



COMMON INTERVENTION
ON VULNERABILITIES IN CHAINS

Linee guida del progetto



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

Indice

Introduzione	2
Linee guida nelle filiere dei rifiuti plastici e dei Raee	3
La sintesi delle proposte per ciascuna filiera	8
Iniziative da suggerire su scala Ue	12
Linee guida nelle filiere delle specie protette	14
I controlli in Italia	16
La filiera delle pelli di rettile	19
La filiera del legname	22
Linee guida nelle filiere dell'olio extravergine di oliva e del Parmigiano Reggiano Dop	24
I controlli	24
Le proposte	27
Conclusioni	30



Linee guida del progetto

Queste Linee guida sono il risultato del lavoro di ricerca svolto nell'ambito del progetto Civic e di coinvolgimento degli stakeholder, finanziato dalla Commissione Europea nell'ambito del Programma Prevention and fight against crime (Isec).

Partner del progetto sono il Corpo forestale dello Stato, l'Agenzia delle dogane e dei monopoli e Legambiente Onlus.

Introduzione

L'obiettivo principale del progetto Civic è di mappare le filiere di tre importanti settori – rifiuti, agroalimentare e specie protette – per individuare vulnerabilità in cui si può inserire l'agire criminale. Mappare le filiere significa passare al setaccio ciascun passaggio di iter spesso complessi e macchinosi, che vedono coinvolti una molteplicità di soggetti economici e amministrativi, mezzi logistici e apparati di controllo, sia a livello nazionale che internazionale.

Il primo passo è stato, quindi, raccogliere quante più informazioni possibili sulle tre filiere utilizzando tutti gli strumenti a disposizione, con una particolare attenzione agli operatori del settore e in genere agli stakeholder, che sono stati coinvolti per avere punti di vista "interni" e consapevoli. Considerato che ciascuna filiera si scompone in una molteplicità di specifiche sotto filiere, si è scelto di focalizzarne l'analisi a due per ciascun settore. Per i rifiuti l'approfondimento riguarderà i Raee (rifiuti da apparecchiature elettriche ed elettroniche) e la plastica; per l'agroalimentare, la filiera del Parmigiano Reggiano e dell'olio extravergine di oliva; per le specie protette, il legname e il pellame di rettile.

La mappatura delle sei sotto filiere servirà, dunque, a intercettare le vulnerabilità, cioè situazioni a forte rischio di offrire spazi all'illegalità. Vulnerabilità che possono essere causate da normative o regolamenti incoerenti o nei fatti criminogeni, da iter farraginosi e inutilmente costosi, da controlli inefficaci e/o del tutto formali. Oltre, ovviamente, a essere pesantemente condizionate dalla presenza di network criminali. Quest'attività ha portato alla redazione di tre rapporti per ciascuna filiera, che è possibile visionare sul sito del progetto al seguente link <http://progetto-civic.eu/i-documenti/>.

Dopo questa prima fase cognitiva, il secondo passo del progetto è stato di predisporre una decina di seminari formativi in alcune città d'Italia particolarmente interessate al fenomeno (Venezia, Firenze, Bari, Napoli, Roma, Milano, Civitavecchia), che hanno visto la partecipazione in qualità di relatori e/o semplici uditori di centinaia di persone, molto spesso in rappresentanza delle forze dell'ordine e di autorità di controllo, della Pubblica amministrazione, insieme a ricercatori, stakeholder, imprenditori, Ong ed esponenti di consorzi di filiera. Seminari che, partendo dalla presentazione dei suddetti dossier, si sono rivelati momenti di approfondimento e di scambio d'informazioni tra addetti ai lavori utilissimi per completare il patrimonio conoscitivo sulle vulnerabilità delle filiere e per elaborare delle possibili risposte, non solo in un'ottica legalitaria.

Non a caso uno dei tratti caratterizzanti del progetto Civic è stato quello di coinvolgere i soggetti che concretamente intervengono in ciascun punto della filiera, per osservare dal loro speciale punto di vista (interno) gli eventuali buchi di sistema, le falle dei controlli, le "zone a rischio" di offrire spazi di manovra all'illecito, anche di tipo organizzato e mafioso. Rischi confermati anche dal questionario proposto e compilato per Civic da diversi stakeholder coinvolti nelle filiere (analizzato e commentato da Eurispes), laddove emerge chiaramente come la criminalità organizzata sia percepita, anche dagli addetti ai lavori, come un rischio concreto.

È così emerso dall'interazione con i vari soggetti coinvolti nell'analisi delle filiere per l'individuazione delle criticità che l'illegalità non è solo il risultato di scelte propriamente criminali, ma anche condizionato dalle modalità specifiche con le quali sono state implementate le filiere, dalla qualità delle relazioni sociali, del livello di innovazione e trasparenza presente nelle scelte economiche. Nella piena consapevolezza, dunque, che conoscere il mercato legale e i suoi meccanismi sia un esercizio fondamentale per comprendere meglio quello illegale.

Individuate così le situazioni di maggior rischio, il progetto in esame si è assunto l'onere di elaborare, facendo tesoro di tutto ciò che è emerso durante le prime due fasi, delle Linee Guida utili ai decisori politici e in genere alle istituzioni per superare nel miglior modo possibile le vulnerabilità nelle filiere. Accanto alle Linee Guida, questo documento non ha lesinato a mettere in luce anche le buone pratiche già esistenti per una migliore lotta internazionale ai crimini ambientali, come, ad esempio, l'art. 260 Dlgs 152/2006 della legislazione italiana che sanziona i traffici illeciti di rifiuti o i buoni modelli di governance esistenti nella gestione dei rifiuti in un'ottica di circolarità e di prevenzione.

Queste Linee Guida vogliono perciò essere uno strumento operativo e concreto per limitare l'affermazione delle illegalità nelle filiere monitorate, destinate alle forze dell'ordine, operatori del settore, ma soprattutto ai policy-makers a livello europeo e dei singoli stati membri Ue.

1. Linee guida nelle filiere dei rifiuti plastici e dei Raee

Come abbiamo descritto nel dossier sulle vulnerabilità, 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 composte le filiere, dalla loro lunghezza, dai circuiti attivati, dalle opportunità economiche 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.

Il confronto con gli stakeholder e l'analisi investigativa suggeriscono che i trafficanti di rifiuti si muovono sia nella fase di gestione di servizi di trasporto-trattamento-smaltimento, che nella fase tesa alla loro valorizzazione (sia in termini di energia che di materia) in maniera illecita. Sotto quest'ultimo profilo, i trafficanti di rifiuti sono sempre più attivi nell'intercettare singole tipologie di scarti al fine di sfruttare il loro intrinseco valore – riciclo in nero – aggirando le norme di settore e facendo concorrenza sleale alle imprese che invece operano correttamente.

Dalle più interessanti risultanze investigative appare evidente come i rifiuti da apparecchiature elettriche ed elettroniche (Raee) e di plastica siano tra i più richiesti dai trafficanti. Nel primo caso, per il recupero di metalli e terre rare, nel secondo, soprattutto per il recupero energetico, soprattutto verso gli impianti energivori dislocati in quei paesi che stanno vivendo un significativo incremento della propria produzione industriale, come alcuni paesi del Sud est asiatico.

In Italia, sia per il caso dei Raee che dei rifiuti plastici esistono dei consorzi di gestione (composti dalle aziende produttrici) che consentono di applicare il principio del chi inquina paga, svolgendo un ruolo determinante nell'incentivare la raccolta e il riciclo, svolgendo allo stesso tempo un ruolo di controllo e certificazione delle filiere di gestione. Per tali motivi abbiamo scelto queste due sotto filiere come case studies del presente progetto, potendo così contare sul coinvolgimento di questi attori, determinanti, per capirne meglio le dinamiche interne.

Sul piano generale, comunque, e al di là delle singole inchieste, emerge dalle investigazioni di polizia l'esistenza di network internazionali di trafficanti di rifiuti, capaci di muoversi – come appena accennato – 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.

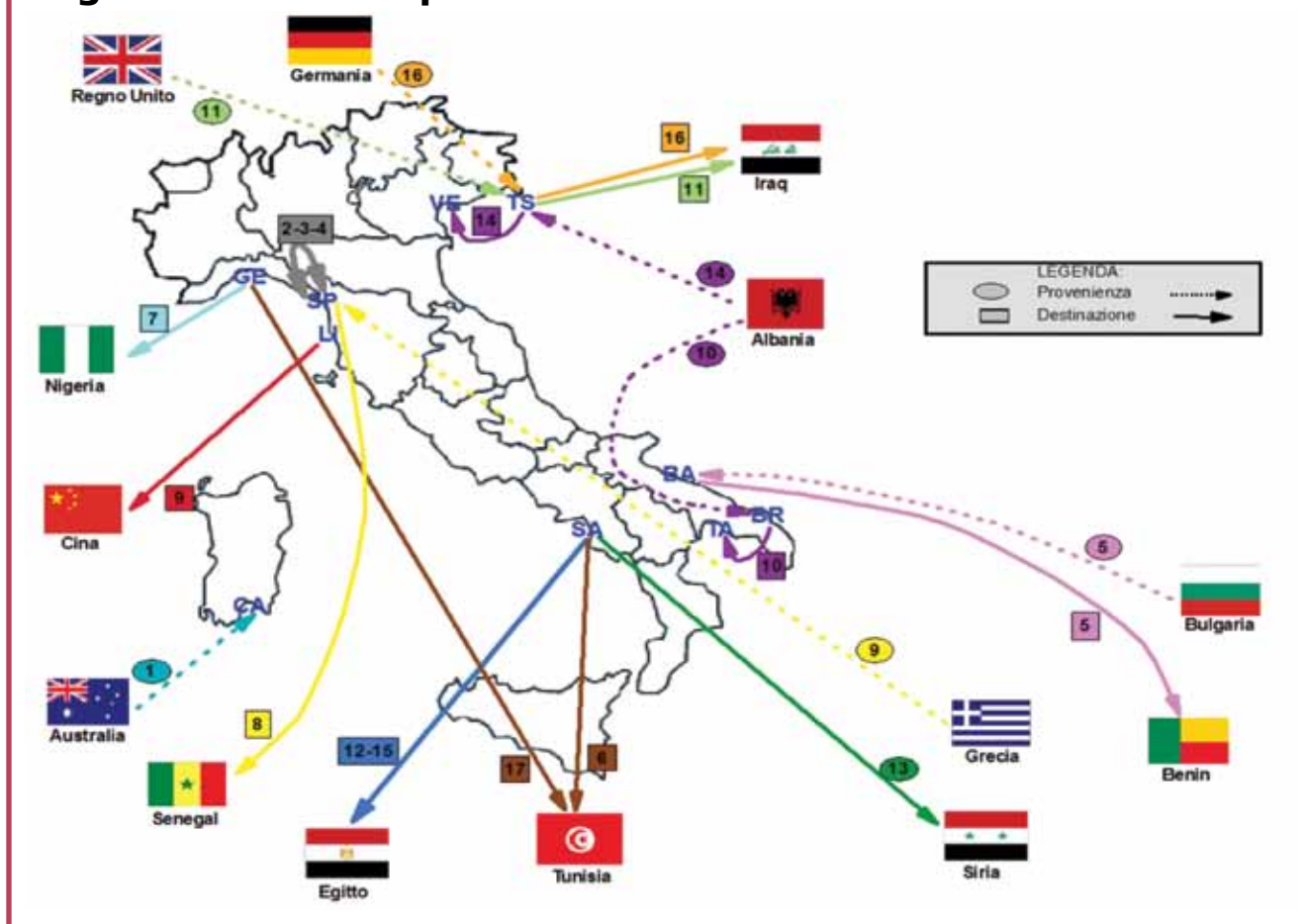
Per i trafficanti, infatti, intercettare illecitamente partite di rifiuti significa, quindi, non solo garantire ai produttori/detentori risparmi sui costi di smaltimento, ma anche entrare in possesso di preziose materie prime seconde, che valgono ogni anno sul mercato globale – solo per le principali 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 (come già ampiamente documentato nel report sulle vulnerabilità), si sta sempre di più accostando un parallelo sistema di raccolta e riciclo svolto completamente in maniera illegale, che costituisce per gli inquirenti, soprattutto oggi, il principale motivo di preoccupazione. Sempre più spesso, infatti, i flussi criminali di questo tipo si proiettano sui circuiti mondiali, esattamente laddove si è da qualche 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 dagli scarti provenienti dai paesi dell'Unione Europea, assicurano gli investigatori.

Non a caso, tra le oltre quattromila tonnellate di rifiuti sequestrate nel 2013 dalle dogane e dalle forze dell'ordine italiane, soprattutto pronte per essere spedite via container, più del 70% è rappresentato da scorie metalliche e parti di veicoli fuori uso, il 14% di plastiche, quasi il 7% di copertoni usati e gomma, più del 5% di tessuti.

Consapevoli dell'importanza assunta negli ultimi anni dai traffici illeciti ex art. 260, nel 2010 il Governo italiano ha affidato la competenza investigativa alle Direzioni distrettuali antimafia che fanno capo alla Direzione nazionale antimafia. Il lavoro avviato ha permesso di delineare il tratto eminentemente economico-finanziario dei traffici, laddove compaiono 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 compagnie societarie apparentemente insospettabili.

Proprio per questi motivi il Corpo Forestale dello Stato e la Direzione Nazionale Antimafia hanno sottoscritto nel 2012 un protocollo d'intesa finalizzato allo scambio di informazioni in merito ai traffici di rifiuti, anche internazionali, e a tal fine è stato distaccato un nucleo di personale del Corpo espressamente dedicato all'attività di analisi criminale relativa ai reati ambientali. Sono sempre i soldi il motore dei traffici illeciti di rifiuti. Insieme ai carichi di scarti girano anche tante risorse finanziarie, che non sempre seguono la destinazione dei carichi. Anzi, prendono sempre di più strade diverse, anche verso i cosiddetti paradisi fiscali (Ecomafia 2015, cit.). I container da una parte, i soldi dall'altra. 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. Stando ai dati forniti dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli, nel 2015 sono stati posti sotto sequestro lungo le banchine dei porti italiani, più 5mila tonnellate di rifiuti destinati illecitamente verso l'estero (per l'esattezza 5.141.988 chili), con un incremento rispetto all'anno precedente che supera il 232%.

Principali sequestri di rifiuti effettuati dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli - Anno 2015

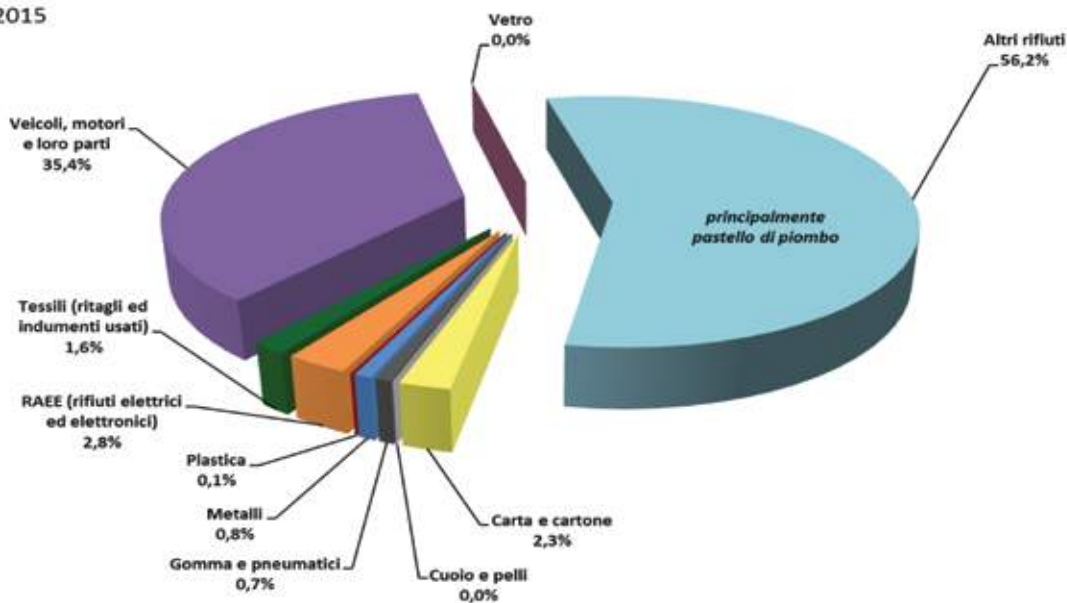


Nelle tabelle e nei grafici di seguito riportati sono riepilogati i sequestri per tipologia di merce e per Direzione regionale dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli. Si evidenzia, in particolare, che ben il 35% dei sequestri è stato effettuato dagli uffici doganali della Liguria.

