

IL TRAFFICO ILLEGALE DI RIFIUTI TRANSFRONTALIERI: UN FENOMENO IN ESPANSIONE

*M. Gabriella Imbesi**

SOMMARIO: 1. Aspetti generali – 2. Profili convenzionali internazionali – 3. Quadro regolamentare comunitario – 4. La circolazione transfrontaliera e lo smaltimento dei rifiuti – 5. Proposte conclusive.

1. – La tematica della gestione sostenibile e dello smaltimento dei rifiuti è così complessa e attuale da essere l'oggetto di una recente pubblicazione del Programma ambiente delle Nazioni Unite (UNEP)¹. A parte la difficoltà della classificazione dei rifiuti secondo il settore di provenienza (domestico, industriale o agricolo), preoccupa soprattutto la quantità dei rifiuti che è in continuo aumento.

Il sistema di gestione dei rifiuti presenta molte criticità a seconda dei profili di valutazione e la situazione in prospettiva è aggravata dall'incremento demografico mondiale, dall'urbanizzazione e dai consumi in continua lievitazione.

In questo quadro, già composito e di problematica lettura, si innestano altre variabili, quali gli elevati costi di trattamento e di smaltimento dei rifiuti pericolosi e la debolezza della legislazione ambientale che sembrano favorire l'esportazione di rifiuti dannosi per l'ambiente dai Paesi più ricchi a quelli più poveri.

Lo scarso controllo delle attività di raccolta, cernita e stoccaggio si traduce spesso nel fenomeno del trasporto illegale di rifiuti. Di conseguenza si impongono scelte urgenti di riduzione e di corretto stoccaggio presso impianti che operano secondo metodi ecologicamente corretti.

* Dottore di ricerca in Diritto amministrativo europeo dell'ambiente.

¹ UNEP, *Waste Crime – Waste Risks. Gaps in Meeting the Global Waste Challenge*, s.d. (ma 2015), <http://www.unep.org/environmentalgovernance/Portals/8/documents/trra-wastecrime.pdf>.



Gli sforzi compiuti a livello internazionale per contrastare il trasferimento transfrontaliero e illegale dei rifiuti non sono riusciti finora ad arginare il fenomeno. In particolare, gli strumenti adottati all'esito delle diverse Convenzioni, intervenute a regolare il settore, si sono dimostrati inadeguati. Ma le autorità competenti, doganali e ambientali, dei diversi Stati, in considerazione anche dei riflessi negativi in termini economici, sono ormai orientate ad affrontare questo tema in modo più efficace e sistematico.

Il Rapporto è diventato, quindi, l'occasione per una rivisitazione della materia e per richiamare, in conclusione, la strategia proposta a livello europeo per uscire da questa *impasse*; strategia che, comunque, risulta coerente con le conclusioni elaborate in sede UNEP.

L'elemento dirimente è individuato nel superamento delle lacune normative e nel rafforzamento delle politiche di contrasto, svolte tramite l' sistematico di ispezioni sulle spedizioni di rifiuti, ai quali dovrà essere affiancata l'attività di monitoraggio e la cooperazione internazionale allo scambio di informazioni.

2. – Il mercato dei rifiuti, intorno al quale gravitano qualcosa come 410 bilioni annui di dollari USA ², costituisce ovviamente una ghiotta opportunità per le attività illecite a dimostrazione che le Convenzioni internazionali di *Basilea*, *Rotterdam* e *Stoccolma* non sono riuscite nell'intento di arginare i traffici illegali di materiali pericolosi, in particolare quelli chimici. La Comunità internazionale è intervenuta più di recente con la Convenzione di *Mi-namata* (*Giappone*), ma ancora senza risolvere il problema.

Si è pensato, quindi, di agire ad un livello di governo regionale, cercando di colmare i diffusi vuoti regolamentari. Al riguardo, la Convenzione di *Waigani* del Pacifico meridionale e quella africana di *Bamako* non sono riuscite neppure a scalfire in modo incisivo gli interessi coinvolti che, tra l'altro, risultano spesso difficili anche da quantificare, soprattutto con riferimento al contrabbando di rifiuti pericolosi. Si reputa che nel 2014 i soli rifiuti elettronici ammontavano a circa 41.8 di milioni di tonnellate e che questa cifra sia comunque destinata a crescere.

La questione è, dunque, sotto la lente d'ingrandimento delle Organizzazioni internazionali.

²Stima UNEP del 2011.

La situazione è aggravata dal fatto che la gestione e il trasporto di rifiuti dannosi sono disciplinati da una pletora di enti operanti a vario livello territoriale. Questa sovrapposizione di strutture, di ruoli e di competenze, oltre che di disposizioni normative, rende la materia sempre più complessa e difficilmente gestibile.

L'accordo internazionale che ha segnato un punto di svolta nel settore risale al 1989, la c.d. Convenzione di *Basilea*, che ha regolamentato per la prima volta in modo organico il movimento extrafrontaliero di rifiuti pericolosi e il loro smaltimento³. Pur assumendo come obiettivo di lungo termine la consistente riduzione della quantità dei rifiuti, il Trattato si è focalizzato sulla loro movimentazione, allo scopo di tutelare sia l'ambiente che la salute dei cittadini. L'azione, che ne è derivata, si è incentrata sui controlli e sul monitoraggio del trasporto di rifiuti dannosi, ferma restando la facoltà di ciascuno stato di vietarne l'accesso e il transito nel proprio territorio e di adottare misure più restrittive nell'interesse della salute pubblica. D'altra parte la Convenzione è stata il risultato di una stratificazione di pregresse iniziative: la Dichiarazione Onu di *Stoccolma* del 1972, le linee guida sulla gestione dei rifiuti pericolosi adottate nel 1987 dal Comitato UNEP, nonché tutte le altre dichiarazioni e raccomandazioni che sono state espresse in sede ONU sulla materia.

