa azienda, però.

Il criterio del massimo ribasso dell'offerta economica, poi, è (come in generale nel campo dei lavori pubblici), nei fatti, favorevole ai clan mafiosi e ai sistemi criminali, che possono contare su enormi capitali illeciti e sulla possibilità di gestire il servizio di gestione dei rifiuti attraverso pratiche illecite. Tanto i costi verranno sempre scaricati sulla società. Se l'offerta qualitativa viene sistematicamente sacrificata sull'altare del massimo risparmio, si penalizzano le offerte migliori, anche quelle messe in piedi da società che hanno investito sulla responsabilità sociale e ambientale. Consapevole dell'importanza di questo aspetto, recentemente la Direttiva Ue ha introdotto il calcolo dei costi del ciclo di vita delle materie e del processo di produzione tra i criteri che debbono essere presi in esame per la valutazione finale delle offerte nell'ambito degli appalti pubblici.



I rifiuti plastici e i RAEE

Rispetto alle due singole tipologie di scarti presi a esame all'interno del progetto – rifiuti plastici e RAEE (rifiuti di apparecchiature elettriche e elettroniche) – i rischi di vulnerabilità alle pratiche illegali sono simili dal punto di vista generale e differenti da un punto di vista più operativo.

Sia per i rifiuti plastici che per i RAEE l'entropia è alta, ossia il grado di disordine nell'intercettare i flussi di scarti che si generano nei punti più disparati. Dal singolo cittadino e alle sue articolazioni sociali fino alle grandi imprese e agli uffici pubblici e così via. Intercettare nel modo migliore – cioè fattibile da un punto di vista pratico ed economicamente sostenibile – queste tipologie di scarti significa poter governare porzioni importanti dei singoli territori. Se il sistema dei consorzi per la gestione efficiente degli imballaggi è stata la prima risposta, che attraverso il meccanismo del contributo ambientale finanzia la raccolta e il definitivo recupero, forse oggi serve fare un passo in avanti per valorizzare al massimo il potenziale economico, e non solo, del riciclo. L'esistenza di questa pluralità di soggetti ha comunque garantito una maggiore tracciabilità e trasparenza, almeno se comparato con quanto accade in altri settori, come quello degli scarti metallici, diventati la nuova manna per i trafficanti di rifiuti, anche su scala mondiale. Tra i consorzi ci sono, infatti, tanti esempi virtuosi, che hanno dato un grosso contributo alla razionalizzazione e alla trasparenza del sistema. Uno dei casi più emblematici è quello degli pneumatici fuori uso, che da quando è entrato in vigore il sistema della responsabilità in capo al produttore, resa effettiva attraverso società consortili, ha via via prosciugato le sacche di illegalità.