L'Ufficio della Spezia, oltre ai casi sopra citati, ha effettuato un sequestro di rifiuti di carta e cartone per un quantitativo pari a circa 100 tonnellate. L'Ufficio delle Dogane di Genova ha presentato 44 notizie di reato per violazione dell'art. 259 del D. Lgs 152/2006, relative a spedizioni di parti di veicoli e Raae (batterie esauste, elettrodomestici, computer) destinati principalmente in Ghana e in Nigeria.

Sequestri di rifiuti anno 2015

RIFIUTI (kg/lt) - descrizione
Anno 2015



Fonte: Banca Dati Antifrode e contatti diretti con le Direzioni Regionali, Interregionali e Provinciali e gli Uffici periferici

Analizzando con la lente doganale i dati relativi alle esportazioni di cascami e avanzi di plastica, gomma, carta, rame e altri metalli (tipologie di materiali usati strumentalmente dai trafficanti nei documenti ufficiali per mascherare in realtà veri e propri traffici illeciti di rifiuti) emerge un significativo incremento, tra il 2014 e il 2015, di questo tipo di spedizioni (+20%); riguardante principalmente le esportazioni destinate in Cina, che costituiscono da sole il 45% del totale. Tra il 2013 e il 2014, invece, le esportazioni di cascami di materie plastiche erano diminuite del 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 esportatore dell'Unione Europea anche nel 2015. L'incremento delle esportazioni registrato nel 2015 è in controtendenza rispetto alla diminuzione dei sequestri effettuati nello stesso anno, probabilmente a causa di una maggiore completezza della documentazione posta a corredo delle bollette doganali per mascherare i flussi illeciti e per la diminuzione delle verifiche effettuate con organi tecnici come le Arpa.

Hanno registrato un incremento anche le esportazioni di cascami e avanzi di carta e cartone (+18%), anch'esse destinate principalmente verso la Cina (78% delle esportazioni totali), mentre sono diminuite quelle di cascami ed avanzi di gomma (-17%) e di cascami ed avanzi di rame (-10%). Si riporta di seguito una tabella di sintesi, mentre tabelle e grafici specifici per ogni tipologia di cascami ed avanzi sono riportati in appendice.

ESPORTAZIONI ITALIA - CONFRONTO 2014 - 2015

Quantità merce (Kg)	2014	2015	Variazione % 2015/2014
3915 - Cascami ritagli e avanzi di materie plastiche	79.408.355	95.608.926	20%
4004 - Cascami avanzi e ritagli di gomma	108.989.742	90.959.653	-17%
4707 - Carta o cartone da riciclare	1.140.936.206	1.341.418.612	18%
7204 - Cascami ed avanzi di metalli	136.026.295	138.597.167	2%
7404 - Cascami ed avanzi di rame	92.935.481	84.097.091	-10%
Totale	1.558.296.078	1.750.681.450	12%

Fonte: elaborazione su dati Cognos - Banca Dati Agenzia delle Dogane

Nella tabella seguente che segnala le esportazioni dell'Unione Europea relativa alle stesse categorie merceologiche si rileva in particolare che, se si considera l'Unione Europea nel complesso, le esportazioni di cascami ed avanzi di materie plastiche risultano diminuite del 6%, pertanto l'Italia risulta essere in controtendenza. Si evidenzia, tuttavia, che le esportazioni dell'Italia costituiscono soltanto il 3% delle esportazioni UE, mentre nel caso dei cascami di gomma, di carta e di rame le esportazioni dell'Italia risultano essere, rispettivamente, il 16,8%, il 12,3% e l'8,5% delle esportazioni UE.

ESPORTAZIONI UNIONE EUROPEA - CONFRONTO 2014 - 2015

Quantità merce (Kg)	2014 (gen -nov)	2015 (gen -nov)	Variazione % 2015/2014	% quota Italia 2015 (gen-nov)
3915 - Cascami ritagli e avanzi di materie plastiche	3.104.659.400	2.916.562.400	-6%	3,1%
4004 - Cascami avanzi e ritagli di gomma	422.502.700	421.929.400	-0,1%	16,8%
4707 - Carta o cartone da riciclare	9.117.239.500	9.985.269.600	10%	12,3%
7204 - Cascami ed avanzi di metalli	15.571.930.700	12.492.900.000	-20%	0,9%
7404 - Cascami ed avanzi di rame	981.399.700	953.530.100	-3%	8,5%
Totale	29.197.732.000	26.770.191.500	-8%	6%

Fonte: elaborazione su dati EUROSTAT

Ai fini dell'analisi investigativa utile al progetto Civic, la comparazione con i sequestri effettuati l'anno prima (2014), fa emergere una sensibile diminuzione dei sequestri di rifiuti costituiti da cascami ed avanzi (plastica, metalli, gomma, etc.). Anomalia che ha, almeno in parte, motivato la scelta di approfondire proprio la filiera della plastica per il progetto in esame. La diminuzione dei sequestri di rifiuti costituiti da cascami e avanzi (maggiormente riconducibili a filiere aziendali rispetto a quelli di altre tipologie di rifiuto) può essere ricondotta, come si è già accennato, a molteplici fattori, tra cui la riduzione delle verifiche fisiche delle spedizioni effettuate con l'ausilio di organi tecnici, in parte dovute ai tempi molto ristretti imposti dalla Legge n. 9 del 2014. Secondo l'art. 5, comma 2bis il legislatore italiano ha previsto un massimo di 5 ore per le visite fisiche e di 3 giorni per gli esami di laboratorio. Disposizione che, se da un lato vuole salvaguardare la scorrevolezza dei flussi internazionali, dall'altra contingente pericolosamente i tempi necessari per i controlli mirati, particolarmente difficili per le capacità organizzative dei trafficanti e per la stessa mole di container e mezzi movimentati, ad esempio presso ogni singolo porto. Si tratta di una delle principali criticità emerse nelle filiere dei rifiuti.

Per quanto riguarda le verifiche documentali, invece, mentre in passato era più frequente individuare spedizioni di rifiuti prive della documentazione prevista dalla normativa ambientale, tale circostanza è divenuta sempre più rara. In tal senso, la sfida attuale è quella di accertare, per i soggetti a maggiore rischio di illecito individuati attraverso modelli predittivi, l'autenticità e veridicità della documentazione posta a corredo delle bollette doganali.

Tra le buone pratiche da segnalare in questo progetto c'è sicuramente la strategia adottata dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli italiana di rafforzare la collaborazione con le Autorità Cinesi e con le Autorità Nazionali deputate a vario titolo al controllo della regolarità dei traffici di rifiuti (controllo delle polizze fideiussorie, certificazioni ambientali, iscrizione albo gestori ambientali, iscrizione obbligatoria Sistri per chi tratta rifiuti pericolosi e relativo pagamento contributo annuale, verifica adempimenti previsti dal DPR 43/2012 – gas fluorurati ad effetto serra). Tant'è che le azioni di controllo finora promosse hanno permesso di rilevare diversi casi di alterazione e/o falsificazione della documentazione commerciale presentata con le dichiarazioni doganali, determinando l'instaurazione delle correlate investigazioni giudiziarie.

In linea con le forme di cooperazione internazionale, soprattutto con le Autorità cinesi, oltre agli ormai consolidati rapporti realizzati tramite l'addetto doganale dell'Ambasciata d'Italia in Cina, si segnala la costituzione di un nuovo Gruppo di progetto UE-Cina 2014-2017, con l'obiettivo di realizzare una più profonda cooperazione per contrastare il traffico illecito dei rifiuti, basandosi



sullo scambio di dati e informazioni, analisi congiunta del quadro normativo di riferimento e redazione di raccomandazioni. È infatti un'esigenza sia del governo cinese che degli stati membri Ue quella di intensificare e migliorare i controlli al fine di colpire il commercio illecito di partite di rifiuti tese alla loro valorizzazione, sottratte ai circuiti legali, con enormi conseguenze sia sul piano ambientale che economico. Si tratta di una best practice che sarebbe utile allargare ad altri paesi.

Per la precisione, i Paesi UE che partecipano al Gruppo di lavoro sono: Italia, Francia, Belgio, Croazia, Danimarca, Finlandia e Olanda. In particolare, il gruppo intende rafforzare la cooperazione per contrastare il traffico illecito dei rifiuti basandosi sui seguenti punti:

- Valutazione congiunta del fenomeno attraverso scambio di dati statistici sul traffico lecito e illecito;
- Valutazione del fenomeno attraverso un'analisi congiunta del quadro normativo di riferimento;
- Cooperazione tra autorità di governo e settore industriale sulla cooperazione nel traffico dei rifiuti;
- Riflessioni sull'andamento della cooperazione e proposte di discussione e confronto su specifiche azioni di intervento ritenute necessarie;
- Redazione di raccomandazioni condivise per lo sviluppo della cooperazione.

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

A ulteriore riprova dell'importanza della cooperazione è la sottoscrizione del protocollo d'intesa tra il Corpo Forestale dello Stato e l'Agenzia delle Dogane, i quali hanno operato in sinergia in una pluralità di attività investigative riguardanti traffici internazionali di rifiuti.

Anche in questa occasione, ai fini di una più attenta valutazione del *modus operandi* ecocriminale, occorre ricordare che 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. Ecco perché sarebbe utile approfondire le attività investigative e d'intelligence su questo fronte. 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 stare sul mercato legale potendo muoversi anche illegalmente. È stata anche quest'anno soprattutto la Guardia di finanza italiana 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 (*Ecomafia 2015*, Legambiente).

Uno degli elementi di maggiore criticità emerso nell'ambito dell'attività investigativa sollecitata dal progetto Civic riguarda l'applicazione del Dlgs 231/2001 sulla responsabilità amministrativa per gli enti giuridici. Posto che nel commercio internazionale il soggetto "agente" dell'illecito è, di fatto, la società commerciale, in quest'ambito il dispositivo sanzionatorio è di fatto carente e di scarsa rilevanza. Innanzitutto a causa dei termini prescrizionali brevi connessi alla pena minima prevista, poi per la lunghezza dei procedimenti penali. Queste criticità si rivelano in una scarsa capacità deterrente delle sanzioni, ribadita dall'alta reiterazione degli illeciti. Le attuali previsioni normative prevedono, infatti, per l'assunzione delle sanzioni a carico dell'ente, previste in "quote", il riconoscimento giudiziario del "deficit organizzativo dell'impresa", di modo che la responsabilità dell'azienda si aggiunga a quella della persona fisica che materialmente ha commesso il reato.

Nella pratica, ogni anno centinaia di procedimenti penali connessi a reati perpetrati nel commercio internazionale (di fatto nell'interesse dell'impresa commerciale) non portano conseguenze né per le persone fisiche (prescrizione per circa la maggior parte dei casi di cui alla violazione dell'art. 259 del D. Lgs. n. 152 del 2006) né per il soggetto giuridico "impresa". In quest'ultimo caso, secondo le rilevazioni condotte dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli risulta iscritta nei registri previsti dal D. Lgs. 231 del 2001 solo in un numero minore di casi. La rilevazione con-

dotta sui procedimenti penali finora attivati dagli Uffici doganali ha fatto emergere che presso le Procure della Repubblica competenti poche volte risultano iscritti i correlati procedimenti a carico delle società commerciali (fonte Agenzia delle Dogane e dei Monopoli). Si evidenzia il rischio di vanificare, di fatto, la possibilità di operare con le azioni preventive, cautelari e interdittive che, pendente un procedimento penale anche a carico della persona fisica indagata per delitti ambientali, sarebbero in teoria possibili a carico dell'azienda. La criticità del sistema si evidenzia proprio perché le misure interdittive teoricamente attuabili potrebbero, invece, corrispondere all'esigenza di maggiore deterrenza e di contrasto alla reiterazione delle violazioni e dei reati finora rilevata, perché potrebbero prevedere la sospensione della partita IVA almeno per un periodo di tempo e quindi l'impossibilità di procedere, tra l'altro, ad ulteriori importazioni o esportazioni.

Appare utile segnalare che, nel merito, potrebbero essere efficaci e dotate di maggior effetto deterrente le misure che consentano, pendente procedimento penale già a partire dalla prima o dalla seconda notizia di reato o sequestro a carico della medesima azienda, il rafforzamento della sorveglianza presso le sedi ed i magazzini societari, istituendo una vigilanza amministrativa speciale a cura del Ministero Ambiente o tramite reparti specialistici delle forze di polizia.

Si ritiene che un'azione di contrasto basata su misure interdittive possa essere agevolmente condivisa a livello europeo, andando tra l'altro a superare le problematiche derivanti dall'adozione di differenti sistemi penali che finora hanno costituito un fattore limitante a un'azione coordinata e sinergica.

La condivisione d'informazioni su misure adottate in tal senso, da portare avanti di pari passo con una banca dati sulle autorizzazioni in possesso degli operatori nel settore dei rifiuti e sulle caratteristiche dei loro impianti, permetterebbero un ulteriore impulso al contrasto delle attività illegali nel comparto rifiuti.

1.1 La sintesi delle proposte per ciascuna filiera

Rispetto alle due tipologie di scarti presi a esame all'interno del progetto – rifiuti plastici e Raee – i rischi di vulnerabilità alle pratiche illegali sono simili dal punto di vista generale e differenti da un punto di vista più operativo. Vulnerabilità derivanti, come già accennato, da normative e regolamenti incoerenti e disorganiche, iter di gestione troppo complessi e costosi, controlli inefficaci e/o del tutto informali, scelte politiche ed economiche miopi o sbagliate.



Intercettare nel modo migliore – cioè fattibile da un punto di vista pratico ed economicamente sostenibile – queste tipologie di scarti significa poter governare processi, sia pubblici che privati, molto contorti. 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 servirebbe fare un passo in avanti per valorizzare al massimo il potenziale economico, e non solo, del riciclo. L'esistenza di questa pluralità di soggetti consortili ha comunque garantito una maggiore tracciabilità e trasparenza, anche se in molti casi occorrerebbe migliorare e/o raffinare i controlli effettivi su ciascun nodo della filiera e sulle eventuali denunce alle autorità competenti, quanto meno nei casi di anomalie riscontrate e/o segnalate. In sostanza, al fine di dare operativamente seguito al principio europeo del chi inquina paga, ciascun stato membro si è organizzato attraverso modelli diversi di raccolta e avvio al riciclo, soprattutto per la gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio. In Italia, per gli imballaggi sin dal 1997 (Decreto Ronchi, Dlgs 22/97) è stato istituito il consorzio Conai, ente privato senza fini di lucro, che rappresenta il sistema che costituisce la risposta delle imprese private a un problema di interesse collettivo, quello ambientale, nel rispetto di indirizzi ed obiettivi fissati dal sistema politico. Al Sistema Consortile aderiscono oltre 1.000.000 d'impresе produttrici e utilizzatrici di imballaggi. Il Conai indirizza l'attività e garantisce i risultati di recupero di 6 Consorzi dei materiali: acciaio (Ricrea), alluminio (Cial), carta/cartone (Comieco), legno (Rilegno), plastica (Corepla), vetro (Coreve), garantendo il necessario raccordo tra questi e la Pubblica Amministrazione. Il sistema dei consorzi è previsto anche con riferimento ad altre tipologie specifiche (olii e batterie esauste, pneumatici fuori uso, Raee), al fine di razionalizzare i modelli di gestione, enfatizzando il ruolo delle stesse imprese produttrici di rientrare in possesso dei loro prodotti a fine vita.