Il problema principale in cui si è imbattuta la Convenzione è stato quello di definire correttamente la natura dei rifiuti pericolosi⁴ (le cui generalità sono declinate negli allegati), le modalità di trasporto (imballaggio, impacchettatura) e, in particolare, gli espedienti e i mezzi utilizzati dal trasporto illegale. Proprio in relazione a quest'ultima tipologia, la Convenzione ha previsto una serie di strumenti in grado di rafforzare la cooperazione tra gli Stati membri. Nel tempo il Trattato è stato integrato da successivi accordi di natura bilaterale, multilaterale e regionale, che sono caratterizzati da un intenso, e in alcuni casi costante, scambio di informazioni.

³ V. Kammer Peiry, *Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal*, in *ASIL Proceedings*, 2013, 434 ss.; Kammer, *International management of hazardous wastes: the Basel Convention and related legal rules*, Oxford, 1995; Leich, *Transboundary movements of hazardous wastes: Basel Convention*, in *Amer. Journ. of Intern. Law*, 1991, 674 ss.

⁴ Art. 2 - Definizioni

Ai sensi della presente Convenzione:

1. per «rifiuti» si intendono le sostanze o gli oggetti che si eliminano, che si ha l'intenzione di eliminare o che si è tenuti a eliminare in virtù delle disposizioni del diritto nazionale; [...]

La Convenzione, entrata in vigore nel 1992, resta tutt'oggi lo strumento principe di contrasto al traffico illegale di rifiuti, anche perché può contare su un'ampia platea di adesioni (alla data del 15 aprile di quest'anno era stata sottoscritta da 183 Stati). L'impatto di questo genere di traffici ha però assunto dimensioni così rilevanti da turbare i mercati internazionali, minacciando le regole della leale concorrenza a scapito delle imprese che rispettano la normativa di settore. Tutto questo ha finito con il favorire l'introduzione di misure di controllo sempre più rigorose e stringenti.

L'assenza di una gestione sostenibile dei rifiuti a livello internazionale, compresa la fase del loro smaltimento, comporta gravi implicazioni per l'ambiente e impone la successiva bonifica dei siti contaminati con un conseguente costoso onere economico per l'intera collettività, tenendo conto che è difficile individuare le responsabilità individuali per danno ambientale.

Come sopra accennato, sono intervenuti alcuni accordi di natura regionale, d'impronta più rigida rispetto alla stessa Convenzione, a sostenere di una migliore regolamentazione. È questo il caso del trattato fra gli Stati africani del 1998 (Convenzione di *Bamako*, Mali)⁵ che ha di fatto proibito le importazioni di rifiuti pericolosi dall'esterno del continente africano. Lo stesso divieto, che si estende pure alle merci radioattive, è stato sottoscritto dalle regioni del Pacifico meridionale ed è meglio conosciuto come Convenzione di *Waigani* (Papua-Nuova Guinea)⁶.

Un altro tassello nella gestione sostenibile dei rifiuti è rappresentato a livello internazionale dalla Convenzione di *Rotterdam* del 1998 che disciplina il commercio internazionale di determinati prodotti chimici e pesticidi ritenuti pericolosi, instaurando la particolare procedura dell'*assenso preliminare in conoscenza di causa* (PIC- *Prior Informed Consent*)⁷. In sostanza, è stato introdotto il divieto di esportare prodotti chimici contro la volontà del Paese importatore, cui si aggiunge un corollario di altre azioni repressive. Gli Stati

⁵ V. Eze, *The Bamako Convention on the Ban of the Import into Africa and the Control of the Transboundary Movement and Management of Hazardous Wastes within Africa: A Milestone in Environmental Protection?*, in *African Journal of International and Comparative Law*, 1997, 208 ss.

⁶ V. Van Hoogstraten-Lawrence, *Protecting the South Pacific from Hazardous and Nuclear Waste Dumping: The Waigani Convention*, in *Review of European Community and International Environmental Law*, 1998, 268 ss.

⁷ V. Barrios, *The Rotterdam Convention on Hazardous Chemicals: a meaningful step toward environmental protection?*, in *Georgetown International Environmental Law Review*, 2004, 679 ss.

contraenti sono, infatti, obbligati a scambiare informazioni su qualsiasi decisione di divieto o di limitazione dell'utilizzo di prodotti chimici intendano adottare e a notificare le esportazioni di dette sostanze ai Paesi importatori.

La Convenzione di *Stoccolma*, sottoscritta nel 2001 ma entrata in vigore nel 2004⁸, affronta, all'interno del vasto panorama dei rifiuti inquinanti, una tematica particolare, in quanto regola un settore specifico di sostanze contaminanti, ovvero gli inquinanti organici persistenti (*Persistent Organic Pollutants, POPs*), che sono composti organici tossici difficilmente biodegradabili che possono accumularsi nei tessuti di esseri umani e animali. A tale scopo sono previsti divieti e limitazioni nella fabbricazione e nell'impiego di pesticidi e/o prodotti chimici industriali e la nomenclatura è aperta, nel senso di prevedere un ampliamento della categoria.