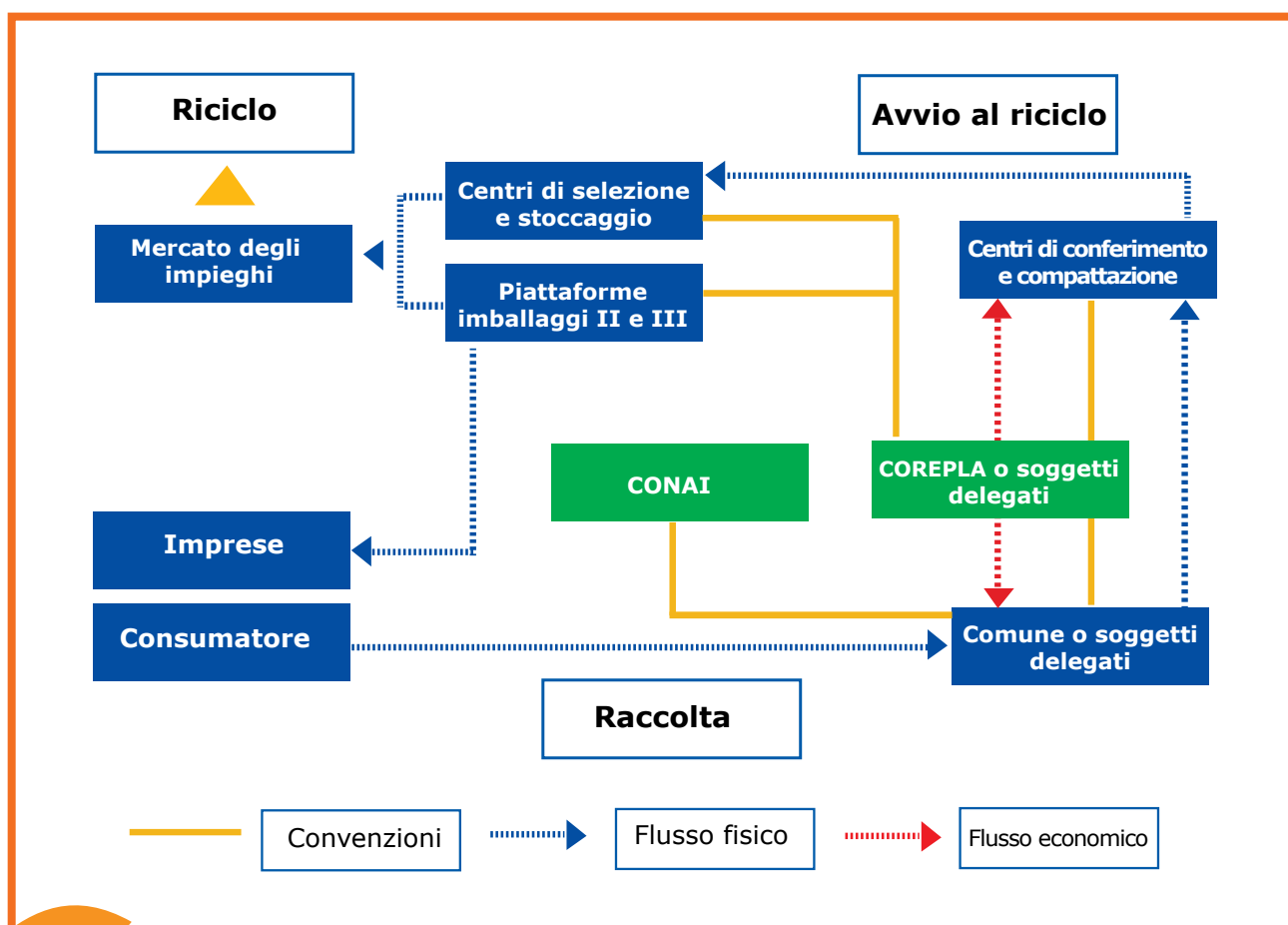
Questa si palesa soprattutto nel passaggio da ciò che stabilisce la legge e ciò che accade nella realtà. Se le filiere sono certificate e controllate i rischi diminuiscono fino ad annullarsi, ovviamente vale anche il contrario, cioè filiere troppo lunghe e poco trasparenti sono ad alto tasso di rischio. Nel caso delle materie plastiche sono obbligati ad aderire al Consorzio Polieco i produttori e gli importatori, gli utilizzatori e i distributori, i riciclatori e i recuperatori di rifiuti, oltre ai soggetti che intendano essere coinvolti nella gestione dei rifiuti a base di polietilene. Il Consorzio svolge quindi un ruolo centrale nel promuovere e valorizzare la raccolta e il recupero dei materiali in polietilene post consumo, anche se ciò non annulla, di fatto, l'agire dei trafficanti. Tali materiali, infatti, raccolti attraverso i modi più disparati possono finire nel giro illegale grazie al coinvolgimento di soggetti che intercettano, in uno qualsiasi dei punti della filiera, i materiali al fine di indirizzarli nel mercato nero. Se trattasi di materiali da imballaggio per i sistemi legali è facile intercettarli attraverso la raccolta differenziata, se invece questa non è stata implementata la tracciabilità – almeno nel caso che rientrano tra gli urbani o assimilati agli urbani – sparisce del tutto; in quest'ultimo caso i carichi di rifiuti raccolti da soggetti informali, oppure legali ma operanti in maniera illegale, possono tranquillamente prendere le vie illegali. Muovendoci invece nel campo dei rifiuti speciali, quindi sottratti al controllo pubblico – al di fuori dei casi in cui vige l'obbligo di far parte del Consorzio (ripetiamo, tutti i produttori e gli importatori, gli utilizzatori e i distributori, i riciclatori e i recuperatori di rifiuti a base di polietilene) – è più complicato far rientrare tali materiali all'interno di un sistema di tracciabilità. Gli operatori del settore individuano nelle piattaforme di selezione e stoccaggio i punti critici della filiera. Le stime parlano di circa il 20% di materiali plastici post consumo (anche a base di polietilene) che sparisce dalla contabilità ufficiale, finendo nei circuiti illegali.