Tra i consorzi italiani ci sono tanti esempi virtuosi, che hanno dato un grosso contributo alla razionalizzazione e alla trasparenza del sistema. E, seppure in un quadro generale ancora pesantemente caratterizzato da inefficienze e diffusa illegalità/improvvisazione, anche nel settore dei Raee si è tentato un difficile cammino per implementare il modello di governance incardinato sulla responsabilità in capo al produttore. Responsabilità resa effettiva in Italia attraverso una rete di consorzi (forse in numero eccessivo, almeno secondo molti addetti ai lavori), coordinata da un apposito soggetto – il Cdc Raee (Centro di coordinamento Raee) – che lentamente sta tentando di razionalizzare la raccolta, aumentando anche le performance di riciclo.

Una specificità italiana, quella dei consorzi di filiera, che potrebbe dunque servire come esempio anche per altri paesi, visto che ha garantito in Italia sicuri miglioramenti sul fronte della tracciabilità, e in alcuni casi anche su quello della trasparenza.

Se la scelta dell'Italia è stata, quindi, quella di privilegiare questi soggetti, di diritto privato ma previsti espressamente dalla normativa nazionale, in altri paesi non è successo lo stesso, affidando la raccolta e il possibile recupero alla libera iniziativa privata. In quest'ultimo caso, sono i singoli operatori economici in regime di libero mercato a organizzarsi come meglio credono per raccogliere e gestire gli imballaggi e i rifiuti di imballaggio. E, quanto meno sul fronte della tracciabilità, quest'ultimo sistema appare offrire meno garanzie di compliance.

Come si diceva nel precedente dossier sulle vulnerabilità, l'illegalità 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, in Italia operano diversi Consorzi, il più importante dei quali è Corepla, ai quali aderiscono 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 stessi. Questi Consorzi svolgono quindi un ruolo centrale nel promuovere e valorizzare la raccolta e il recupero dei materiali plastici post consumo, anche se ciò non annulla, di fatto, l'agire dei trafficanti.

I materiali 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 si tratta di materiali da imballaggio, i circuiti ufficiali sono potenzialmente in grado di intercettarli facilmente a valle della 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 autorizzati ma operanti in maniera illegale, possono tranquillamente prendere i circuiti illeciti. Muovendoci invece nel campo dei rifiuti speciali, in generale è più complicato far rientrare tali materiali all'interno di un sistema di tracciabilità.

Ciò vuol dire che si tratta di un sistema in cui i singoli soggetti produttori/detentori dei rifiuti decidono autonomamente – nell'ambito delle previsioni normative in vigore – a chi affidare i propri scarti seguendo le solite dinamiche dei prezzi. Ovviamente, salvo i casi in cui gli stessi soggetti produttori/detentori non decidano di assolvere in proprio alla gestione, singolarmente oppure attraverso consorzi d'impresa.

In quest'ultimo caso, le garanzie di tracciabilità sono meglio garantite soprattutto se i consorzi si adoperano per la valorizzazione degli scarti, svolgendo un ruolo comunque (a prescindere dai modelli operativi di gestione) importante sul controllo della filiera e sul rispetto degli accordi (ovviamente, fatti salvi i casi in cui qualcuno anche all'interno della filiera legale non decide di violare le leggi in vigore). In generale, gli operatori del settore individuano nelle piattaforme di selezione e stoccaggio i punti critici della filiera.

Con riferimento 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 passaggi intermedi in cui sono coinvolti i consorzi nazionali. Seppure l'obiettivo nobile di riciclare impone diverse fasi di intervento (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 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 d'imballaggi facilmente recuperabili – evitando quanto più possibile imballaggi multi-materiali – e dal design stesso, che agevoli lo smontaggio/disassemblaggio e il recupero dopo il consumo.

In estrema sintesi, la scelta del legislatore italiano è di attribuire l'onere economico dello smaltimento in capo 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 smaltimento dei rifiuti urbani deve provvedere la Pubblica amministrazione con apposito servizio pubblico in regime di privativa, al recupero e/o lo 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 filiera sugli imballaggi previsti e riconosciuti dall'ordinamento giuridico nazionale.

Ricapitolando, se 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 sono principalmente le scelte dei singoli operatori – specificatamente condizionate dalla logica dei costi – a indirizzare gli scarti verso circuiti illeciti. Soggetti pronti a sfruttare le falle nei sistemi di gestione e di controllo – se non quando di incertezza normativa –, posizionandosi su un mercato illecito, sempre più spesso globalizzato.

Evidentemente la risposta più efficace nel contrastare i circuiti illegali consiste in modelli di governance evoluti ed efficienti e in una risposta economica pianificata a livello di strategia industriale, insieme a un moderno ed efficiente sistema di controlli. Sotto quest'ultimo aspetto, occorre un serio scatto in avanti sia a livello nazionale che europeo per evitare, da un lato appesantimenti burocratici, dall'altro che tutto si riveli un mero passaggio sterile di carte e documenti.

Il coordinamento tra i vari soggetti deputati ai controlli e il rafforzamento di attività d'intelligence dovrebbero consentire di raggiungere standard più elevati nei controlli e nella tracciabilità legata all'intera filiera dei rifiuti plastici: sia a livello nazionale che internazionale.

Per i rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche, Raee, ai fini di un'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 risentono delle scelte dei singoli operatori economici, spesso 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 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. Ecco che come prima avvertenza vale la regola che migliorare la raccolta differenziata, garantendo al massimo la tracciabilità dei flussi è il miglior antidoto all'illegalità.

La seconda vulnerabilità è che in uscita dai centri di raccolta i Raee prendono strade diverse da quelle previste dalla legge, a causa dell'attribuzione di codici Cer (Codici europeo dei rifiuti) sbagliati, per colpa o per dolo. La terza vulnerabilità (valida in particolare nel caso italiano) per i Raee domestici attiene, infine, al fatto che, seppure i codici Cer siano giusti, in Italia operano troppi soggetti economici che non hanno competenze adeguate per trattare i Raee, tipologie di rifiuti particolarmente complicate da gestire e soprattutto da recuperare.

Passando invece ai Raee professionali, la principale vulnerabilità segnalata dagli operatori è la finta vendita di queste tipologie di rifiuti come prodotti usati e perfettamente funzionanti. Molto spesso questo è solo un escamotage per trasformare fittiziamente un costo in un ricavo, tagliando la testa al toro su come smaltire i Raee. A questa vulnerabilità si aggiunge lo scarso coordinamento tra i produttori/detentori e raccoglitori e la professionalità di questi ultimi; e ancora la scarsa tracciabilità dei singoli passaggi, tra un detentore e un altro, e, soprattutto, la presenza in questo segmento di circuiti informali/criminali molto attivi.

In generale, quindi, i rischi d'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 e propedeutica a ogni altra considerazione che, laddove 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 Raee come valore, meno spazio si lascia alle imprese ecocriminali. Per questo occorrerebbe prevedere in ciascuno stato le regole che garantiscano controlli più incisivi per arginare i flussi di Raee gestiti illegalmente. Ad esempio, imponendo requisiti tecnici per le spedizioni transfrontaliere di apparecchiature usate in modo da evitare elusioni della normativa sulle spedizioni illegali di rifiuti. Servirebbe anche un'innovazione nei processi, oltre che dei prodotti, con l'obiettivo di costruire prodotti sempre più facilmente smontabili per le operazioni di riciclo, incentivando in questo modo l'economia circolare legale.

Sul fronte repressivo, in Italia si possono contare alcune **best practices**, che è utile mettere a disposizione del resto dell'Europa.

- Introduzione nel 2001 del delitto di traffico organizzato di rifiuti, disciplinato in Italia dall'ex art. 260 Dlgs 152/2006, che ha consentito in questi anni di applicazione di smantellare i principali network di trafficanti di rifiuti. Delitto che ha consentito agli inquirenti di poter utilizzare più incisivi strumenti investigativi (intercettazioni telefoniche e ambientali, ritardo degli arresti, possibilità di rogatorie internazionali) e sanzionatori molto più efficaci rispetto al resto dei reati ambientali, consentendo pure di allungare i termini di prescrizione, quindi la possibilità di arrivare a condanne definitive;
- Approvazione nel maggio del 2015 della legge 68 che ha introdotto nel codice penale sei delitti ambientali (inquinamento e disastro ambientale, lesione e morte per cause correlate all'inquinamento ambientale, traffico e abbandono di materiali ad alta radioattività, impedimento al controllo e omessa bonifica), più una lunga serie di aggravanti e misure interdittive;
- Introduzione, in recepimento delle Direttive Ue, della responsabilità in capo ai produttori di rifiuti (EPR) per l'implementazione del principio del chi inquina paga;
- Sistema dei consorzi tra produttori che ha razionalizzato la raccolta e in generale la gestione complessiva;
- Protocolli di intesa tra autorità di controllo, consorzi e aziende;
- Adozione di misure specifiche e locali atte a rafforzare il Green public procurement;
- Crescita d'interesse scientifico (ed economico a esso strettamente legato) per il recupero di materia dai Raee, soprattutto per valorizzare i metalli preziosi e le cosiddette terre rare.

1.2 Iniziative da suggerire su scala Ue

Da sottolineare positivamente l'adozione della Direttiva 720/2015 che ha sostituito la precedente direttiva 94/62/CE sulla riduzione dell'utilizzo di borse di plastica in materiale leggero, che ha introdotto nuove misure per ridurre l'utilizzo e la commercializzazione di borse in plastica (da applicarsi entro il 27 novembre 2016). Tra le principali misure innovative, vi sono la fissazione del prezzo, delle imposte e dei prelievi, oltre a restrizioni specifiche sulla commercializzazione. Sempre in ambito Ue si auspica l'adozione della Direttiva allo studio sull'economia circolare, che, allargando il mercato del riciclo, potrebbe svolgere sicuramente un ruolo di deterrenza rispetto alle pratiche illecite.

Si suggeriscono provvedimenti normativi che possano mettere insieme l'incentivo al riciclo e alla qualità dei processi, anche per una migliore tutela ambientale.



Breve quadro sinottico delle principali linee guida suggerite

RAEE

Estendere al resto dei paesi membri UE il delitto di traffico organizzato di rifiuti (previsto in Italia dall'art. 260 Dlgs 152/2006), prevendendolo anche per i traffici internazionali.

Incentivare la raccolta differenziata presso utenze domestiche, esercizi commerciali e in genere attività industriali.

Migliorare la tracciabilità dell'intera filiera, facendo ricorso ai più innovativi strumenti tecnologici e di investigazione.

Adottare misure fiscali ed economiche per incentivare il recupero di materia, valorizzando al massimo il Green public procurement.

Migliorare la qualificazione professionale degli operatori e premi di efficienza per coloro che lavorano in modo più efficiente e sostenibile.

Introdurre sinergie modulari tra enti pubblici e soggetti privati per intercettare presso i canali legali maggiori quantità di Raee.

Prevedere maggiori controlli tra enti pubblici e privati per un utilizzo univoco dei codici Cer e dei codici identificativi delle attività di recupero.

No ai contingentamenti dei tempi per esercitare le verifiche ispettive, contrariamente a quanto previsto dalla normativa italiana.

Disporre controlli più stringenti e coordinati sui flussi transfrontalieri, aumentando lo scambio d'informazioni tra dogane e forze di polizia e definendo modelli di analisi dei rischi e standard di controllo uniformi presso ciascun Paese Membro.

Prevedere determinati requisiti tecnici per le spedizioni transfrontaliere di apparecchiature usate in modo da evitare elusioni della normativa sulle spedizioni illegali di rifiuti.

Innovare i processi e i prodotti (eco design).

Adottare misure normative a livello Ue per sostenere e incentivare la qualità del trattamento, sia per favorire le imprese più innovative che per maggiore tutela ambientale

Prevedere nuovi strumenti di politica industriale capaci di conciliare le esigenze del mercato con quelle della collettività

Istituire Fondi specifici per la realizzazione dei nuovi Centri di raccolta

Prevedere l'inasprimento delle misure interdittive specifiche (o comunque di carattere amministrativo) a carico dei soggetti giuridici, principali protagonisti degli affari illeciti.

Sostenere le politiche di formazione presso gli addetti ai lavori.

Sostenere le campagne di sensibilizzazione e informazione rivolte alla cittadinanza

Migliorare l'applicazione e inasprire il quadro sanzionatorio del Dlgs 231/2001 sulla responsabilità amministrativa delle persone giuridiche.

Al fine di ovviare alle pericolose asimmetrie informative tra forze dell'ordine e gli altri organi di polizia giudiziaria, garantire l'accesso al Sistema informativo SDI gestito dal Ministero dell'Interno (a termine della Legge 121 del 1981) anche per le comunicazioni di notizie di reato inoltrate all'Autorità giudiziaria dagli Uffici doganali, così come accade per le forze di polizia.

RIFIUTI PLASTICI

Estendere al resto dei paesi membri UE il delitto di traffico organizzato di rifiuti (previsto in Italia dall'art. 260 Dlgs 152/2006), prevendendolo anche per i traffici internazionali.

Incentivare la raccolta differenziata presso utenze domestiche, esercizi commerciali e attività industriali.

Migliorare la tracciabilità dell'intera filiera, facendo ricorso ai più innovativi strumenti tecnologici e di investigazione.

Adottare di misure fiscali ed economiche per incentivare il recupero di materia, valorizzando al massimo il Green public procurement.

Accorciare le filiere tra i luoghi di produzione di scarti plastici e i luoghi di trattamento/valorizzazione.

Introdurre sinergie modulari tra enti pubblici e soggetti privati per intercettare presso i canali legali maggiori quantità di materiali plastici.

Prevedere maggiori controlli tra enti pubblici e privati per un utilizzo univoco dei codici Cer e dei codici identificativi delle attività di recupero.

No ai contingentamenti dei tempi per esercitare le verifiche ispettive, contrariamente a quanto previsto dalla normativa italiana.

Disporre controlli più stringenti e coordinati sui flussi transfrontalieri, aumentando lo scambio d'informazioni tra dogane e forze di polizia e definendo modelli di analisi dei rischi e standard di controllo uniformi presso ciascun Paese Membro.

Incentivare, fin dove possibile, il recupero di materia sul recupero energetico

Innovare i processi e i prodotti (eco design)

Adottare misure normative a livello Ue per sostenere e incentivare la qualità del trattamento, sia per favorire le imprese più innovative che per maggiore tutela ambientale.

Prevedere maggiori controlli sulla gestione delle piattaforme di conferimento.

Istituire Fondi specifici per la realizzazione dei nuovi Centri di raccolta.

Prevedere l'inasprimento delle prevedere misure interdittive specifiche (o comunque di carattere amministrativo) a carico dei soggetti giuridici, principali protagonisti degli affari illeciti.

Sostenere le politiche di formazione presso gli addetti ai lavori.

Sostenere le campagne di sensibilizzazione e informazione rivolte alla cittadinanza.