Per esempio, è attualmente al vaglio del comitato scientifico, appositamente costituito, la proposta di estendere il protocollo della Convenzione ad altre sostanze tossiche, quali paraffine clorate a catena corta, decabromodifenilietere e dicofol, appartenenti anch'essi alla categoria degli inquinanti organici persistenti.

Altra importante decisione adottata dalla Convenzione è la messa al bando, entro il 2025, e il successivo smaltimento nel rispetto di criteri ambientali, di trasformatori e di condensatori contenenti PCB (policlorobifenili).

A seguire è intervenuta la Convenzione di *Minamata* (Giappone)⁹, frutto di una serie di sessioni di lavoro UNEP tenutesi dal 2009 al 2013, anno della definitiva adozione. L'accordo che ne è derivato regola il trattamento e il trasporto del mercurio, un metallo pesante altamente tossico che resiste al degrado, è soggetto a bioaccumulazione negli organismi e negli ecosistemi e ha effetti dannosi sulla salute umana e sull'ambiente. Si tratta di un'intesa importante che limita sia la produzione (è vietato aprire nuove miniere e quelle esistenti potranno essere autorizzate a prolungare l'attività per un massimo di quindici anni dall'entrata in vigore della Convenzione), sia l'utilizzo di prodotti contenenti mercurio (saranno vietati definitivamente a decorrere dal 2020). Il trasporto di mercurio, invece, è ammesso solo a fini

⁸ V. Lallas, *The Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants*, in *American Journal of International Law*, 2001, 692 ss.

⁹ V. Eriksen-Perrez, *The Minamata Convention: A Comprehensive Response to a Global Problem*, in *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, 2014, 195 ss.

di smaltimento o nel rispetto delle determinazioni della Convenzione e, comunque, previo espresso obbligo di una preventiva autorizzazione scritta.

L'accordo, per rendere efficaci le limitazioni adottate, ha definito un meccanismo per la verifica del rispetto degli obblighi delle parti contraenti e ha previsto il finanziamento multilaterale delle attività tramite il Fondo mondiale per l'ambiente (GEF), in combinazione comunque con ulteriori fonti di finanziamento.

3. – Le forti implicazioni economiche legate ai rifiuti tossici e la preoccupazione per la salute dei cittadini hanno indotto anche l'Unione europea a correre prontamente ai ripari regolamentando il settore e, soprattutto, allineando la normativa europea sia alle regole dettate dalla Convenzione di *Basilea*, in tema di movimentazione di rifiuti pericolosi, sia ai principi adottati in sede OCSE¹⁰ in materia di trasporto transfrontaliero di rifiuti destinati ad operazioni di recupero.

L'emanazione del primo regolamento in materia risale al 1993¹¹, ma questo ha subito profonde modifiche dopo l'adesione dell'Unione europea, nel 1994, alla Convenzione di *Basilea*, accordo a sua volta assoggettato a periodiche revisioni¹². Finché nel 2006¹³ in Europa è stato approvato il Regolamento n. 1013/2006 che, allo scopo di tutelare l'ambiente, fissa le regole per le spedizioni di rifiuti sia all'interno dell'UE sia tra l'UE e i Paesi terzi. Per quanto riguarda l'ambito comunitario, è garantito il diritto di libera circolazione per tutte le spedizioni di rifiuti destinati ad operazioni di recupero, mentre le omologhe spedizioni di rifiuti destinate però allo smaltimento sono soggette a obblighi preventivi e scritti sia in fase di notifica che di autorizzazione¹⁴.

Il Regolamento ha portata generale, disciplinando tutte le tipologie di rifiuti, ad eccezione di specifiche categorie: *rifiuti radioattivi*, *rifiuti prodotti a*

¹⁰ OECD Decision C(2001)107/FINAL.

¹¹ Regolamento 259/93/CEE 5COM(2013) 516 final.

¹² O. Busi, *Codice dei rifiuti commentato*, Sant'Arcangelo di Romagna, 2010, 211 ss.

¹³ Regolamento (CE) n. 1013/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 giugno 2006 relativo alle spedizioni di rifiuti.

¹⁴ C. Fischer, H. Junker, M. Mazzanti, S. Paleari, J. Wuttke, R. Zoboli, *Transboundary shipments of waste in the EU. Reflections on Data, Environmental Impacts and drivers*, European Topic Centre on Sustainable Consumption and Production, ETC/SCP Working Paper 2/2012, http://scp.eionet.europa.eu/publications/wp2012_2/wp/wp2012_2.

bordo delle navi, spedizioni soggette all'obbligo di riconoscimento di cui al regolamento sui sottoprodotti di origine animale, talune spedizioni di rifiuti provenienti dall'Antartico, importazioni nell'UE di taluni rifiuti prodotti da forze armate o da organizzazioni umanitarie in situazioni di crisi.

Il provvedimento introduce una lunga serie di divieti; vieta, per esempio, tutte le esportazioni di rifiuti pericolosi verso i Paesi non appartenenti all'OCSE (in quanto non soggetti alla relativa documentazione), nonché di rifiuti destinati allo smaltimento verso Paesi non membri dell'UE né dell'EFTA (*Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Svizzera*). Sono vietate altresì le esportazioni di rifiuti dalla Comunità verso l'Antartico (art. 39) e le esportazioni di rifiuti destinati allo smaltimento dalla Comunità verso Paesi o territori d'oltremare (art. 40), in modo da non aggirare la ferrea normativa di riferimento.