Allargando il ragionamento alla filiera del packaging in plastica in Italia, il rifiuto prodotto dal consumatore percorre quattro passaggi successivi prima di arrivare alla destinazione finale e quindi al riciclo definitivo. Lungo la filiera vi sono una serie di compensazioni e step intermedi in cui sono coinvolti i consorzi nazionali. Seppure l'obiettivo nobile di riciclare impone diversi passaggi (dal consumatore al riciclo vero e proprio), che segnano percorsi diversi per usi alternativi, è indubbio che tali passaggi si prestano a pratiche illegali svolte dai singoli operatori, che provano a creare un doppio livello: quello formale e quello informale. Per questo motivo, piuttosto che inutili appesantimenti burocratici, facilmente aggirabili, servono regole più chiare e meno burocratiche e meccanismi di tracciabilità più efficaci. Così come serve che le pratiche di prevenzione siano alla base delle politiche generali di gestione, a partire dalla produzione di imballaggi facilmente recuperabili – evitando quanto più possibile imballaggi multi-materiali – e dal design stesso, che agevoli lo smontaggio e il recupero dopo il consumo.



La scelta del legislatore nazionale è comunque quella di attribuire l'onere economico dello smaltimento ai soggetti produttori attraverso il sistema dei consorzi e del contributo ambientale che serve a fornire le risorse economiche per avviare una gestione efficiente. In particolare, se alla gestione e allo smaltimento dei rifiuti urbani deve provvedere la pubblica amministrazione con apposito servizio pubblico in regime di privativa, al recupero e smaltimento dei rifiuti speciali deve provvedere il singolo produttore direttamente, previa autorizzazione, o tramite imprese terze, autorizzate e specializzate. In questo contesto operano i Consorzi di gestione dei rifiuti previste e riconosciute dall'ordinamento giuridico nazionale. Così come il trasporto, anche se eseguito in conto proprio, è sottoposto ad abilitazione, costituita dall'iscrizione presso l'apposito albo nazionale gestori ambientali, salvo deroghe consentite dalla legge.

Se, dunque, le politiche di raccolta differenziata destinata ai rifiuti urbani, e agli assimilati agli urbani, influenzano i circuiti di trattamento e recupero, attraverso il ruolo svolto dai consorzi, nel campo industriale le scelte dei singoli operatori – specificatamente condizionate dalla logica dei costi – si prestano a scorciatoie facilmente praticabili. Salvo i casi in cui si creano sinergie produttive, ad esempio attraverso ecodistretti tesi alla valorizzazione degli scarti, in cui l'incentivo economico legato al recupero legale svolge una chiara funzione deterrente rispetto all'illecito.