Migliorare l'applicazione e inasprire il quadro sanzionatorio del Dlgs 231/2001 sulla responsabilità amministrativa delle persone giuridiche.

Al fine di ovviare alle pericolose asimmetrie informative tra forze dell'ordine e gli altri organi di polizia giudiziaria, garantire l'accesso al Sistema informativo SDI gestito dal Ministero dell'Interno (a termine della Legge 121 del 1981) anche per le comunicazioni di notizie di reato inoltrate.

Ridurre il numero di operazioni di recupero intermedie prima del recupero finale.

2. Linee guida nelle filiere delle specie protette

Una delle cause dell'estinzione in natura di numerose specie di animali e piante è la cattura e il successivo commercio illegale¹. Un'aggressione formidabile alla biodiversità a rischio che ha portato anche alla recrudescenza degli attacchi rivolti contro coloro che ogni giorno provano a difendere le specie e i loro habitat, come dimostrano le stime, impressionanti, sul numero di persone uccise per questa ragione. Dal 2002 al 2013 sono state censite almeno 908 persone uccise in 35 diverse nazioni, con una media negli ultimi quattro anni di due attivisti colpiti a morte ogni settimana. L'impunità per questi crimini è altissima: solo 10 criminali sono stati catturati e puniti, appena poco più del 10% di tutti gli omicidi noti. Le aree geografiche più colpite risultano, dai casi noti, l'America Latina, il Sud-est asiatico e l'Africa centrale².

Nell'attività legata al commercio di animali e piante è facile riconoscere che esistono Stati esclusivamente esportatori (produttori), Stati esclusivamente importatori (consumatori o trasformatori) e Stati sia esportatori che importatori. L'Italia e l'Europa si collocano fra i principali paesi importatori, in quanto esiste in Europa, e nel nostro Paese in particolare, una consistente attività di trasformazione legata soprattutto al settore della moda, della pelletteria e dell'attività manifatturiera in generale. Ciò significa che Italia ed Europa sono al centro di un intricato sistema di flussi commerciali di specie protette (e di parti di queste), spesso effettuati in maniera illegale. La cornice normativa internazionale a tutela della biodiversità a rischio è data dalla Convenzione di Washington sul Commercio internazionale delle specie di fauna e flora minacciate di estinzione, conosciuta come Cites, dall'acronimo della denominazione in inglese "Convention on international trade of endangered species of wild fauna and flora". Si tratta di una Convenzione internazionale firmata a Washington il 3 marzo del 1973 che mira a garantire l'equilibrato sfruttamento delle risorse naturali. La Convenzione Cites è stata ratificata in Italia con la Legge 19 dicembre 1975, nr 874, pubblicata su G.U. nr 49 del 24.02.1976. Inizialmente l'Italia espresse però una riserva per l'applicazione della Cites nei riguardi di 5 specie di rettili di grande interesse commerciale, di cui vigeva (a livello internazionale) il divieto di commercio in quanto incluse nella Appendice I della Convenzione stessa. Perciò il decreto del Ministro del Commercio con l'Estero, di concerto con il Ministro dell'Agricoltura e delle Foreste e con il Ministro delle Finanze, di effettiva attuazione della Legge nr. 874 è datato 31 dicembre 1979, ed è questa la data di riferimento per l'effettiva entrata in vigore della Cites in Italia.

Questo iniziale ritardo evidenzia quanto il comparto della pelletteria di lusso (pelli di coccodrilli e affini, pitoni e affini) costituisca da sempre per l'Italia un settore di primaria importanza, così come avviene in altri paesi della Unione Europea, che sono importatori di elevate quantità di pelli ai fini della trasformazione in prodotti di pregio. A fronte dell'importanza commerciale, e dei risvolti connessi alla corretta conservazione delle specie animali commerciate, l'Unione Europea non ha ancora adottato alcuna disposizione (Direttiva e/o Regolamento) che affronti, al fine di ridurle, organicamente e uniformemente le criticità di tali commerci.

Le specie arboree oggetto della tutela Cites sono solo una peculiarità del valore complessivo delle foreste primarie di cui sono parte, considerata la diversità di prodotti e servizi offerti dalle foreste nel loro insieme e la loro peculiare natura di beni misti pubblico-privati. Le superfici forestali hanno un ruolo chiave nell'economia di molte aree rurali, in special modo in quei paesi più ricchi di risorse naturali: 1,2 miliardi di persone vivono utilizzando risorse forestali per coprire fabbisogni essenziali (Mery et al. 2005) e almeno 60 milioni di indigeni hanno a tutt'oggi nelle foreste la loro esclusiva fonte di vita.

Con la formula "legno tagliato illegalmente" o "illegal logging" s'intende qualsiasi specie legnosa raccolta, trasportata o commercializzata in violazione della legislazione, forestale e/o correlata a essa, in vigore nel paese di produzione. Tra le violazioni alla legislazione vigente in ciascuno Stato rientrano, ad esempio, la mancanza delle autorizzazioni al taglio, la corruzione del personale che rilascia la documentazione, il mancato pagamento di oneri o imposte sul prelievo di legname, la frode fiscale, la contraffazione di documenti doganali, il mancato rispetto dei diritti legittimi

1- IUCN, SUL, IIED, CEED, Austrian Ministry of Environment and TRAFFIC (2015). Symposium Report, "Beyond enforcement: communities, governance, incentives and sustainable use in combating wildlife crime" 26 - 28 February 2015, Glenburn Lodge, Muldersdrift, South Africa.

2- Global Witness, Deadly Environment (2014). The dramatic rise in killing of environmental and land defenders 1.1.2002 - 31.12.2013. London.

di terzi all'uso e alla proprietà delle superfici boschive oggetto di taglio. I tagli illegali, compiuti in violazione delle leggi vigenti nei paesi di raccolta, hanno un impatto negativo sulle risorse forestali e sulle popolazioni locali che si vedono private non solo della preziosa risorsa costituita dal legname ma anche di tutte le risorse naturali correlate all'ecosistema forestale. Secondo le stime combinate di Ocse (Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico), Unep (Programma delle nazioni unite per l'ambiente) e Interpol (International criminal police organization), il mercato di legno illegale frutta alla criminalità organizzata dai 30 ai 100 miliardi di dollari all'anno e rappresenta il crimine ambientale più redditizio, considerato un valore stimato dei proventi di tutti i crimini ambientali che oscillerebbe tra i 70 e 213 miliardi di dollari Usa all'anno³. Unep e Interpol ritengono che la quota di legname illegale immesso annualmente sul mercato globale oscilli tra il 15 e il 30%. Le foreste tropicali situate nel bacino dell'Amazzonia, in Africa centrale e Sud Est Asiatico sono le più minacciate, dove il legno prodotto illegalmente rappresenta anche il 90% del totale.

Per il consumatore è ancora oggi difficile acquistare responsabilmente a causa delle criticità delle filiere, laddove la tracciabilità reale dei vari passaggi risulta troppo complessa e facilmente aggirabile documentalmente. Il taglio illegale⁴ - che rifornisce dal 20 al 40% della produzione industriale di legno a livello europeo - ha anche l'effetto collaterale di far abbassare i prezzi del legname e determinare evasione fiscale. Per cercare di contrastare il fenomeno dell'illegal logging e promuovere un uso sostenibile delle foreste da parte dei consumatori sono nati a livello internazionale alcuni schemi di certificazione forestale, tra cui il Forest stewardship council (Fsc) e Pan-european forest certification council (Pefc).

L'Italia figura tra i primi importatori di legname da diversi paesi africani e sudamericani insieme ad altri paesi dell'Unione Europea. Se, da una parte, le specie legnose incluse nelle liste della Cites sono una minima parte delle specie arboree commercializzate a livello globale, dall'altra, la Convenzione di Washington limita (in genere) il controllo ai tronchi, segati e impiallacciati, e non comprende i prodotti derivati in virtù delle "annotazioni" in calce alle specie vegetali dell'Appendice II. Tali annotazioni sono nate dall'esigenza di concentrare gli sforzi di enforcement e di controllo amministrativo sul materiale grezzo, escludendo completamente dall'attività di controllo invece i prodotti semilavorati o finiti.

Limite, quest'ultimo, che l'Unione europea ha tentato di superare - con l'obiettivo di contrastare quanto più efficacemente l'illegal logging (e il commercio dei prodotti legnosi da esso derivati) - attraverso l'adozione del Piano d'azione Flegt (Forest law enforcement, governance and trade), emanato il 21 maggio 2003 e finalizzato alla promozione di strumenti e accordi per la gestione responsabile delle foreste mondiali. Tale Piano ha portato al Regolamento (CE) 2173/2005 del Consiglio del 20 dicembre 2005 relativo alla "Istituzione di un sistema di licenze Flegt per le importazioni di legname nella Comunità Europea" e al successivo Regolamento (UE) 995/2010 (European union timber regulation - Regolamento Legno o regolamento Eutr) che è entrato in vigore il 3 marzo 2013.

Il Regolamento Flegt riguarda l'istituzione di un sistema di licenze per le importazioni di legname nell'Unione europea i cui dettagli attuativi sono contenuti nel Reg. (CE) n.1024/2008. Come precisa il Ministero delle Politiche Agricole italiano, la licenza Flegt è un documento verificabile e non falsificabile che attesta la conformità di una partita di legno alle prescrizioni normative vigenti nel Paese d'origine: tale sistema si basa su accordi volontari di partenariato (VPA) bilaterali, concordati tra l'Unione europea e gli Stati produttori di legname che desiderano eliminare il taglio illegale e facilitare l'accesso dei propri prodotti legnosi nell'UE. Per tale materia la Commissione europea funge da rappresentante UE e conduce i negoziati con i Paesi desiderosi di sottoscrivere un VPA. Attualmente i paesi firmatari di un VPA sono: Camerun, Repubblica Centrafricana, Repubblica del Congo, Ghana, Indonesia, Liberia. Altri 6 VPA sono in corso di negoziato.

Il Regolamento (UE) 995/2010 (European union timber regulation - Regolamento Eutr), invece, stabilisce gli obblighi a cui devono attenersi gli operatori che commercializzano per la prima volta legno e prodotti derivati sul mercato interno, i quali sono tenuti ad applicare un "Sistema di dovuta diligenza" (Dds), cioè un insieme di procedure e misure finalizzate a minimizzare il rischio

3 - Nellemann, C., Henriksen, R., Raxter, P., Ash, N., Mrema, E., (Eds). 2014. The Environmental Crime Crisis - Threats to Sustainable Development from Illegal Exploitation and Trade in Wildlife and Forest Resources. A UNEP Rapid Response Assessment. United Nations Environment Programme and GRID-Arendal, Nairobi and Arendal.

4 - Rapporto 2007 UNECE/FAO Forestry & Timber Section "Forest Products Annual Market Review 2006-2007"

di commercializzazione di legno e prodotti da esso derivati di provenienza illegale. Le categorie merceologiche a cui si applica il regolamento Eutr sono riportate all'interno dell'allegato I del Reg. (UE) 995/2010. Sono esclusi dall'ambito di applicazione del regolamento i prodotti riciclati, carta stampata, come libri, riviste e quotidiani, paste di legno e carta a base di bambù, materiale di imballaggio contenente merce e usato esclusivamente per sostenere, proteggere o trasportare un altro prodotto e i prodotti già dotati di licenze Flegt o Cites (poiché ritenuti già assoggettati a opportune verifiche di legalità). Sono quindi soggetti alle disposizioni del Regolamento Eutr il legname e tutti i prodotti da esso derivati.

2.1 I controlli in Italia

I più recenti controlli operati in questi settori dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli e dal Corpo forestale dello Stato sono di seguito riportati, che hanno potuto beneficiare anche della rinnovata sinergia nell'ambito dello stesso progetto Civic.

Va innanzitutto evidenziata la pluriennale collaborazione tra Agenzia delle dogane e dei monopoli e Corpo forestale dello Stato che, nello specifico, ha trovato una concreta applicazione nella redazione congiunta del Manuale operativo Cites adottato in conferenza di servizi, ai sensi della legge 241/90, e recepito nel D.M. 8 luglio 2005, n. 176 "Regolamento concernente i controlli sul commercio internazionale delle specie animali e vegetali selvatiche minacciate di estinzione (Cites)", revisionato nell'anno 2009 e per il quale è stata aperta, alla fine del 2015, una nuova Conferenza dei servizi per un ulteriore aggiornamento. Nel corso degli ultimi anni, inoltre, le Amministrazioni hanno realizzato, nell'ambito delle attività istituzionali, numerosi progetti di controllo rafforzato quali, ad esempio, nel 2008 il progetto Save (Salvaguardia animali e vegetali in via di estinzione), nell'ambito del quale in quattro diverse tipologie di dogane (aeroporto - Verona, porto - Trieste PFN e PFV, stradale - Ponte Chiasso, e pacchi postali - Malpensa) è stata sperimentata la sinergia tra personale delle dogane e dei Nuclei Operativi Cites (Noc) con l'ausilio delle unità cinofile del Cfs. Successivamente, tale forma di cooperazione è stata rinnovata con successo nell'ambito dei progetti Find, sempre nel 2008, e Retriever, nel 2011, che hanno consentito il ritrovamento, anche in collaborazione con l'amministrazione sanitaria, di numerosi prodotti soggetti a Cites illecitamente introdotti presso gli scali di Malpensa e Linate. Infine, nel 2013, l'ausilio delle unità cinofile è stato allargato anche allo specifico settore dei cd. "corrieri espresso", nell'ambito del progetto Parcels & Cites svoltosi presso gli aeroporti di Venezia e di Bergamo Orio al Serio.

Il modello di collaborazione tra Corpo forestale dello Stato e Agenzia delle dogane e dei monopoli è stato presentato in numerosi consessi internazionali, quali l'Iniziativa di cooperazione internazionale Venezia dal 2010 al 2012 (volta allo sviluppo della capacity building delle autorità doganali di Albania, Bosnia & Herzegovina, Montenegro, Macedonia, Kosovo, Serbia e Turchia), il Workshop sul ruolo delle dogane nel settore ambientale tenutosi in Danimarca nel 2012 oppure il Gruppo esperti attività doganale per la protezione della salute, dei beni culturali, dell'ambiente e della natura - cd. Gruppo Parcs - dell'Unione Europea, ed è stato riconosciuto quale best practices per un'ottimale realizzazione delle attività collaborative nel settore della Cites.

Nell'ambito dei controlli operati dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli, i settori dell'importazione ed esportazione di legname e pelli di rettile rappresentano due aspetti importanti per quel che concerne le procedure e i controlli posti in essere dall'amministrazione doganale. Si tratta di due ambiti fisiologicamente molto diversi.

Il primo (legname protetto dalla Convenzione di Washington) ha riguardato fondamentalmente le spedizioni commerciali, veicolate principalmente attraverso le navi (stante la particolare natura dei prodotti), quindi fondamentalmente di grande interesse per i porti, e trova delle chiare interseczioni con la normativa fitosanitaria, trattandosi di prodotti che comunque devono sottostare ai dettami del decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 214 di attuazione della direttiva 2002/89/CE concernente le misure di protezione contro l'introduzione e la diffusione nella Comunità di organismi nocivi ai vegetali o ai prodotti vegetali.