Il rigido regime dei divieti e del transito controllato prevede tuttavia delle deroghe, come per i rifiuti non pericolosi destinati ad operazioni di recupero al di fuori dell'area OCSE, che possono essere esportati purché siano gestiti secondo "metodi ecologicamente corretti", ossia in maniera essenzialmente equivalente alle norme applicate nell'UE¹⁵. Il regolamento prevede inoltre che, se una spedizione non viene completata correttamente, lo Stato di provenienza sia tenuto a riportare indietro il materiale a proprie spese.

Per ovviare al fenomeno del trasporto illegale è previsto un meccanismo di controllo che consente di effettuare ispezioni a campione sulla gestione dei rifiuti al fine di rilevare le eventuali irregolarità.

Sembrerebbe un sistema organico e ben delineato ma non esente da elementi di debolezza strutturale. La criticità più evidente è rappresentata dal fatto che gli Stati dell'Unione applicano il regolamento utilizzando ciascuno strumenti di controllo differenti e di diversa intensità. Quanto poi all'attività di controllo vera e propria, questa si articola nella possibilità di effettuare ispezioni presso stabilimenti e imprese, a norma degli obblighi ispettivi richiamati dalla direttiva 2008/98/CE (c.d. direttiva quadro sui rifiuti)¹⁶ e

¹⁵ Regolamento (CE) n. 1418/2007, relativo all'esportazione di alcuni rifiuti destinati al recupero, elencati nell'allegato III o III A del regolamento (ce) n. 1013/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, verso alcuni Paesi ai quali non si applica la decisione dell'OCSE sul controllo dei movimenti transfrontalieri di rifiuti

¹⁶ Direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive. La direttiva definisce alcuni concetti basilari, come le no-

nella facoltà di controllare i rifiuti *in itinere*, ovvero nel corso del trasporto su strada, nei porti o presso altre strutture di transito¹⁷. L'attività ispettiva può estendersi anche ad una fase successiva, quando le medesime merci si trovano già negli impianti di recupero o di smaltimento. I controlli sono, comunque, rimessi alla discrezionalità degli Stati membri, in quanto il regolamento non detta le modalità di esecuzione delle ispezioni.

Altro elemento di criticità è la mancata previsione di un sistema sanzionatorio in caso di inadempienza delle procedure prescritte, che finisce con il rendere la rigidità dell'impianto regolatorio formale, minando in parte l'efficacia e l'effetto deterrenza dell'azione ispettiva.

Come è intuibile, l'assenza di una formula sanzionatoria unita alla discrezionalità dell'azione repressiva, per giunta aggravata dalla mancanza di protocolli uniformi e prassi definite da seguire nelle ispezioni, hanno contribuito a creare un sistema di monitoraggio e di controllo non armonizzato in ambito europeo. Infatti alcuni Stati hanno adottato sistemi d'ispezione estesi ed efficienti, altri, invece, mantengono strutture inefficienti e investono risorse inadeguate per controllare i flussi di rifiuti, dimostrando ancora una volta, come il disegno di armonizzazione europea sia ancora un obiettivo lontano.

Nel frattempo è stato approvato un nuovo regolamento di natura specifica che intende restringere il perimetro di utilizzo di alcuni prodotti chimici particolarmente tossici (c.d. REACH - *Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals*)¹⁸. Il provvedimento introduce processi d'esecuzione uniformi e integrati per la registrazione, la valutazione, l'autorizzazione e le restrizioni in materia di sostanze chimiche. In particolare, pre-

zioni di rifiuto, recupero e smaltimento, e stabilisce gli obblighi essenziali per la gestione dei rifiuti, in particolare un obbligo di autorizzazione e di registrazione per un ente o un'impresa che effettua le operazioni di gestione dei rifiuti e un obbligo per gli Stati membri di elaborare piani per la gestione dei rifiuti.

¹⁷ M. Grosz, *Sustainable Waste Trade under WTO Law. Chances and Risks of the Legal Frameworks' Regulation of Transboundary Movements of Wastes*, Leiden, 2011, 68 ss.

¹⁸ Regolamento (Ce) n. 1907/2006 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 18 Dicembre 2006 concernente la Registrazione, la Valutazione, l'autorizzazione e la Restrizione delle Sostanze Chimiche (*Reach*), che istituisce un'Agenzia europea per le sostanze chimiche, che modifica la direttiva 1999/45/ce e che abroga il regolamento (CEE) n. 793/93 del Consiglio e il regolamento (CE) n. 1488/94 della Commissione, nonché la direttiva 76/769/CEE del Consiglio e le direttive della Commissione 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE e 2000/21/CE.

vede la registrazione di tutte le sostanze chimiche prodotte o importate nel territorio dell'Unione in quantità pari o superiore ad 1 tonnellata all'anno e istituisce l'Agenzia Europea per le Sostanze Chimiche (ECHA), con sede ad Helsinki. L'Agenzia costituisce un punto di riferimento per l'industria chimica e farmacologica: svolge la funzione di filtro nella gestione dei rischi legati alle sostanze chimiche ed è depositaria delle informazioni sulla sicurezza di cui cura la pubblicazione.

L'aspetto forse più significativo del regolamento è rappresentato dal riconoscimento ai cittadini europei del diritto di accesso alle informazioni riguardanti le sostanze chimiche a cui possono essere esposti. Per esempio, è prevista la possibilità di accedere gratuitamente e facilmente ai dati di base contenuti nella banca dati dell'Agenzia profilati in base alla pericolosità, agli obblighi in materia di etichettatura e alle normative comunitarie di riferimento, compresi gli usi autorizzati e le misure di gestione dei rischi ¹⁹.