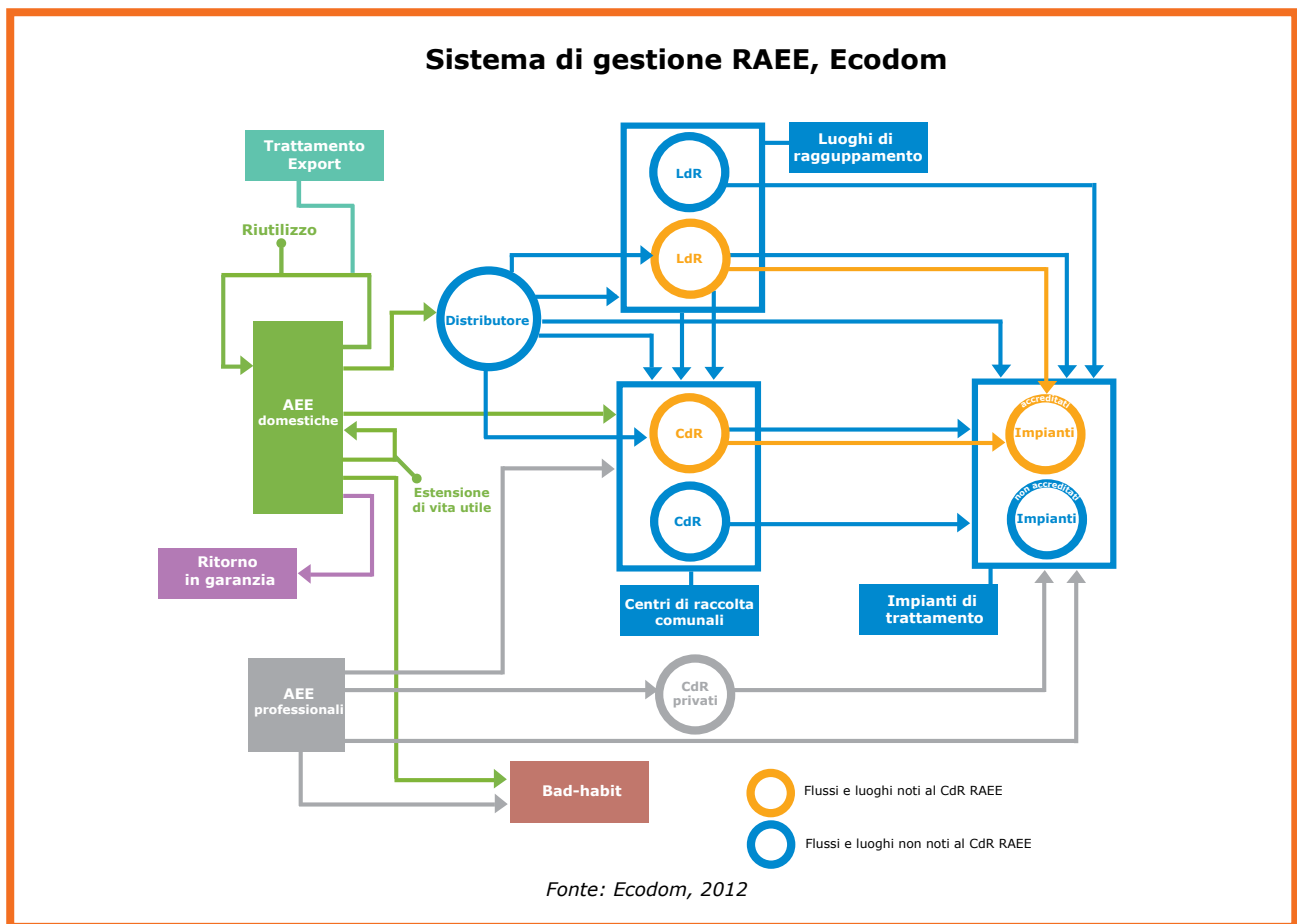




Evidentemente la risposta più efficace per contrastare i circuiti illegali può essere una migliore strategia a livello economico-produttivo. Come hanno spiegato in un documento congiunto Polieco ed Eurispes, il miglioramento della gestione dei rifiuti contribuisce a potenziare l'utilizzo delle risorse e può aprire nuovi mercati e creare posti di lavoro, favorendo una minore dipendenza dalle importazioni di materie prime e consentendo di ridurre gli impatti ambientali, in una logica di transizione verso una gestione sostenibile dei materiali. In particolare, i rifiuti in plastica e la loro gestione rappresentano una grande sfida per la tutela dell'ambiente, ma sono anche una formidabile occasione per recuperare valore. Per tale motivo una delle proposte avanzate da tempo da Polieco, e condivisa da un fronte vastissimo, è di riproporre in sede legislativa la condizione che gli impianti di riciclo in cui si conferiscono all'estero i rifiuti recuperabili debbano avere caratteristiche ambientali equivalenti a quelle vigenti in Europa; la seconda proposta – sempre firmata da Polieco – potrebbe essere la promozione di un mercato che tuteli più efficacemente i prodotti green e di qualità del Made in Italy.