Il secondo settore (le pelli di rettile protette dalla Convenzione di Washington) invece concerne sia le spedizioni commerciali (essendo l'industria della lavorazione del settore particolarmente sviluppata in Italia) che il settore viaggiatori internazionali/spedizioni postali (in quanto le principali violazioni hanno riguardato tale ultima tipologia di trasporto), pertanto di grande interesse

per porti, aeroporti e centri di smistamento di pacchi postali e/o corrieri espresso. Per quanto riguarda le spedizioni commerciali di pelli, cuoio, pelli da pellicceria e lavori di queste materie - specificamente dichiarati come rientranti negli specimen tutelati dalla Convenzione di Washington - nel 2014 i controlli (documentali o fisici) sono stati 250 sulle importazioni e 687 sulle esportazioni e riesportazioni. Nello stesso settore, nel 2015 i controlli (sempre documentali o fisici) sono stati 179 su importazioni, definitive e temporanee, e reimportazioni e 675 sulle esportazioni, definitive e temporanee, e riesportazioni⁵. In entrambi gli anni i casi di non conformità riscontrati in dogana sono stati esigui, pertanto tale ambito non emerge quale ambito prioritario di controllo dell'Agenzia.

Per quel che concerne invece il legname, limitatamente al capitolo 44 della Tariffa doganale d'uso integrata (legno, carbone di legna e lavori di legno) nel 2014 i controlli (documentali, fisici o scanner) svolti sono stati 8.094 sulle importazioni e 1.748 sulle esportazioni, mentre nel 2015 sono stati 7.316 sulle importazioni e 1.916 sulle esportazioni. Tali dati sono riferiti all'intero settore, senza in esso distinguere i casi di legname tutelati dalla Convenzione di Washington (i cui controlli specifici sono stati limitati). Le violazioni riscontrate sono state 69 nel 2014 e 71 nel 2015⁶. In tale ultimo settore (controlli fitosanitari) c'è da rilevare che dal 2014 è completamente implementato lo sportello unico doganale di cui al DPCM 242/2010, con conseguenti vantaggi a favore degli operatori in termini di riduzione dei tempi e dei costi di sdoganamento.

Diverso è il discorso per quel che concerne i controlli sui viaggiatori internazionali. Il numero totale dei controlli effettuati dal personale dell'Agenzia è stato di circa 46.000⁷ nel 2014 e circa 62.000⁸ nel 2015. Nell'ambito di tali controlli, nello specifico settore della Cites, sono state rilevate in totale 106 infrazioni nel 2014 e 100 nel 2015 nei confronti dei passeggeri internazionali, alle quali vanno aggiunte 10 infrazioni nel 2014 e 6 nel 2015 per quel che riguarda le spedizioni veicolate attraverso pacchi postali o corrieri espresso.

Nell'ambito di tali infrazioni, 14 nel 2014 e 12 nel 2015⁹ hanno avuto specifico riguardo al settore delle pelli di rettile (pelli o lavori in pelle). Le principali tipologie di merci confiscate sono state borse, bracciali, portafogli, ritagli, pellicce, cinture e calzature, perlopiù in pelle di pitone e coccodrillo. Le infrazioni (comprese quelle relative alle spedizioni postali) sono state rilevate principalmente presso gli aeroporti di Bologna, Fiumicino, Ciampino, Venezia, Malpensa, Bergamo e Torino, presso il porto di Civitavecchia ed il valico stradale di Ponte Chiasso. Le principali provenienze sono risultate il Senegal, gli Usa e la Svizzera (oltre a Namibia, Taiwan, Cina, Hong Kong, Singapore, Ecuador, Kazakistan e Tunisia).

Ad ogni modo, fermo restando il consueto e costante impegno delle autorità preposte ai controlli, tali numeri in leggera flessione rispetto agli anni precedenti - anche per merito della campagna d'informazione attuata dalle dogane (attraverso la Carta doganale del viaggiatore - disponibile sia sul sito web dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli che sotto forma di "app" per smartphone) e dal Corpo forestale dello Stato attraverso i rispettivi canali di comunicazione - evidenziano per entrambe le filiere che l'assenza di una catena di custodia efficace e di tecnologie idonee al riconoscimento individuale di tali specimen ad ogni passaggio e/o trasformazione, rende queste fasi del controllo, al momento, non efficaci ad intercettare il mercato illegale.

Per quanto riguarda l'attività del Corpo forestale dello Stato, che svolge anche il compito di autorità amministrativa preposta al rilascio delle autorizzazioni per la riesportazione di pellami di rettile e parti e prodotti derivati, nell'ultimo quinquennio sono stati rilasciati circa 80.000 certificati all'anno di cui mediamente il 60% per pellami di rettile e derivati da rettili. Relativamente ai controlli che il Cfs opera sia in Dogana a supporto delle competenti Autorità doganali attraverso i Nuclei operativi Cites, che sul territorio attraverso i servizi Cites Territoriali, si evidenzia che nel 2014 sono stati 68.290 di cui 66.700 in ambito doganale e 1.500 sul territorio nazionale. I controlli non conformi sono stati 206 con 1.454 esemplari sequestrati e 167 notizie di reato e 140 illeciti amministrativi contestati (con sanzioni per un importo superiore ai 400 mila euro).

5 - Fonte: Database del sistema SIDDA

6 - Fonte: Database COGNOS

7 - Fonte: Libro blu - Organizzazione, attività e statistica anno 2014

8 - Fonte: Consuntivo controlli al 31 dicembre 2015

9 - Fonte: Banca dati antifrode

La significativa differenza numerica in termini assoluti fra il numero di controlli effettuati in area doganale e in ambito territoriale è dovuta al fatto che i controlli doganali comprendono anche tutti i controlli effettuati per legge (documentali e merceologici) sulle spedizioni dichiarate come contenenti specimen soggetti alle disposizioni della Cites per le quali vige sempre e comunque l'obbligo di eseguire il controllo e provvedere alla vidimazione dei certificati/licenze Cites che accompagnano la merce.

Un altro aspetto da evidenziare è che, per quanto riguarda i legnami, le specie vegetali soggette alle disposizioni della Cites sono solo una piccola parte rispetto a quelle commercializzate a livello globale e in alcuni casi solo i tronchi e i segati sono soggetti alle disposizioni della Cites; ad esempio, per quanto riguarda la afrormosia, specie molto utilizzata per produrre parquet, negli ultimi anni si è assistito a un cambio nella tipologia di materiale importato che ora non è più costituito da tronchi o segati (di cui negli anni passati sono stati sequestrati ingenti quantitativi) ma da prodotti semilavorati non soggetti alle disposizioni Cites (che vengono poi finiti in Italia per la produzione di parquet). Questo rappresenta una sicura e pesante vulnerabilità nell'attuale sistema di tracciabilità internazionale, che le norme in vigore non riescono ad arginare.

Questa vulnerabilità si riflette sui risultati delle attività di controllo. In assenza di un sistema di tracciabilità degli specimen e/o di loro parti fondato su caratteristiche intrinseche agli stessi (per analogia con l'uomo, si pensi all'impronta digitale o alla lettura dell'iride oculare) e non su elementi di accompagnamento, e di un obbligo giuridico dello stesso, risulta estremamente difficile per l'agente accertatore rilevare fenomeni di illegalità. Nella condizione attuale, margini potenziali di maggiore efficacia dei controlli rimangono al momento della prima immissione sul mercato comunitario che, però, non di rado avviene in altri paesi europei (come dimostrato dall'alto numero d'importazioni di pellami e/o legname che avvengono in altri paesi UE e la cui destinazione finale per le attività di trasformazione è l'Italia).



A conferma di ciò, si segnala un caso rilevante di sequestro di pellami effettuato dal Cfs di Padova nel 2015, significativo non per la quantità di materiale finito sotto i sigilli ma soprattutto perché dimostra la difficoltà di controllare in maniera adeguata la filiera in assenza di un sistema efficace di tracciabilità del prodotto. L'attività effettuata su delega della Procura della Repubblica c/o il Tribunale di Padova a carico di due soggetti già indagati dai Carabinieri (di cui uno che risultava aver esercitato nel 2008 l'attività di "Commercio al minuto presso il domicilio dei consumatori di abbigliamento, biancheria intima e biancheria per la casa") portava al sequestro di:

- 26 pelli varia dimensione in parte lavorate di *Python reticulatus*;
- 10 pelli intere conciate di *Python reticulatus*
- 1 pelle di *Crocodylus porosus*.

Uno dei due indagati dichiarava di aver acquistato le pelli da una ditta veneta e di non essere più in possesso di alcuna documentazione fiscale e/o Cites in quanto non era a conoscenza di tale normativa. L'ufficio di Padova ha proceduto quindi a effettuare un controllo presso la ditta fornitrice rinvenendo pellami regolarmente detenuti ma anche altre pelli di rettile che invece non risultavano iscritte sul registro Cites (previsto dal DM 8 gennaio 2002) e per le quali il legale rappresentante della ditta non è stato in grado di fornire alcuna documentazione sull'acquisizione delle stesse. Si è quindi provveduto al sequestro, per violazione dell'art. 2 comma 1 lettera f) della L. 150/92 e ssmii, di:

- n. 1 scatola di cartone del peso lordo di 14,5 kg contenente pelli intere di *Tupinambis* spp. (lucertola);
- n. 1 scatola di cartone del peso lordo di 35,5 kg contenente pelli intere di *Varanus* spp. (varano);
- n. 1 scatola di cartone del peso lordo di 21 kg contenente pelli intere di *Crocodylia* spp. (alligatore e cocodrillo);
- n. 1 cassetta in plastica del peso lordo di 5 kg contenente ritagli muniti di sigilli di sicurezza di *Crocodylia* spp.

Procedendo con l'attività d'indagine sono state individuate altre ditte che commercializzano pellame di specimen protetti senza la prescritta documentazione e sono stati sequestrati:

- 1 pelle intera di *Crocodylia* spp.
- 26 cartelle di colore con 51 pezzi di pelle di *Python* spp.
- 13 pelli intere di *Python* spp.

L'attività di accertamento condotta, ancora in corso, appare confermare la possibile infiltrazione nelle filiere legali di pellami di origine illegale grazie proprio all'assenza di un sistema di tracciabilità efficace e di normative attuali che si basano solo sulla tracciabilità tramite documentazione accompagnatoria, non determinando un efficace obbligo di tracciabilità dei prodotti bensì lasciando ampi spazi anche a potenziali fenomeni corruttivi.

Passiamo ora ad analizzare singolarmente le due filiere per individuare criticità e linee guida da seguire anche alla luce dei risultati dell'attività condotta attraverso le diverse fasi del progetto.

2.2 La filiera delle pelli di rettile

Il pellame di rettile dopo la fase di raccolta in natura (o presso allevamenti) e stoccaggio in paesi terzi viene importato in Europa (direttamente in Italia o in altri paesi della UE) accompagnato da licenza di esportazione e licenza d'importazione Cites; solamente per le pelli, i fianchi e le parti di pelle di *Crocodylia* spp è previsto l'obbligo di marcaggio in questa fase (non per le altre specie di rettili) il che consente di abbinare – solo in questo caso – pelli e relativi documenti. Questo marcaggio non è obbligatorio per il commercio intracomunitario e per i prodotti derivati. Inoltre le targhette di marcaggio utilizzate per le pelli di *Crocodylia* spp possono essere rimosse durante la fase di concia e in seguito, se necessario, riapplicate. Anche questo può rappresentare quindi un momento critico in cui potrebbero essere introdotte nella filiera pelli di origine illegale.

Quanto esposto determina difficoltà di tracciabilità delle pelli e, conseguentemente, del rispetto delle quote annuali assegnate (ove previste) a ciascun paese per le singole specie, minando in generale la garanzia del rispetto della normativa Cites. Dopo quasi 40 anni dall'entrata in vigore della Convenzione, sulla base dell'esperienza maturata e come risultato anche dall'indagine condotta attraverso i questionari inviati ai diversi stakeholders nell'ambito del progetto Civic, la tracciabilità si conferma il punto di maggiore criticità.

Dal punto di vista delle Autorità di *enforcement*, questa è importante per:

- Un'efficace lotta al commercio illegale;
- L'accertamento della reale origine e identità dello specimen;
- Il rispetto delle quote, laddove assegnate, relative a ciascun specimen;
- La facilitazione delle attività di controllo;
- La facilitazione delle attività amministrative connesse al rilascio di certificati;
- L'accertamento del rispetto dei parametri di benessere animale.

Per esempio, nel caso degli allevamenti vi sono molte controversie¹⁰ rispetto alla reale produzione annuale in diversi Paesi di origine rispetto all'ingente numero di pelli vendute come "proveniente da allevamento" (in diversi casi gli allevamenti in questione non consentono neanche visite di verifica) e rispetto al confronto tra costi incompressibili di gestione in relazione al prezzo di vendita loro riconosciuto.

Un efficace sistema di tracciabilità consentirebbe inoltre di controllare in maniera adeguata le pelli dichiarate come "sequestro di carico illegale" o "pre-Cites", evitando che queste due classificazioni possano nascondere in realtà movimentazioni illecite. Nel primo caso, infatti, la dizione "sequestro di carico illegale", soprattutto a causa degli scarsi controlli nei depositi di pelli dei Paesi di origine o stoccaggio, facilita l'entrata ed il conseguente riciclaggio di partite di pelli di diretta provenienza illegale. Nel secondo caso, è importante evidenziare che molte pelli di rettile hanno una durata di conservazione in buono stato (compatibile con l'interesse all'utilizzo commerciale) notevolmente inferiore rispetto alla data in cui è entrata in vigore la Cites nei rispettivi Paesi di provenienza.

La tracciabilità delle singole pelli risulta, quindi, una sfida obbligata per evitare che montagne di documentazione falsificata ad arte serva per far passare, beffardamente, indenne dai controlli grandi quantità di pellami e prodotti provenienti invece dal mercato di materia prima di origine illegale.



10 - Kasterine A., Arbeid R., Caillabet O., and Natusch D. (2012). The Trade in South-East Asian Python Skins. International Trade Centre (ITC), Geneva.

Per questi motivi le autorità Cites italiane (Autorità di gestione Ministero Ambiente e Autorità di certificazione ed enforcement Cfs) hanno aderito al progetto promosso dal Resp (The Responsible Ecosystem Sourcing Platform), un'organizzazione no profit con sede a Ginevra che riunisce le principali industrie di cosmetica, moda e gioielleria, la quale ha dato vita a un "Gruppo di Lavoro internazionale" proprio sulle pelli di rettile. Uno studio dell'Itc (International Trade Centre) del 2011, infatti, aveva evidenziato che oltre mezzo milione di pelli di pitone vengono esportate annualmente dal sud est asiatico verso l'Europa, ed in particolare l'Italia, per alimentare l'industria della moda. Studio che è servito a evidenziare i danni causati dal commercio illegale, sia per il benessere degli animali che per l'impatto nefasto sulla conservazione delle popolazioni selvatiche. Questo rapporto, lanciato da Itc in cooperazione con Iucn (International Union for the Conservation) e il Traffic (Trade Records Analysis of Flora and Fauna in Commerce, un programma congiunto di Wwf e Iucn), ha anche evidenziato come il commercio in pelli di pitone raggiunga annualmente il valore di circa un miliardo di dollari americani, costituendo, quindi, una voce importante dell'economia di quei paesi ricchi di tali specie protette. Dai dati registrati dall'Itc, l'Indonesia, la Malesia e il Vietnam sono i principali esportatori di pelli di pitone, mentre l'Italia, la Germania e la Francia i principali importatori. Dai dati in possesso del Servizio Cites del Cfs risulta che circa l'80% delle autorizzazioni rilasciate riguardano pelli o prodotti in rettile; in particolare, oltre il 60% riguarda pelli e derivati di diverse specie di pitone di origine asiatica. Circa il 70% delle pelli transita da Singapore che, secondo il rapporto Itc, a causa della mancanza di trasparenza relativamente agli stock di pelli presenti nel paese, faciliterebbe il "lavaggio" di pelli di origine illegale. Infatti, esiste una marcata incongruenza fra il numero di esemplari che possono essere cacciati annualmente in base alle quote di prelievo concordate e il numero di pelli immesse sul mercato: secondo gli autori del rapporto, la parte di pelli ottenuta illegalmente viene commercializzata attraverso l'uso di permessi falsi o riciclati per legalizzare pelli di origine illegale.