Nonostante le sinergie messe in campo per contrastare le esportazioni illegali di rifiuti dall'Unione, il contrabbando, insinuandosi tra le maglie di una legislazione carente normative e delle differenze strutturali, è cresciuto ²⁰. Allo stesso modo è cresciuta anche la consapevolezza, sollecitata dalle iniziative delle organizzazioni ambientaliste e da una più diffusa percezione delle tematiche ambientali, di dover intervenire in modo incisivo ed organico ad evitare danni maggiori per l'ambiente e la salute dei cittadini.

A parte ogni considerazione di natura etica, il cambiamento di rotta è imposto ormai da valutazioni di carattere economico legate alle capacità attrattive esercitate dagli ingenti profitti che gravitano intorno ai trasporti illegali e che pregiudicano in modo netto la sostenibilità della gestione di rifiuti.

La fragilità e la disomogeneità del contesto hanno trovato palese conferma nei risultati dell'indagine condotta, con il sostegno della Commissione europea, dal gruppo "Spedizioni transfrontaliere di rifiuti" che fa capo alla Rete europea per l'attuazione e il controllo del rispetto del diritto dell'ambiente (IMPEL – TSF). Questa ha denunciato un altissimo numero di casi in cui gli Stati membri non si erano ancora uniformati al regolamento

¹⁹ Articolo 119: Accesso del pubblico per via elettronica.

²⁰ European Environment Agency, *Waste without borders in the EU? Transboundary Shipments of Waste. Technical Report*, EEA Report n. 1/2009, <http://www.eea.europa.eu/publications/waste-without-borders-in-the-eu-transboundary-shipments-of-waste>.

n. 1013/2006, alimentando le spedizioni illegali dei rifiuti²¹. Con l'occasione, sono stati individuati numerosi impianti "non controllati" di raccolta, deposito e cernita dei rifiuti, gestiti da operatori abusivi che spediscono illegalmente i rifiuti verso i Paesi in via di sviluppo, spesso servendosi di siti intermedi di deposito per mascherare le effettive destinazioni finali e per impedire alle autorità competenti di avviare idonee azioni di contrasto per l'identificazione delle imprese da cui provengono i rifiuti²². All'inchiesta, condotta dal 2008 al 2010 e riportata nella relazione UNEP, hanno partecipato circa 32 Stati: è stata esaminata la documentazione di 26.705 trasporti e l'81% degli stessi è stato controllato fisicamente. Nel 21% dei casi sono state riscontrate violazioni: di queste il 34% è rappresentato da spedizioni illegali, il 52% da violazioni amministrative e il 14% da violazioni alle norme internazionali. In particolare i traffici illegali riguardano prodotti specifici come i rifiuti elettrici ed elettronici, i rifiuti urbani, le auto rottamate o parti di veicoli rottamati e gli scarti tessili.

Tuttavia l'indagine non si proponeva tanto di quantificare la frode del settore quanto piuttosto di dimostrare l'efficacia della cooperazione in un ambito europeo allargato ai Paesi di prossima adesione o che avessero manifestato la propria disponibilità in tal senso²³.

Lo studio in questione non è l'unico documento che è stato preso in considerazione, altrimenti l'indagine avrebbe avuto scarso rilievo, non fosse altro che per ragioni legate ad un campione statistico numericamente poco rappresentativo²⁴.

²¹ Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio recante modifica del regolamento (CE) n. 1013/2006 relativo alle spedizioni di rifiuti.

²² IMPEL (European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law), *Enforcement of EU Waste Shipment Regulation, Final Report - 28 April 2011*.

²³ I Paesi che hanno aderito all'iniziativa sono: Austria (AT); Belgium (BE), Bulgaria (BG), Croatia (HR), Cyprus (CY), Czech Republic (CZ), Denmark (DK), Estonia (EE), Finland (FI), France (FR), Germany (DE), Hungary (HU), Iceland (IS), Ireland (IE), Italy (IT), Latvia (LV), Lithuania (LT), Macedonia (MK), Malta (MT), The Netherlands (NL), Norway (NO), Poland (PL), Portugal (PT), Romania (RO), Serbia (RS), Slovakia (SK), Slovenia (SI), Spain (ES), Sweden (SE), Switzerland (CH), Turkey (TR), United Kingdom (UK).

Tre Paesi (Islanda, Italia e Macedonia), pur dichiarando di avere effettuato i controlli, non ne hanno fornito l'esito.

²⁴ J. Baird, R. Curry, P. Cruz, *An overview of waste crime, its characteristics, and the vulnerability of the EU waste sector*, in *Waste Management & Research* 2014, Vol. 32(2), 97 ss.

Le valutazioni della Commissione tengono, invece, conto dei risultati di altre analisi svolte e di ispezioni²⁵ che dimostrano come circa il 25% delle spedizioni contenenti rifiuti nell'UE non sono conformi al citato regolamento UE n. 1013/2006. Il materiale raccolto ha indotto l'Unione a presentare una proposta emendativa al regolamento [SWD2013)268]²⁶ che parte dal semplice presupposto che non è possibile avere informazioni precise sul numero di spedizioni di rifiuti proprio per la loro natura "illegale" e per la conseguente scarsa attendibilità dei dati raccolti sul fenomeno che dipende, a sua volta, sia dalle insufficienti segnalazioni da parte delle autorità nazionali che dall'assenza di armonizzazione del sistema di controllo tra gli Stati membri²⁷.