Per i rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche, ai fini di una attenta mappatura delle filiere, occorre suddividerli in due grandi categorie: quelli domestici e quelli professionali. I primi sono generati dalle utenze domestiche, quindi risentono delle politiche più o meno virtuose degli enti locali in tema di raccolta differenziata e di recupero. I secondi, invece, sono quelli generati dalle aziende, che rispondono alle scelte dei singoli operatori economici, più o meno condizionate dagli enti pubblici.

A proposito dei RAEE domestici, tre sono le vulnerabilità segnalate dagli operatori del settore, comprese le forze dell'ordine. La prima attiene alla leggerezza o alla scarsa professionalità e cura con cui si mette in campo la raccolta dei RAEE presso le singole utenze. Cui va aggiunta l'oggettiva difficoltà a praticare la raccolta differenziata nei singoli contesti, anche per la mancanza di adeguati impianti di raccolta, come le isole ecologiche, spesso troppo lontane dai centri urbani, di difficile accesso e alla mercé di sistematici furti. Quindi, alla forte entropia che caratterizza la fase della raccolta vanno aggiunti sistemi inadeguati, se non quando errati, che finiscono per incentivare ulteriormente i percorsi informali. In questo modo, nei fatti, i RAEE vengono destinati a soggetti che offrono soluzioni sbrigative e spesso completamente fuori legge. Ecco perché migliorare la raccolta differenziata, garantendo al massimo la tracciabilità dei flussi, è il miglior antidoto all'illegalità. A fronte dei 4 chili per abitante che ogni anno vengono raccolti e differenziati dai circuiti legali, se ne perdono per strada almeno 11. Una situazione preoccupante anche in vista degli obblighi europei, che impongono al nostro paese di smaltire a norma almeno l'85% dei RAEE entro il 2019. Raggiungere l'obiettivo di intercettare legalmente 15 chili per abitante annui dovrebbe rappresentare la sfida dei prossimi anni.



La seconda vulnerabilità è data dalla circostanza che in uscita dai centri di raccolta i RAEE prendono strade diverse da quelle previste dalle legge, a causa dell'attribuzione di codici Cer sbagliati, per colpa o per dolo. Attribuzione scorretta che di solito nasce dal tentativo di risparmiare sui costi di smaltimento, mettendo in piedi strategie propriamente criminali, come dimostrano innumerevoli inchieste giudiziarie. Un caso tipico è quello di attribuire a un RAEE particolarmente oneroso da smaltire, come i frigoriferi o altri elettrodomestici ingombranti, un codice Cer relativo a materiali ferrosi, in modo da venderlo ai rottamatori. Si tratta del solito meccanismo del giro bolla che prende corpo soprattutto nei centri di raccolta e che serve per destinarli ai circuiti informali e/o criminali.

La terza vulnerabilità per i RAEE domestici attiene, infine, al fatto che, nonostante codici Cer corretti, in Italia operano troppi soggetti economici che non hanno competenze adeguate, trattandosi di tipologie di rifiuti particolarmente complicate da gestire e soprattutto da recuperare. Come fanno notare gli operatori del settore, il rilascio delle autorizzazioni da parte di Province e Regioni – che non hanno gli strumenti tecnici e operativi per effettuare una reale attività di controllo – ha dato la titolarità ad agire, oltre a soggetti perfettamente in regola e capaci, a imprese spregiudicate che si sono inserite nel mercato col solo intento di sfruttare la confusione normativa e la segmentazione dei controlli, per spostare flussi di rifiuti dalla parte dell'illegalità.