Nello studio era altresì evidenziata la convenienza di questa attività considerato l'incremento di valore aggiunto che si determina lungo l'intera filiera per una pelle di pitone: si parte da un valore di circa 30 dollari americani per una pelle grezza per arrivare agli oltre 3.000 dollari per un prodotto griffato (che può giungere nei prodotti di maggior pregio a diverse decine di migliaia di dollari).

Sebbene, poi, circa il 20% delle pelli di pitone reticolato esportate da alcuni paesi del Sud Est asiatico sia dichiarato e provvisto di documentazione attestante l'origine degli esemplari come nati in cattività, ossia provenienti da allevamento, questo dato non convince completamente per la mancanza di notizie certe circa l'effettiva consistenza degli allevamenti in tali paesi e per la anti economicità degli allevamenti stessi (come già accennato, considerando, da una parte, il prezzo di mercato della pelle grezza, dall'altra, i costi fissi di gestione degli allevamenti).

Un'ulteriore criticità espressa nel rapporto Itc riguarda l'effettiva sostenibilità del commercio di queste specie, così come venutosi a incrementare negli anni, considerato che spesso gli esemplari vengono cacciati prima del raggiungimento dell'età riproduttiva.

Anche a seguito di questo rapporto, nel 2011 sotto l'egida dell'Unctad delle Nazioni Unite è stato creato il gruppo di lavoro internazionale sulle pelli di rettile Iws-Rs (International Working Group on Reptile Skins) con lo scopo di indagare 5 aree principali: tracciabilità, sistemi di produzione, benessere animale, comunicazione ed educazione, conservazione e garanzie dei mezzi di sostentamento delle comunità locali. Nel corso della CoP16 di Bangkok del marzo 2013 il gruppo Iwg-Rs presentò una bozza di progetto relativo all'adozione di un sistema di tracciabilità delle pelli di pitone. L'obiettivo dell'Iwg-Rs è di presentare alla prossima Conferenza delle Parti, la CoP17 che si terrà a Johannesburg dal 24 settembre al 5 ottobre 2016, una proposta di risoluzione che preveda l'obbligo, per tutti gli Stati aderenti e gli stakeholder coinvolti nella catena delle pelli di rettile, di dotarsi del sistema di tracciabilità sperimentato al fine di aumentare significativamente il grado di identificazione e individuazione di ciascuna pelle lungo tutta la filiera, dall'origine fino alle parti lavorate che acquista il consumatore. Ben 175 sono i documenti proposti e che saranno discussi alla prossima CoP17, di cui 60 proposte sono state presentate entro il 27 aprile 2016 da 80 Paesi aderenti alla Cites per modificare le liste delle specie protette. Nessuna richiesta è giunta dall'Unione europea riguardo la sostenibilità del prelievo delle specie di rettili (le cui pelli sono oggetto di commercio), è auspicabile che l'UE aderisca e sostenga la buona pratica realizzata dall'Unctad delle Nazioni Unite.

2.3 La filiera del legname

La filiera del commercio di legno e/o dei suoi derivati trova nei principali mercati mondiali il naturale sbocco per la produzione di beni di consumo largamente diffusi: scale, pavimenti, pannelli, infissi, mobili, parquet, imbarcazioni, componenti per mobili, compensati, truciolati, carpenteria, edilizia, carta, e si sviluppa, nei diversi Paesi di origine delle diverse specie forestali, secondo il seguente schema generale:

1) Primo nodo: aziende forestali titolari di aree autorizzate al taglio (per la fase di taglio)

Trasporto (su camion)

2) Secondo nodo: aree di raccolta dei tronchi abbattuti, segherie

Trasporto (su camion, possibili intermediari)

3) Terzo nodo: depositi legname, vendita legname lavorato, esportatori, importatori

Trasporto (su camion e su nave, possibili intermediari)

4) Quarto nodo: aziende di trasformazione e lavorazione, esportatori, importatori

Trasporto (su camion, su treno e su nave, possibili intermediari)

5) Quinto nodo: aziende utilizzatrici, grandi catene di distribuzione, vendita al dettaglio in Paesi non di origine delle specie forestali oggetto di commercio.

Il controllo della filiera del legname per specie soggette alle disposizioni della Convenzione di Washington ha dei limiti, anche se dal 1975 ad oggi sono aumentate le specie legnose incluse nelle Appendici della CITES. Spesso l'inclusione nelle liste di nuove specie è resa difficoltosa da aspetti sistematici e/o d'identificazione delle specie e dalla mancanza di dati sulla consistenza delle popolazioni e/o dei volumi di commercio da cui non si può prescindere nella presentazione ed approvazione di proposte di inclusione.

Le maggiori criticità riscontrate nella filiera da parte delle autorità di enforcement sono relative a difficoltà di identificazione degli specimen e di applicazione della normativa anche in relazione alle annotazioni che escludono prodotti e spesso non sono sufficientemente chiare, difficoltà nelle ispezioni fisiche dei carichi di legname e relativa misurazione del legname stesso.

I pochi casi di infrazione rilevati negli ultimi anni sono stati relativi a:

- Assenza di documentazione Cites;
- Eccedenza dei quantitativi rispetto alla quantità indicata su permessi;
- False dichiarazioni sulle specie commercializzate al fine di eludere i controlli su carichi privi della idonea documentazione.

Dal 2013 è entrato in vigore il Reg. CE 995/2010 – Eutr e pertanto nella seconda metà del 2015 sono stati avviati dal servizio Cites del Cfs una serie di controlli sulla base di un'analisi dei dati forniti dalla Agenzia delle Dogane relative alle importazioni di legname e prodotti derivati soggetti alla normativa in esame nell'anno 2014. Sono stati individuati operatori che avevano importato partite di legname o derivati da paesi considerati a maggior rischio e sono stati eseguiti controlli su almeno un operatore per regione. Gli accertamenti hanno mostrato, in linea generale, una scarsa conoscenza della norma e, nel caso di conoscenza della stessa, come questa fosse limitata e superficiale e quindi non fossero di fatto state rispettate per intero le disposizioni previste. Infatti l'obbligo di esercitare la due diligence posto in capo agli operatori è un primo approccio di gestione del rischio che si basa su tre elementi chiave, che sono rappresentati da: a) accesso alle informazioni; b) procedure di valutazione del rischio; c) procedure di attenuazione del rischio. Come già detto, nella maggioranza dei casi gli operatori controllati hanno dimostrato di avere una conoscenza solo superficiale della normativa in questione, limitata nel migliore dei casi solo alla prima fase del processo di due diligence, collazionando una serie di informazioni documentali (descrizione del prodotto; paese di raccolta e, se possibile, la regione di raccolta e la relativa concessione per la raccolta; quantità e documenti commerciali di varia natura) senza procedere alle successive fasi di valutazione e di attenuazione del rischio; si sono avuti anche alcuni casi di totale mancata conoscenza della norma in questione e rari casi di rispetto della stessa da parte di operatori che si sono avvalsi degli organismi di controllo per l'attuazione del processo di dovuta diligenza. Al di là dei risultati conseguiti da parte dei controllori in termine di sanzioni irrogate, colpisce il risultato di questi accertamenti esperiti a due anni dall'entrata in vigore del regolamento e a più di un anno dall'entrata in vigore del relativo decreto sanzionatorio, perché si coglie in pieno l'assoluta mancanza di conoscenza e, comunque, di sensibilità alla problematica del commercio illegale di legname da parte di soggetti che sono direttamente interessati.

Assume particolare importanza e urgenza, quindi, il ruolo svolto dalle pubbliche amministrazioni in termini di informazione e sensibilizzazione degli operatori commerciali coinvolti e, quindi, di vigilanza e controllo del rispetto della normativa vigente.

Breve quadro sinottico delle principali linee guida suggerite

PELLI DI RETTILE E DERIVATI

Sostenere come UE campagne capillari di sensibilizzazione e informazione rivolte ai cittadini europei sulle criticità nell'intera filiera.

Proporre e sostenere come UE alla CoP18 della Cites (prevista per il 2019) l'approvazione di una raccomandazione che preveda il rilascio di certificati e permessi Cites per pelli di rettile o parti di esse di origine "pre-Cites" o "sequestro di carico illegale", solo previo marcaggio e inventario delle stesse da parte delle autorità competenti, con l'inserimento dei dati in un data base comune a livello internazionale.

Proporre e sostenere come UE alla CoP18 della Cites l'approvazione di una raccomandazione che impegni il Segretario della Cites a sostenere il costo e a rendere disponibile agli Stati produttori di pelli di rettile un unico sistema informatico da implementare con le informazioni relative al prelievo, in tempo reale, delle specie per le quali è autorizzata una predeterminata quota dalla Cites e nel quale siano inserite le caratteristiche biometriche delle singole pelli utili al fine di una completa tracciabilità delle stesse.

Proporre e sostenere come UE alla CoP18 della Cites l'approvazione di una raccomandazione che impegni il Segretario della Cites a sostenere il costo di una banca dati unica, a supporto dell'Iccwc – International Consortium on Combating Wildlife Crime e gestita da Interpol, per la registrazione delle persone fisiche e giuridiche autorizzate a: cattura, allevamento, deposito, trasformazione, lavorazione e vendita di pelli di rettili e derivati.

Redigere e adottare un Regolamento comunitario che preveda un sistema informatico di controllo della tracciabilità, fondata su caratteristiche biometriche, delle pelli di rettile e loro parti, che dia le prescrizioni per garantire il rispetto del benessere delle specie di rettili oggetto di commercio e che comprenda l'obbligo di due diligence da parte degli operatori del settore.

Promuovere accordi tra Paesi produttori, con il diretto coinvolgimento delle comunità locali, dell'Unione europea e con il diretto coinvolgimento delle principali industrie di settore, al fine di ridurre la distanza tra valore iniziale delle pelli e valore finale dei prodotti e, conseguentemente, ridurre gli spazi al commercio illegale.

Aumentare i controlli coordinati interforze e le attività di intelligence, avvalendosi di Interpol ed Europol, con particolare riguardo alle attività e ai soggetti coinvolti nelle prime fasi della filiera.

Prevedere e rafforzare misure interdittive internazionali, comunitarie e nazionali a carico delle persone fisiche e dei soggetti giuridici protagonisti di affari illeciti in questa filiera.

Sostenere come UE attività di formazione e aggiornamento ai diversi livelli della Pubblica Amministrazione coinvolta in controlli e verifiche di legalità dell'intera filiera.

Sostenere come UE la nascita di sistemi di certificazione volontaria, come nel caso del progetto di tracciabilità delle pelli di rettile realizzato da Iwg-Rs, ai fini della crescita di conoscenza e consapevolezza negli operatori e di opportunità di acquisto responsabile per i consumatori.

LEGNO E DERIVATI

Sostenere come UE campagne capillari di sensibilizzazione e informazione rivolte ai cittadini europei sulle criticità nell'intera filiera.

Proporre e sostenere come UE alla CoP18 della Cites (prevista per il 2019) l'approvazione di una raccomandazione che preveda il blocco, con durata triennale, del rilascio di certificati e permessi Cites per legname e derivati provenienti da quei Paesi in cui siano registrate violenze, aggressioni o uccisioni di persone appartenenti alle comunità o ai popoli indigeni direttamente dipendenti dalle foreste.

Proporre e sostenere come UE alla CoP18 della Cites l'approvazione di una raccomandazione che impegni il Segretario della Cites a sostenere il costo di una banca dati unica, a supporto dell'Iccwc – International Consortium on Combating Wildlife Crime e gestita da Interpol, in cui siano registrati gli elementi d'indagine relativi ad ogni episodio di violenza, aggressione e uccisione di persone appartenenti alle comunità o ai popoli indigeni direttamente dipendenti dalle foreste, e a redigere e pubblicare, sulla base di questi dati, un report annuale.

Proporre e sostenere come UE alla CoP18 della Cites l'approvazione di una raccomandazione che impegni il Segretario della Cites a sostenere il costo di una banca dati unica a supporto dell'Iccwc – International Consortium on Combating Wildlife Crime e gestita da Interpol, per la registrazione delle persone fisiche e giuridiche autorizzate a: concessioni di taglio, segheria, deposito, trasformazione, lavorazione e vendita di legname e derivati.

Proporre e sostenere a livello di Commissione europea la realizzazione di una banca dati unica finalizzata a facilitare l'accesso e la condivisione d'informazioni utili alla valutazione e riduzione del rischio al fine di migliorare le performance della due diligence obbligatoria per gli operatori di settore, così come prevista dal Reg. CE 995/2010 – EUTR. Promuovere accordi tra Paesi esportatori e Unione europea per il rafforzamento della trasparenza nella Pubblica Amministrazione, implementando la facilità di accesso in tempo reale alla documentazione relativa alle diverse fasi dei procedimenti della P.A., al fine di prevenire e contrastare con maggiore efficacia ed efficienza i fenomeni di corruzione.

Aumentare i controlli coordinati interforze e le attività di intelligence, avvalendosi di Interpol ed Europol, con particolare riguardo alle attività ed ai soggetti coinvolti nelle prime fasi della filiera.

Prevedere e rafforzare misure interdittive internazionali, comunitarie e nazionali a carico delle persone fisiche e dei soggetti giuridici protagonisti di affari illeciti in questa filiera.

Sostenere come UE attività di formazione e aggiornamento ai diversi livelli della Pubblica Amministrazione coinvolta in controlli e verifiche di legalità dell'intera filiera.

Sostenere come UE i sistemi di certificazione volontaria, come nel caso di FSC e PEFC, ai fini della crescita di conoscenza e consapevolezza negli operatori e di opportunità di acquisto responsabile per i consumatori.

3. Linee guida nelle filiere dell'olio extravergine di oliva e del Parmigiano Reggiano Dop

L'agroalimentare italiano gode di un ampio riconoscimento a livello internazionale, con particolare riguardo proprio ai prodotti di qualità e tipici certificati, una delle massime espressioni del made in Italy. L'Italia continua a mantenere la fetta più ampia del registro dei prodotti Dop, Igp e Stg dell'Europa, giunte a quota 284 secondo i dati di Qualigeo/Mipaaf, di cui 165 Dop, 117 Igp e 2 Stg, come pure per i 474 vini Doc, Docg.¹¹ Una produzione che coinvolge il settore dell'agricoltura, della silvicoltura e della pesca e che ha generato un valore aggiunto di 31,5 miliardi di euro che rappresenta il 2,2% del PIL, in calo rispetto al 2013. Tentativi d'imitazione, usurpazione di marchi, frodi e contraffazioni sono fenomeni sempre più indagati e frequenti e colpiscono molto da vicino soprattutto le produzioni di qualità certificate, che a livello europeo rappresentano il 15% delle esportazioni agroalimentari e che, solo in Italia, fatturano annualmente circa 12 miliardi di euro: tra queste produzioni, le più colpite sono le prime 10 Dop e Igp italiane, e, in particolare, il Parmigiano Reggiano Dop, che nel 2011 presentava un fatturato al consumo di 2,29 miliardi, pari al 18% dell'intera quota del settore delle indicazioni protette in Italia.