La più recente relazione pubblicata dalla Commissione sullo stato di attuazione del regolamento, riferita al periodo 2007-2009, dimostra infatti che la maggior parte degli Stati membri ha comunque denunciato casi di spedizioni illegali di rifiuti, ma che i dati raccolti presentano significativi scostamenti rispetto al valore medio. Alcuni Paesi hanno denunciato un gran numero di casi, altri invece hanno riferito solo di pochi o addirittura di nessuno caso.

Gli Stati più attivi nei controlli sono stati la Germania, i Paesi Bassi, il Belgio, il Regno Unito e l'Austria, che da soli rappresentano oltre il 70% dei casi riportati nel periodo esaminato.

Tale risultato va imputato probabilmente ad una maggiore efficienza del sistema di controllo adottato ed è su questo aspetto che si focalizza la proposta di modifica del regolamento sulle spedizioni di rifiuti. L'approccio scelto è di sostenere quanto più possibile gli Stati membri nella loro attività ispettiva, concentrando, però, gli sforzi nella categoria dei rifiuti dannosi in considerazione della loro pericolosità per l'ambiente che è anche indice di maggior rischio per l'attività illecita.

²⁵ Commission Report of 7 August 2012 on the Implementation of Council Regulation (EEC) No 259/93.

²⁶ Commission Staff Working Paper Impact Assessment Accompanying document to a legislative proposal and additional non legislative measures strengthening the inspections and enforcement of Regulation (EC) No 1013/2006 of the European Parliament and of the Council of 14 June 2006 on shipments of waste - SWD/2013/0268 final.

Proposta di modifica del regolamento (CE) n. 1013/2006 sulle spedizioni di rifiuti Com(2013)516.

²⁷ J. Albers, *Responsibility and Liability in the Contest of Transboundary Movements of Hazardous Wastes by Sea. Existing Rules and the 1999 Liability Protocol to the Basel Convention*, Berlin-Heidelberg, 2015, 119 ss.

In particolare, la modifica di regolamento in esame è volta a garantire un'applicazione più uniforme delle disposizioni comunitarie sulla spedizione dei rifiuti stabilendo obblighi di ispezione con *standard* minimi in tutta l'Unione, con riguardo soprattutto ai rifiuti pericolosi.

La proposta emendativa stigmatizza, sempre in tema di rifiuti tossici, la pletera di provvedimenti europei (direttive, regolamenti e comunicazioni) che fanno da corollario al fenomeno ed anzi contribuiscono ad alimentarlo, pur riconoscendo, comunque, che i continui aggiustamenti normativi seguono spesso un naturale processo di adeguamento di questo delicato settore all'evoluzione tecnico-scientifica. Si pensi, ad esempio, a tutte le disposizioni che sono intervenute in merito alla classificazione dei rifiuti, individuando, proprio sulla scorta del progresso scientifico e tecnologico, caratteristiche tossicologiche nuove che ovviamente incidono – laddove ritarda l'allineamento delle informazioni - sull'applicazione delle regole derivate dalla Convenzione di Basilea ²⁸.

4. – È ormai acclarato che la pratica più comune per smaltire i rifiuti resta il contrabbando, sia di piccole che di grandi dimensioni. Si passa dai “turisti” del rifiuto della Scandinavia ai grossi snodi commerciali dell'Asia meridionale. I rifiuti sono trasportati prevalentemente via mare in migliaia di *container* che sfuggono al controllo delle autorità portuali di tutto il mondo. Per esempio, si è osservato che la maggior parte dei cargo che arrivano nel sud est asiatico non vengono reclamati e questo fa presumere che i rifiuti così trasportati siano con buona probabilità qualificabili come molto pericolosi per l'ambiente e la salute umana. La diffusione della pratica dello stivaggio di materiali pericolosi nei *container* marittimi, che si muovono però anche su camion e treni, è la diretta conseguenza della globalizzazione e dell'intensificazione dei trasporti internazionali. Nel 2009 circa il 90% della spedizione dei cargo è avvenuta via mare. Le esportazioni di rifiuti si dimostrano, quindi, un grande *business* e hanno fatto la fortuna di intere regioni che in questi anni hanno avuto la ventura di trovarsi lungo gli itinerari più battuti. I punti di raccolta e partenza si trovano ovviamente nei Paesi sviluppati, produttori di materia prima. Nell'Europa set-

²⁸ Regolamento (UE) n. 255/2013 della Commissione del 20 marzo 2013 recante modifica, ai fini dell'adeguamento al processo scientifico e tecnico, degli allegati I C, VII e VIII del regolamento (CE) n. 1013/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle spedizioni di rifiuti.

tentrionale c'è un'ampia serie di porti che offrono infrastrutture e una rete di trasporti efficiente (*Rotterdam* nei Paesi Bassi, *Antwerp* in Belgio, *Brema e Amburgo* in Germania). Questi attracchi hanno assunto un ruolo rilevante nelle rotte verso l'Europa dell'est²⁹, i Balcani (in particolare Romania, Albania e Ungheria)³⁰ e i Paesi baltici. Analoghe funzioni sono svolte da *Valenza e Barcellona* nel Mediterraneo occidentale.