Passando invece a quelli professionali, la principale vulnerabilità segnalata dagli operatori è la finta vendita di queste tipologie di rifiuti come prodotti usati e perfettamente funzionanti. Molto spesso solo un escamotage per trasformare fittiziamente un costo in un ricavo, tagliando la testa al toro su come smaltirli. In questo modo i RAEE finiscono per perdersi nei canali illegali o informali, con gravi danni economici e ambientali. E' questa una delle tecniche criminali utilizzate principalmente per i traffici internazionali, diretti soprattutto nei paesi africani o asiatici, come provano le attività investigative svolte in questi ultimi anni dall'Agenzia delle dogane insieme alle forze di polizia.

In generale, quindi, i rischi di illegalità si manifestano in maniera diversa a seconda dei punti di sorgenza dei RAEE, e da lì in poi, a seconda dei circuiti attivati. Vale come considerazione complessiva che più sono attente ed efficienti le politiche, pubbliche e private, di gestione, minori sono le manifestazioni criminali, così come più il settore economico-industriale è pronto e convinto a investire sul riciclo, quindi a puntare sui rifiuti elettrici ed elettronici come valore, meno spazio si lascia alle imprese ecocriminali.



Altre considerazioni sulle criticità delle filiere

L'analisi elaborata dalla Direzione centrale antifrode e controlli dell'Agenzia delle dogane dei monopoli riguardante il dispositivo di prevenzione e repressione dei traffici illeciti internazionali di rifiuti, indica chiaramente che nel contesto dei mercati mondiali agiscono, anche per finalità criminali, società commerciali appositamente costituite per fare da filtro alle responsabilità delle persone fisiche che per esse operano con modalità illecite.

Si impone pertanto una riflessione sull'adeguatezza delle attuali norme sulla concorrente responsabilità delle aziende per fatti derivanti da reato commessi da persone riconducibili alle attività societarie. Occorre evitare, infatti, che i controlli realizzati dalle dogane e dalle forze di polizia perdano nel loro complesso in efficacia e deterrenza davanti a condotte illecite che caratterizzano l'azione di compagni aziendali, promuovendo e attuando le disposizioni che nell'ordinamento giuridico nazionale e dell'Unione Europea consentono azioni sospensive e interdittive dell'attività imprenditoriale illegittima quando questa sia caratterizzata da forte "opacità" e/o mancanza di trasparenza nel rispetto delle regole poste a tutela dell'ambiente e del territorio.



In questo senso, di significativa importanza appaiono i primi esiti del questionario rivolto agli operatori, poiché le risposte fornite indicano quanto la maggioranza sarebbe disponibile al potenziamento di misure alternative o rafforzative delle sanzioni penali, prevedendo per esempio regimi di sorveglianza aziendale, di misure amministrative di controllo che consentano all'azienda coinvolta in indagini su traffici illeciti di rifiuti il pieno ripristino delle attività aziendali regolari, ri-generando così cicli produttivi virtuosi e responsabilizzando gli organi direttivi.

Nello stesso contesto, a livello nazionale, occorre sensibilizzare gli organi di Governo affinché vengano attuate a pieno le disposizioni che prevedono per i reati ambientali (si intendano comprese per economia di trattazione in questo ambito sia la violazione dell'art. 259 che le più gravi contestazioni inerenti l'art. 260 del D. Lgs. 152 del 2006), l'inizio dei procedimenti a carico delle società - soggetto giuridico -, secondo quanto previsto dal D. Lgs. 231 del 2001. Le iniziali ricognizioni curate dall'Autorità Doganale sulle violazioni scoperte nel commercio internazionale illegale di rifiuti, fanno ritenere che le azioni afflittive e sospensive consentite all'Autorità Giudiziaria dal D. Lgs. 231 del 2001 (responsabilità amministrative del soggetto giuridico), diverse da quelle ordinate nell'ambito del procedimento penale contro i rappresentanti delle aziende, siano state adottate in rarissimi casi.

Queste considerazioni, riguardanti la necessità di non far dipendere il dispositivo sanzionatorio e afflittivo in caso di illeciti soltanto dal procedimento penale (la cui efficacia e speditezza denota criticità più volte segnalate), sono estensibili, purtroppo, anche al comparto delle violazioni agroalimentari.