La contraffazione colpisce in modo significativo il comparto dell'olio extravergine di oliva (Oevo), che in Italia vanta ben 42 Dop e 1 Igp, ma soprattutto rappresenta uno dei simboli indiscussi del made in Italy: basti pensare che il nostro Paese, con le sue 350.000 tonnellate di Oevo prodotte annualmente, rappresenta circa il 12% della produzione mondiale, ma il consumo annuo di olio Evo nella nostra penisola si attesta sulle 580.000 tonnellate, circa il 66% in più rispetto alle produzioni nazionali (dati Consiglio Oleicolo Internazionale – COI - campagna olearia 2015/16). Ne consegue che almeno una bottiglia su tre di olio extra vergine di oliva non è di origine italiana, con i possibili rischi legati alle sofisticazioni, ai tentativi di evocazione o alle vere e proprie frodi. Non sorprende, pertanto, che, in occasione del progetto europeo denominato Civic (Common Intervention on Vulnerability in Chains), il Corpo forestale dello Stato, Legambiente e Agenzia delle dogane e dei monopoli, abbiano scelto proprio l'Oevo e il Parmigiano Reggiano Dop come oggetto di approfondita indagine per il settore agroalimentare.

3.1 I controlli

Rispetto alle due singole tipologie di filiere prese in esame all'interno del progetto – filiera dell'olio extra vergine di oliva e del Parmigiano reggiano DOP - i rischi di vulnerabilità legati alle pratiche illegali sono simili dal punto di vista generale e differenti da un punto di vista pratico, tenuto conto delle peculiarità del settore. In entrambe le filiere, la vulnerabilità in diversi punti è alta, e principalmente rispetto a: azioni di frode, contraffazione e/o sofisticazione del marchio e del prodotto. L'attività info-investigativa del Corpo Forestale dello Stato e di monitoraggio dei flussi internazionali della Direzione centrale antifrode e Controlli dell'Agenzia delle dogane, ciascuna con le proprie caratteristiche, fanno emergere distorsioni importanti. I numeri dei controlli e dei sequestri operati dagli Uffici evidenziano la presenza di un mercato illegale esteso che colpisce i prodotti di qualità certificati, i margini di guadagno di produttori e, in generale, il valore simbolico ed economico del made in Italy.

Si tratta di risultati che dimostrano come non sia più procrastinabile l'investimento in ricerca e innovazione per sistemi di controlli sempre più mirati ed efficaci allo scopo di individuare le vulnerabilità, soprattutto in alcune filiere, e per avanzare proposte tecniche e politiche efficaci, aumentando la tracciabilità dei prodotti e delle spedizioni.

Le indagini condotte dal Corpo forestale dello Stato e dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli proprio con riferimento a questo progetto hanno permesso di inquadrare le principali vulnerabilità per le due filiere. Innanzitutto, si può evidenziare che le irregolarità interessano due aspetti principali: la qualità merceologica e l'origine dei prodotti. Frodi, imitazioni, usurpazioni di marchi e contraffazione sono le principali problematiche che interessano entrambe le filiere.

11 - Vedi <http://www.qualigeo.eu/qualigeo-search/> Vedi <http://www.qualigeo.eu/qualigeo-search/>

Per il biennio 2014-2015 (in concomitanza con l'avvio del progetto Civic), il Corpo forestale dello Stato ha svolto circa 400 controlli sul Parmigiano Reggiano Dop e 1.400 controlli per il comparto oleario, sequestrando circa 3 tonnellate di falso Parmigiano Reggiano e 45 mila litri di olio extravergine di oliva per assenza di tracciabilità e per la presenza di pratiche di sofisticazione. Nel caso del formaggio, sono state denunciate sei persone, mentre nell'indagine a tutt'oggi in corso sull'olio evo le denunce sono state 50 e le sanzioni comminate hanno raggiunto un valore che supera i 18 mila euro. Ancora in riferimento al settore oleario, il Corpo forestale dello Stato sta seguendo (al momento in cui si scrive) due indagini che, avvalendosi di tecniche analitiche innovative, hanno permesso, in un caso, di scoprire una frode di olio evo proveniente dall'estero e venduto come italiano per un quantitativo di oltre 7 mila tonnellate. Le stesse tecniche analitiche, in un altro caso, hanno permesso di denunciare 47 persone (si tratta di commercianti e titolari di frantoi) per i reati di frode in commercio e contraffazione di olio Igp (artt. 515 e 517-quater c.p.): nel complesso, le attività condotte ad oggi hanno portato al sequestro di 20 tonnellate di prodotto. In ambito nazionale, il Parmigiano Reggiano Dop è una filiera relativamente sicura se sono rispettate le garanzie di tracciabilità, mentre sembrano ancora permanere, anche se solo in via residuale, frodi a carico di partite non tracciate. Queste ultime sono riferibili a produzioni contraffatte, realizzate al di fuori del territorio geografico previsto dal disciplinare di produzione, che coinvolgono le aziende non iscritte al Consorzio di tutela. A livello internazionale, invece, sarebbe utile approfondire il lato delle esportazioni che interessa circa un terzo della produzione e rappresenta la parte più a rischio di contraffazione. In questo senso sarebbe utile adottare un primo accorgimento per una gestione integrata delle informazioni di diverso tipo, da quelle riguardanti i disciplinari di produzione a quelle sulle aziende iscritte ai consorzi e titolate alla produzioni di qualità certificate, affinché siano inserite in un'unica piattaforma informatica accessibile a chi si occupa di analisi e controlli. Tecniche di analisi e controllo mirato sono state applicate al commercio internazionale dell'olio di oliva dalle unità della Direzione Centrale Antifrode e Controlli dell'Agenzia delle Dogane, relativamente alle importazioni ed esportazioni (flussi extra UE) oltreché alle cessioni e acquisti intracomunitari (flussi intra UE) dagli Uffici Territoriali delle Dogane. La quasi totalità delle comunicazioni di notizie di reato relative al settore agroalimentare, presenti nella Banca Dati Antifrode dell'Agenzia (BDA)¹² in esportazione, riguarda il comparto oleario, in particolare l'olio vegetale che, dichiarato come extravergine di oliva, viene riclassificato come olio vergine di oliva, a seguito di analisi chimiche ed organolettiche (panel test) effettuate dai Laboratori Chimici dell'Agenzia. L'analisi dei flussi e della tipologia di oli trattati¹³ ha confermato la rilevanza dei processi di lavorazione svolti nel territorio italiano, dove le imprese trasformatrici, miscelando oli esteri con quelli nazionali, ottengono prodotti destinati ai mercati stranieri e alla grande distribuzione commerciale nazionale. La ricostruzione di rotte, provenienze e origini, il monitoraggio dei vettori navali, delle soste e dei tragitti terrestri dai luoghi di produzione a quelli di miscelazione/lavorazione e gli incroci di dati delle importazioni con quelli degli acquisti intracomunitari, secondo le indagini di Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, hanno consentito di individuare alcune filiere di miscelatori di olio di oliva di provenienza iberica - collegate a gruppi d'impresе italo-spagnole - in grado di condizionare le dinamiche dell'intero mercato internazionale dell'olio, sia in ordine alla qualità del prodotto che al valore dichiarato al momento delle transazioni di acquisto e vendita. Attraverso l'articolazione di attività societarie, famosi marchi nostrani sono entrati a far parte di grandi gruppi societari internazionali e, in particolare, di quelli spagnoli, interessati a utilizzare il marchio di qualità italiano per i prodotti della miscelazione svolta in Italia con materie prime estere. Dall'analisi dei flussi produttivi emergono due tipologie di rischio per l'olio extra vergine di oliva: di essere oggetto di trasporti transfrontalieri e trattamenti intensi prima e durante le fasi di miscelazione tali da perdere le qualità organolettiche che distinguono il prodotto fresco ottenuto dalla spremitura delle olive; di fenomeni ormai noti che vanno sotto il nome di nazional-vestizione dell'olio di oliva e di estero-vestizione degli utili della vendita, in quanto sottoposti alla tassazione agevolata presso i Paesi esteri dove hanno sede le società spagnole controllanti. In particolare nel 2015 le attività di controllo compiute dagli Uffici doganali territoriali per il settore oleario - anche con il coordinamento e il supporto della sala

12 - La rilevazione dei procedimenti penali presenti nella Banca Dati Antifrode riguarda esclusivamente le irregolarità accertate da funzionari dell'Agenzia delle Dogane. Detta rilevazione non è da considerare esaustiva poiché l'Agenzia, quale Organo di P.G. a competenza settoriale, non avente la qualifica di "forza di polizia" non accede, né inserisce i dati nel sistema denominato S.D.I. del Ministero dell'Interno gestita a termini della Legge n. 121 del 1981.

analisi, coordinata dall'Ufficio Intelligence Centrale - hanno consentito l'accertamento di numerose irregolarità e di 16 Comunicazioni di notizie di reato che hanno coinvolto le aziende nazionali, per spedizioni di prodotto dichiarate in export, per una quantità complessiva di 153.489 kg e un valore pari a 554.468 euro, così come riportato nella tabella seguente.

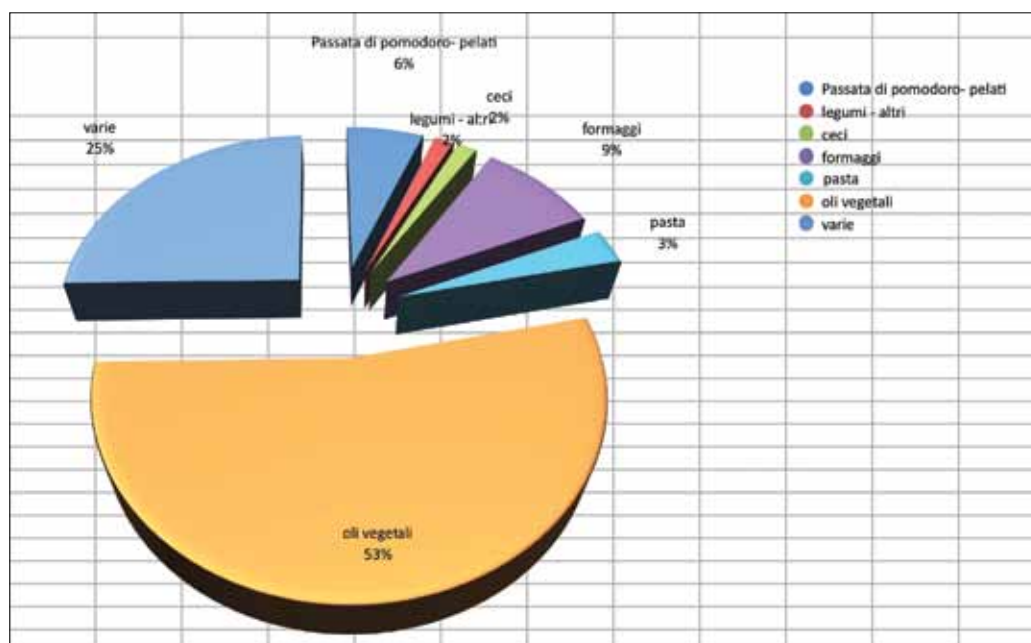
Violazioni di carattere penale concernenti il settore dell'olio extravergine di oliva contestato dai funzionari dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli in ESPORTAZIONE verso Paesi Extra-UE

anno 2015

Elaborazione su dati Agenzia delle Dogane e dei Monopoli

N CnR	Ufficio delle Dogane verbalizzante	sede legale azienda esportatrice	Paese Extra-UE di destinazione	descrizione norma violata	Tipologia di merce dichiarata	Tipologia di merce constatata	quantità (Kg)	valore (€)
1	UD Civitavecchia	Spoletto	Sud Africa	Art. 515 c.p.	OEVO	Olio vergine	10.981	44.682
2	UD Perugia	Spoletto	Giappone	Art. 515 c.p.	OEVO	Olio vergine	15.251	60.624
3	UD Livorno	Spoletto	U.S.A.	Art. 515 c.p.	OEVO	Olio vergine	8.870	22.914
4	UD Livorno	Spoletto	U.S.A.	Art. 515 c.p.	OEVO	Olio vergine	2.661	6.874
5	UD Pisa	Lucca	U.S.A.	Art. 515 c.p.	OEVO	Olio vergine	4.636	25.741
6	UD Livorno	Aprilia	Brasile	Art. 517 c.p.	OEVO	Olio vergine	945	5.122
7	UD Civitavecchia	Spoletto	Brasile	Art. 515 c.p.	OEVO	Olio vergine	12.421	48.545
8	UD Civitavecchia	Spoletto	Brasile	Art. 515 c.p.	OEVO	Olio vergine	11.583	46.498
9	UD Civitavecchia	Spoletto	U.S.A.	Art. 515 c.p.	OEVO	Olio vergine	16.620	55.583
10	UD Civitavecchia	Spoletto	U.S.A.	Art. 515 c.p.	OEVO	Olio vergine	11.772	50.156
11	UD Napoli	Spoletto	Sud Africa	Art. 515 c.p.	OEVO	Olio vergine	7.548	24.260
12	UD Perugia	Spoletto	U.S.A.	Art. 515 c.p.	OEVO	Olio vergine	1.813	5.148
13	UD Salerno	Sarno	Canada	Art. 515 c.p.	OEVO	Miscela di oli	15.120	34.776
14	UD Roma	Pomezia	U.S.A.	Art. 515 c.p.	OEVO	Olio vergine	8.160	36.798
15	UD Milano	Firenze	U.S.A.	Art. 515 c.p.	OEVO	Olio vergine	18.742	58.538
16	UD Pisa	Lucca	U.S.A.	Art. 515 c.p.	OEVO	Olio vergine	6.366	28.209
Totale							153.489	554.468

In questo senso, le attività condotte dalle Dogane fanno emergere alcuni punti critici nel settore oleario: in particolare, si tratta di frodi per false dichiarazioni sull'origine italiana dell'olio di oliva o per la scarsa o differente qualità del prodotto oleario in esportazione. Il comparto oleario è stato scelto come priorità anche nell'ambito dell'operazione congiunta Opson IV, condotta con Interpol e Europol per la lotta alla contraffazione dei prodotti alimentari a denominazione di origine protetta e controllata e incentrata sul controllo e sequestro di spedizioni illecite alle frontiere portuali, nonché attività investigativa sulle ipotesi criminose. Le attività di controllo sono state condotte dall'Agenzia in collegamento con l'Interpol e si sono svolte tra la fine del 2014 e gennaio 2015, riguardando 14 spedizioni in importazione e 50 in esportazione e interessando i settori alimentari indicati nel grafico seguente:



Il quantitativo totale delle merci sottoposte a controllo nell'ambito dell'operazione congiunta è stato di oltre 900.000 kg, per un valore di circa 3.000.000 di euro. Le verifiche effettuate dall'Agenzia sono state selezionate applicando modelli di analisi dei rischi doganale che, elaborati dalla Direzione Centrale Antifrode e Controlli, hanno consentito di selezionare presso gli Uffici doganali di Milano, Civitavecchia, Livorno, Napoli e Perugia, tra l'altro, 32 spedizioni verso l'estero di olio di oliva - pari al 50% del numero dei controlli effettuati - per oltre 250 tonnellate di merce e un controvalore di circa 900.000 euro. Durante l'operazione Opson IV, dal 2014 al 2015, sono stati aperti presso le competenti Procure della Repubblica procedimenti penali a carico di tre titolari di società commerciali intestatari delle dichiarazioni di esportazione dirette verso Stati Uniti, Sud Africa e Giappone.

Le irregolarità riscontrate negli spazi doganali hanno permesso il sequestro, presso l'Ufficio doganale di Civitavecchia, di una spedizione di olio d'oliva di circa 17 tonnellate per un controvalore di oltre 55.000 euro. Negli altri casi, per i quali era stato autorizzato lo svincolo della spedizione nelle more dell'esito delle analisi, il riscontro delle irregolarità ha comportato la denuncia dell'esportatore per la violazione degli artt. 515 c.p. (frode in commercio) e 483 c.p. (falsa dichiarazione di privato in atto pubblico) all'A.G. competente.