Si tratta di rotte ordinariamente seguite all'interno dell'area UE per i rifiuti "non tossici"³¹. Per questo genere di merce non sussiste l'obbligo per gli esportatori di comunicarne la tracciabilità alle autorità ambientali con la conseguenza che questa stessa modalità di trasporto è sfruttata dalla malavita anche per esportare i rifiuti pericolosi nel mercato europeo. Un caso emblematico è quello della raccolta di plastica da riciclo che in Europa, per quasi la metà, è destinata all'esportazione e che, per una percentuale quasi dell'87%, è inviata in Cina. Lo studio riferisce che il materiale trasportato in Cina dalla Gran Bretagna, via cargo, è costituito per circa il 65% da rifiuti, sebbene la maggior parte dei metalli preziosi e dei rottami ferrosi risulta movimentata all'interno dell'UE.

Dall'esito dei controlli si evince che il contrabbando di rifiuti tossici è concentrato nella rotta diretta dall'Europa nord ovest a quella nord est e riguarda essenzialmente l'esportazione di pneumatici, veicoli da rottamare, ricambi automobilistici e rifiuti elettronici. Il materiale che sfugge ai controlli parte da Europa, Giappone, Australia e nord America (Paesi ad economia matura e grandi produttori di rifiuti) diretto verso i porti di China, Hong Kong, Indonesia, India, Malesia, Pakistan, Vietnam, Costa d'Avorio, Ghana, Guinea, Nigeria, Sierra Leone, Tanzania, Togo, Benin e Senegal, Paesi in via di sviluppo che rischiano di trasformarsi nella pattumiera dei Paesi più ricchi.

Lo scalo portuale di *Hong Kong* si attesta al quarto posto per traffico merci. La prassi di prevedere rigidi controlli solo per i rifiuti che non sono indirizzati al riciclo e di escluderli, invece, per i rifiuti non pericolosi da riciclare

²⁹ S. Bernard, *Transboundary Movement of Waste: Second-Hand Markets and Illegal Shipments*, Montréal, 2011, <http://www.cirano.qc.ca/pdf/publication/2011s-77.pdf>.

³⁰ D. Torsello, *The New Environmentalism? Civil Society and Corruption in the Enlarged EU*, Farnham-Burlington, 2012, 159 ss.

³¹ European Environment Agency, *Movements of Waste across the EU's Internal and External Borders*, EEA Report n. 7/2012, <http://www.eea.europa.eu/publications/movements-of-waste-EU-2012>.

fa sì che si utilizzi frequentemente questo espediente, camuffando i rifiuti pericolosi in rifiuti ordinari. Tale pratica comporta che, nonostante i controlli delle locali autorità doganali, *Hong Kong* sia diventata e riconosciuta ormai come forse il maggiore centro di smistamento di rifiuti illegali.

Lo stesso discorso vale per la Cina che importa rifiuti legali soprattutto dagli USA. Le autorità cinesi nel 2013 hanno sequestrato ben 976.500 tonnellate di materiale entrato illegalmente nel territorio statale e sventato 221 operazioni di contrabbando. Anche l'India è diventata una meta classica di destinazione dei rifiuti europei.

La relazione UNEP evidenzia come le rotte più seguite nel ciclo di transito (legale e non) dei rifiuti vedano Europa, USA, Giappone e Corea tra i maggiori esportatori e Cina, India, Malesia e Pakistan tra le destinazioni d'elezione. La Cina più di tutti si è adoperata per contrastare il fenomeno e, proprio nel 2013, ha avviato un progetto di lotta al contrabbando (*Operation Green Fence*) che ha dato immediati risultati ma che ha anche confermato come circa un quarto delle importazioni di rifiuti siano illegali.

L'esperienza dimostra che sono particolarmente a rischio di contrabbando le aree "porto franco" ovvero a regime doganale privilegiato (un esempio fra tutti, *Hong Kong* e *Haiphong* in Vietnam) e che, di fronte alle azioni di contrasto al commercio illegale di rifiuti, la malavita ha reagito modificando le consuete rotte e scegliendo percorsi più tortuosi e costosi.

I controlli tendono ad arginare la pratica nota come "*port hopping*", mediante la quale gli esportatori di rifiuti illegali scelgono di far transitare le spedizioni negli Stati membri che applicano controlli meno severi

Tuttavia non è facile intercettare le spedizioni illegali, in quanto gli spedizionieri giustificano la pratica elusiva appellandosi di volta in volta a una serie di motivazioni che intralciano l'attività di controllo: controstallia (ovvero tempo, espresso in giorni, concessi dal vettore per ultimare le operazioni di carico/scarico non completate nel tempo previsto), movimentazione, stoccaggio, costi di trasporto inferiori o arrivando a sostenere che una particolare compagnia di navigazione salpa solo dal porto prescelto.

La soluzione dovrebbe essere ricercata in una maggiore cooperazione tra le autorità preposte al controllo. Ad esempio, il porto di *Rotterdam* (dal quale transita il 50% della merce esportata dall'Europa) sta collaborando nell'applicazione di una regolamentazione più rigida nel trasporto dei rifiuti.

Infatti gli strumenti più efficaci contro il contrabbando di questo genere di merci sono proprio legati all'applicazione di una chiara regolamentazione e di una corrispondente previsione sanzionatoria in caso di inadempienza. La semplificazione e la coerenza del sistema di controllo vanno bilanciate con la più stretta cooperazione e il continuo scambio di informazioni tra le amministrazioni doganali e ambientali. Può sembrare strano, ma molti Stati europei mancano di strutture dedicate allo scambio di informazioni sull'esportazione illegale di rifiuti e questo contribuisce a favorire la diffusione del fenomeno. Fra tutte fanno eccezione le amministrazioni di Paesi Bassi e Belgio che possono contare su idonei database per scambiare utili informazioni e contrastare il reato di contrabbando.