I servizi di controllo, di prevenzione e repressione degli illeciti posti in essere dalle dogane sono inoltre risultati fortemente condizionati dai tempi eccessivamente ristretti imposti a livello nazionale dall'Art. 5, comma 2 bis D.L. 145 del 23/12/2013 convertito in Legge il 21/2/2014 n.9, con la quale il legislatore italiano ha previsto un massimo di 5 ore per le visite fisiche e di 3 giorni per gli esami di laboratorio. Si impone una riflessione sugli effetti di queste disposizioni, con le quali evidentemente si è inteso privilegiare la scorrevolezza delle spedizioni e non la correttezza dei traffici commerciali.



Chi siamo



Corpo Forestale dello Stato

Il Corpo forestale dello Stato, istituito nel 1822, è una forza di polizia a ordinamento civile specializzata nella tutela del patrimonio naturale, nella prevenzione e repressione dei reati in materia ambientale. È preposto altresì alla sorveglianza dei Parchi, delle aree naturali protette e delle Riserve naturali dello Stato. Si occupa di ricerca e di educazione ambientale, ha compiti di polizia venatoria e garantisce l'applicazione della Convenzione di Washington. Discariche incontrollate, inquinamento delle falde, incendi e abusivismo edilizio e frodi alimentari sono solo alcuni dei fenomeni che impegnano il personale della Forestale, dai comandi stazione ai nuclei investigativi specializzati. www.corpoforestale.it



L'Agenzia delle dogane e dei monopoli è un ente pubblico non economico, istituito nel 1999. Svolge attività di controllo, accertamento e verifica relative alla circolazione delle merci e alla fiscalità interna connessa agli scambi internazionali. Si occupa di prevenzione e contrasto degli illeciti di natura extra tributaria, come i traffici illegali di prodotti contraffatti o non rispondenti alle normative in materia sanitaria o di sicurezza, di armi, droga, beni culturali, rifiuti, nonché di specie animali e vegetali minacciate di estinzione protette dalla Convenzione di Washington. www.agenziadoganemonopoli.gov.it



LEGAMBIENTE

Legambiente è un'associazione senza fini di lucro nata nel 1980. La sua attività si basa sull'ambientalismo scientifico, che unito a un costante lavoro di informazione, sensibilizzazione e coinvolgimento dei cittadini, l'ha resa l'organizzazione più diffusa sul territorio, con oltre 115mila tra soci e sostenitori e mille gruppi locali. Energia e rifiuti, aree naturali e centri urbani, qualità dell'aria e delle acque, innovazione e green economy, turismo e beni culturali, pace e diritti: sono tanti i fronti su cui promuove campagne, organizza iniziative, denuncia illegalità. Con l'Osservatorio nazionale ambiente e legalità, svolge attività di ricerca, analisi e denuncia sul fenomeno delle ecomafie. www.legambiente.it





Questo lavoro di ricerca sulle filiere rientra nell'ambito del progetto Civic-Common Intervention on Vulnerability in Chains finanziato dalla Commissione Europea nell'ambito della linea di finanziamento Isec. Partner del progetto sono il Corpo forestale dello Stato, l'Agenzia delle dogane e dei Monopoli e Legambiente Onlus. Scopo preliminare del lavoro è di mappare le filiere di tre importanti settori – rifiuti, agroalimentare e specie protette – per individuare vulnerabilità alle penetrazioni ecocriminali. Obiettivo finale, invece, produrre Linee guida e proposte operative e concrete per migliorare gli standard di efficienza e di prevenzione nel contrasto alle varie forme di illegalità.

La redazione dei Report del progetto Civic è a cura dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, del Corpo forestale dello Stato e di Legambiente Onlus.

A pagina 2 la foto è di Marco Valle



CIVIC

COMMON INTERVENTION
ON VULNERABILITIES IN CHAINS

**L'illegalità nelle filiere dei rifiuti,
delle specie protette
e dell'agroalimentare.**