In Opson IV e V il Corpo forestale dello Stato ha sviluppato numerose indagini mirate ai comparti agroalimentari più a rischio di contraffazione, con particolare riguardo alle filiere investigate nel progetto Civic. Ad esempio durante l'Operazione Opson IV, sono stati sequestrati circa 12.000 litri di olio extravergine di oliva etichettato come italiano, ma privo di tracciabilità. Nel corso della stessa operazione i forestali hanno approfondito le indagini svolte e, anche grazie alla collaborazione con vari Enti di ricerca e Università, ha messo a punto e testato per la prima volta in ambito operativo nuove metodologie investigative di indagine scientifica, volte allo studio delle filiere produttive e all'utilizzo di particolari markers chimici, biochimici, o isotopici come indicatori indiretti per l'individuazione delle principali frodi commesse a livello nazionale e internazionale nei cicli produttivi analizzati. Inoltre, nel corso del 2015, in occasione di Expo Milano, il Cfs ha promosso due importanti momenti d'incontro e confronto sul tema della cooperazione internazionale con decine di delegati provenienti anche da Paesi extra-UE. In tali occasioni è stata ribadita, ancora una volta, la necessità di una coesione d'intenti da parte di tutti gli stakeholders del comparto, dai produttori ai trasformatori, dai distributori ai ristoratori, dai legislatori agli organi di controllo, dai magistrati agli enti scientifici di ricerca, in vista del comune obiettivo: garantire la tutela legale del mercato e dei cittadini consumatori.

3.2. Le proposte

Rispetto alle due tipologie di comparti produttivi presi in esame in questo progetto - olio extra vergine di oliva e Parmigiano reggiano - i rischi di vulnerabilità di pratiche illegali, come già detto, sono simili dal punto di vista generale ma differenti da un punto di vista più operativo.

Promuovere un percorso di cooperazione tra gli enti e gli organi che sono coinvolti in ciascuna fase della filiera è di fondamentale importanza per la repressione dei fenomeni di pirateria agroalimentare. Cooperazione che deve necessariamente scaturire dalla condivisione d'informazioni e dalla pianificazione di azioni congiunte e sinergiche che andrebbero a ottimizzare l'impiego delle risorse disponibili, evitando una duplicazione degli interventi di verifica e/o controllo. A questo riguardo, l'esperienza di analisi dei flussi internazionali indica che sarebbe utile:

Aumentare la prospezione internazionale delle investigazioni, identificando i rischi riferibili ai fornitori esteri e sviluppando la collaborazione con le strutture estere;

Procedere a controlli aziendali mirati presso le filiere più a rischio, rintracciando tutto il lotto di produzione ogni volta che si accerta una violazione. Un ulteriore elemento critico emerso dalle analisi dei dati è la mancanza di relazione tra le comunicazioni di notizie di reato inoltrate alla autorità giudiziaria dagli uffici doganali e quelle inoltrate dalle forze di polizia, per via della impossibilità dell'Agenzia delle Dogane di accedere al sistema informativo (SDI), gestito dal Ministero dell'Interno, secondo quanto previsto della Legge n.121 del 1981.

13 - Nel 2014, i principali fornitori delle materie prime oggetto di miscelazione e trasformazione in Italia sono stati Tunisia e Spagna, con un valore medio maggiore per i prodotti di origine nordafricana, corrispondenti al solo 4% delle quantità di prodotto acquistate dal paese iberico. Fonte Agenzia delle Dogane.

L’Agenzia è infatti organo di polizia giudiziaria a competenza settoriale, mentre lo SDI è riservato alle forze di polizia. Le conseguenze di queste asimmetrie informative riguardano la difficoltà dell’Agenzia di operare la selezione per il controllo delle spedizioni riferibili a soggetti denunciati dalle forze di polizia che, a loro volta, non possono conoscere le pendenze penali scaturite dalle denunce formulate dagli uffici dell’Agenzia. Volendo farne una stima, per il solo settore agroalimentare/ambientale, si tratta di centinaia di comunicazioni di notizie di reato inoltrate alle varie Procure della Repubblica competenti per territorio. Inoltre, si può considerare che le osservazioni della Direzione Nazionale Antimafia confermano che gli elementi di maggiore problematicità rilevati nell’esercizio delle prerogative di controllo, di prevenzione e repressione degli illeciti, assegnate dal legislatore comunitario e nazionale all’Agenzia, riguardano anche l’attuazione del Decreto Legislativo n.231 del 2001 relativo alla responsabilità amministrativa dipendente da reato degli enti. Le misure interdittive dovrebbero corrispondere all’esigenza di maggiore deterrenza e di contrasto alla reiterazione delle violazioni e dei reati.

Si potrebbe prevedere la sospensione della partita IVA almeno per un periodo di tempo e quindi l’impossibilità di procedere, tra l’altro, ad ulteriori importazioni o esportazioni.

Nel merito, potrebbero risultare efficaci le misure che consentano, pendente procedimento penale, già a partire dalla prima o dalla seconda notizia di reato o sequestro a carico della stessa azienda il rafforzamento della sorveglianza presso le sedi e i magazzini societari, istituendo una vigilanza amministrativa speciale a cura del Ministero delle politiche agricole, alimentare e forestali per i rispettivi ambiti di competenza, direttamente con i propri organi ispettivi o tramite reparti specialistici delle forze di polizia. In questo senso è auspicabile che:

a) si riconducano alla competenza delle Direzioni Distrettuali Antimafia anche i reati associativi finalizzati a realizzare condotte ex articoli 517 e 517 quater c.p.p;

b) sia consentito accedere attraverso un apposito sito web del MIPAAF o altra istituzione pubblica all’elenco delle società aderenti ai consorzi di tutela dei prodotti agroalimentari. L’elenco dovrebbe riportare oltre ai riferimenti al tipo di prodotto, le sue caratteristiche commerciali, le foto del logo e degli elementi oggetto della tutela (qualità, zona di produzione, ecc), in italiano e nelle lingue dei Paesi dei maggiori mercati di riferimento. Tra le proposte, va segnalato che per affinare le basi informative e integrare le fonti di intelligence, un valido sostegno potrebbe arrivare anche dalla mappatura isotopica e del Dna eseguita da alcuni laboratori di ricerca specializzati, attraverso misure di tracciabilità analitica, funzionali a ricondurre un prodotto al territorio dal quale se ne dichiara la provenienza. E infine sarebbe opportuno adottare a livello europeo un modello analogo al SIAN, il sistema di tracciabilità informatico italiano, per ripercorre l’intera filiera dell’olio d’oliva dal campo alla tavola.



Breve quadro sinottico delle principali linee guida suggerite

FILIERA DELL' OLIO EXTRA VERGINE DI OLIVA E DEL PARMIGIANO REGGIANO

Estendere a livello europeo il sistema di tracciabilità informatico esistente per l'olio di oliva in Italia (cosiddetto Cruscotto olio, cioè la banca dati informatica attraverso la quale, per l'Italia, si può ripercorrere tutto il cammino di una goccia di olio, fino all'olivo e al campo da cui proviene).

Aumentare la prospezione internazionale delle investigazioni, identificando i rischi riferibili ai fornitori esteri e sviluppando la collaborazione con le collaterali strutture estere.

Procedere a controlli aziendali mirati presso le filiere più a rischio, rintracciando tutto il lotto di produzione ogni volta che viene accertata una violazione.

Prevedere per il trasporto dell'olio, a partire dalla fase dell'ingresso doganale e per tutte le fasi di trasporto interno, un sistema di documentazione simile a quella prevista a livello europeo per il vino (sistema MVV), onde consentire una completa ed esaustiva tracciabilità delle partite di olio oggetto di trasformazione.

In merito all'attuazione del Decreto Legislativo n. 231 del 2001 relativo alla responsabilità amministrativa degli enti, prevedere che le misure interdittive corrispondano all'esigenza di maggiore deterrenza e di contrasto alla reiterazione delle violazioni e dei reati. Si potrebbe prevedere la sospensione della partita IVA almeno per un periodo di tempo stabilito e quindi l'impossibilità di procedere ad ulteriori importazioni e/o esportazioni.

Adottare misure che consentano, pendente procedimento penale, già a partire dalla prima o dalla seconda notizia di reato o sequestro a carico della stessa azienda il rafforzamento della sorveglianza presso le sedi e i magazzini societari, istituendo una vigilanza amministrativa speciale a cura del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali per i rispettivi ambiti di competenza direttamente con i propri organi ispettivi o tramite reparti specialistici delle forze di polizia.

Per il contrasto alla reiterazione è auspicabile: ricondurre alla competenza delle Dda anche i reati associativi finalizzati a realizzare condotte ex articoli 517 e 517 quater c.p.p. e consentire l'accesso, attraverso un apposito sito web del MIPAAF o altra istituzione pubblica, all'elenco delle società aderenti ai consorzi di tutela dei prodotti agroalimentari.

Implementare e ufficializzare a livello europeo l'utilizzo di marcatori biochimici per la determinazione dell'origine dei prodotti agroalimentari e in particolare di olio e latte.

Approfondire la disamina del disciplinare del Parmigiano Reggiano Dop e degli altri prodotti a denominazione protetta per individuare markers trasversali, sicuri, affidabili e facili da utilizzare, allo scopo di verificarne indirettamente le rispettive filiere.

Adottare strumenti innovativi di tracciabilità analitica, come la mappatura isotopica e del Dna eseguita da alcuni laboratori di ricerca specializzati, attraverso misure funzionali a ricondurre un prodotto agroalimentare al territorio dal quale se ne dichiara la provenienza.



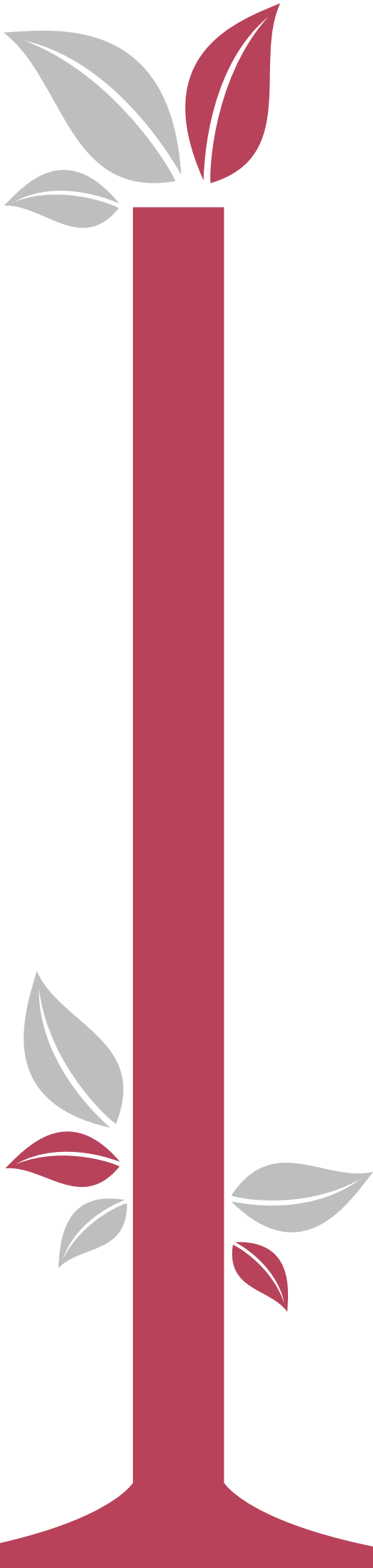
Conclusioni

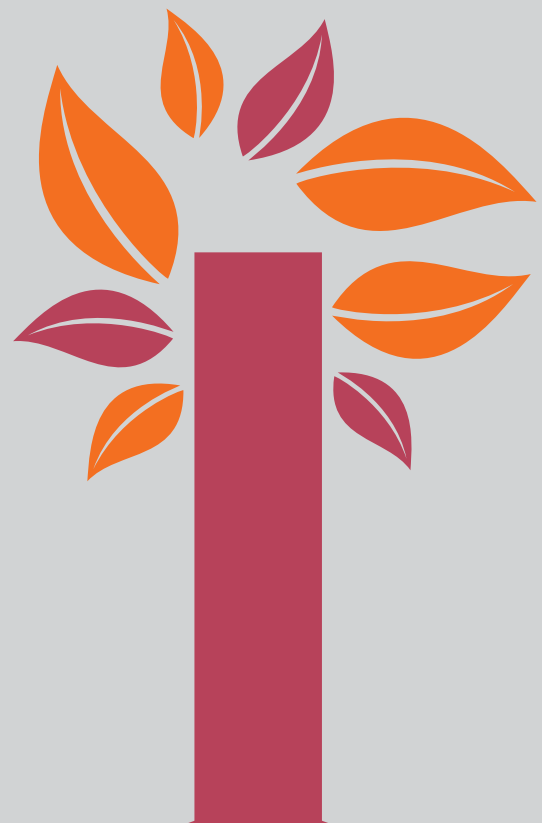
Il percorso che ha accompagnato l'intera vita del progetto Civic è servito per almeno due importanti motivi: il primo, mettere a fuoco le dinamiche più profonde e meno osservabili che regolano ciascuna filiera analizzata, passaggio fondamentale per una migliore comprensione delle criticità; il secondo, individuare soluzioni praticabili sul fronte della prevenzione all'illegalità. Avendo sempre presente la dimensione internazionale, specificatamente europea, dei fenomeni trattati, che il progetto ha voluto enfatizzare al massimo.

Avendo avuto cura di analizzare i modelli di governance e i mercati ufficiali, stesso terreno d'azione degli ecocriminali, la dimensione si è inevitabilmente allargata al quadro europeo, dove l'Italia è uno degli attori e solo uno dei territori scelti dai network criminali. Ovvio, quindi, che le risposte non possono che essere transnazionali se si vogliono, davvero, adottare provvedimenti efficaci. La messa in rete di competenze ed esperienze diverse che i partner del progetto hanno voluto attuare con determinazione, allargando il campo ai più svariati stakeholder interessati ai singoli aspetti, ha consentito di inquadrare in maniera sistemica e oggettiva le filiere e i loro singoli nodi. Esercizio utilissimo per guardare le illegalità in maniera diversa rispetto al solito approccio giudiziario, muovendosi di più sul terreno dell'intelligence, focalizzando invece gli aspetti criminogeni e le falle dei modelli di gestione e di compliance. Premesse per offrire tempestivamente ai decisori elementi utili per una loro pronta risposta.

Dall'analisi puntuale di ciascuna filiera, e dei modelli di gestione implementati, è infatti emerso prepotentemente come i modelli di governance capaci di garantire la tracciabilità dei singoli passaggi siano garanzia di contrazione dai rischi di illegalità. Filiere incardinate su sistemi economici proattivi e innovativi e apparati di controllo efficienti appaiono infatti meno vulnerabili al crimine più o meno organizzato, a beneficio dell'intera collettività. È quindi nelle scelte normative e nei modelli di gestione scelti volta per volta per tutelare la biodiversità, la genuinità dei prodotti enogastronomici oppure di gestione dei rifiuti che vanno individuati i prodromi delle degenerazioni criminali. Per questo serve elevare a criteri insostituibili d'azione i principi di efficienza, trasparenza, tracciabilità, partecipazione e innovazione, rimettendo l'etica della legalità e del rispetto dell'integrità degli ecosistemi e della vita umana al vertice di ogni azione collettiva. È con questo auspicio che vogliamo chiudere il nostro lavoro.









COMMON INTERVENTION
ON VULNERABILITIES IN CHAINS

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