Si consideri che, in media, il 50% circa dei contenitori viaggia senza merci e che le compagnie di navigazione sono ovviamente disponibili a viaggiare a pieno carico, imbarcando eventualmente anche rifiuti pericolosi. Con questa operazione, da un lato, recuperano velocemente i costi e, dall'altro, aumentano i profitti. Tale prassi presenta l'unico rischio che, una volta che la merce è arrivata a destinazione, i *container* vengono abbandonati nel porto di destinazione. Il Paese di destinazione rischia, quindi, di doversi fare carico dello smaltimento (procedure ed oneri compresi). Ciò può accadere per una serie di motivazioni (lo spedizioniere non è disposto a sobbarcarsi i diritti doganali, la merce è danneggiata o non corrisponde ai criteri nazionali di classificazione dei rifiuti) e, comunque, si espone al rischio di aprire un contenzioso tra l'esportatore e il destinatario che può portare all'abbandono della merce nel porto di arrivo. Tra il 2009 e il 2011 le autorità vietnamite hanno intercettato 37 cargo con oltre 46.600 tipi diversi di batterie e molte altre spedizioni sospettate di essere illegali. Lo stesso discorso vale per altri cargo sequestrati nei porti dell'Indonesia e che non possono essere restituiti al mittente.

Un caso che ha fatto scuola è quello dei rifiuti riciclabili ad uso domestico prodotti in Gran Bretagna e destinati al Brasile. Nel periodo settembre 2008 e maggio 2009 ben 89 cargo sono arrivati in Brasile e le autorità doganali del Paese hanno ritenuto che, oltre a violare le leggi brasiliane, non fossero conformi ai parametri di classificazione indicati dalla Convenzione di *Basilea* sul controllo di movimenti transfrontalieri dei rifiuti pericolosi e sul loro smaltimento. La complessa inchiesta che ne è seguita ha coinvolto più autorità, impegnandole per diversi mesi. In conclusione, le due società re-

sponsabili delle esportazioni di contrabbando sono risultate intestate a tre cittadini brasiliani residenti nella Gran Bretagna occidentale. Tuttavia, al termine della lunga inchiesta, quando è stato possibile individuare la struttura societaria, le società coinvolte erano già in stato di liquidazione e la merce era stata rilevata a metà prezzo da una terza società.

5. – Le esperienze riportate nello studio UNEP, insieme a quelle rinvenute in altri documenti internazionali, evidenziano come la soluzione più efficace per contrastare il fenomeno del contrabbando di rifiuti resti il rafforzamento della cooperazione internazionale tra le autorità doganali dei Paesi coinvolti nei traffici illeciti. All'attività di repressione sono chiamati a partecipare anche altri *stakeholders* (le Agenzie ambientali, le autorità regolatorie e i corpi di polizia) che operano nei singoli Stati. Altri strumenti indispensabili sono l'armonizzazione delle procedure di controllo e la classificazione dei rifiuti e la stesura di linee guida comuni può supportare l'attività di controllo e monitoraggio delle spedizioni in questione sulle rotte internazionali. Tuttavia non si tratta di un compito facile, tenuto conto che, anche in ambito europeo, è mancata una stretta cooperazione tra gli Stati membri e nelle pieghe di questa colpevole lacuna si sono insinuate pratiche illegali. La cooperazione ha funzionato bene solo in pochi casi, in particolare nel rapporto bilaterale tra Gran Bretagna e Paesi Bassi che hanno sottoscritto un accordo bilaterale *ad hoc*.

L'UE nel 2014 ha deciso, perciò, di intervenire a gamba tesa sulla questione con l'approvazione di una proposta emendativa al regolamento sulla spedizione dei rifiuti³² che, comunque, potrà essere applicato solo a decorrere dal 1° gennaio del 2016. Il documento conferma l'urgenza di un più stringente coordinamento tra i *partner* europei, grazie a IMPEL – *European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law* che, tra l'altro, sta modificando le proprie linee guida sul rimpatrio dei rifiuti per assicurare che le intercettazioni di spedizioni illegali siano trattate tempestivamente. La maggiore novità è rappresentata dal fatto che le nuove procedure europee hanno capovolto l'onere della prova, ribaltandolo sugli esportatori e chiedendo alle autorità preposte al controllo ambientale di pianificare le ispezioni nei punti di raccolta e negli impianti di stoccaggio, in

³² Regolamento (UE) n. 660/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, recante modifica del regolamento (CE) n. 1013/2006 relativo alle spedizioni di rifiuti.

maniera tale da bloccare a monte le esportazioni illegali. Il sistema approntato si propone di rafforzare la cooperazione tra le autorità sia europee che al di fuori dell'Unione anche se non mancano difficoltà ad interloquire con alcuni Paesi che assumono un peso sempre più rilevante nella strategia dei rifiuti, prima fra tutte la Cina.

Il rapporto si conclude con la sintetica individuazione di alcune soluzioni: rafforzare la consapevolezza del problema nonché l'attività di monitoraggio e quella del controllo. In particolare, la consapevolezza comporta il riconoscimento dei rischi di frode fiscale e riciclaggio di denaro sporco connessi al settore dei rifiuti. Ma anche l'urgenza di rafforzare la legislazione nazionale e prevedere le opportune disposizioni attuative. Il rapporto sottolinea come solo un approccio integrato di contrasto alla criminalità ambientale, in grado di convogliare differenti sinergie e incoraggiare protocolli commerciali e pratiche manageriali adeguati.