

## **2. I RISVOLTI TRANSNAZIONALI DELLA CRIMINALITÀ AMBIENTALE ORGANIZZATA E GLI STRUMENTI DI CONTRASTO**

*Comando Carabinieri per la tutela ambientale e la transizione ecologica.  
Focus tematico a cura del cap. Aldo Di Foggia, comandante della  
Sezione analisi*

Il carattere internazionale della criminalità organizzata non è un fenomeno recente né tantomeno sconosciuto. Il superamento delle frontiere interne con la nascita di un mercato unico europeo che permettesse la libera circolazione di persone, servizi, merci e capitali, e l'odierna interconnessione delle varie realtà economiche sono state occasione anche per la progressiva espansione transnazionale dei gruppi criminali che hanno saputo sfruttare la disarmonia tra gli ordinamenti dei vari Stati. In tale quadro, ha trovato l'humus, ovviamente, la criminalità ambientale organizzata per estendere i propri traffici a livello transnazionale. È ormai noto da tempo che l'economia legata all'ambiente rappresenta un'area privilegiata di interesse per fare business della criminalità, la quale ha evidenziato la capacità di adattarsi a un contesto dinamico, trasversale e multidisciplinare, e di agire attraverso reti transnazionali che contribuiscono a chiudere il circuito degli affari illeciti. Tali elementi rendono necessario un costante aggiornamento degli strumenti normativi, interni e internazionali, e richiedono le conoscenze specifiche di operatori qualificati. Una delle difficoltà nelle azioni di contrasto, rispetto alle altre forme di criminalità deriva, infatti, dalla natura altamente tecnica delle competenze richieste per l'accertamento dei reati.

La portata del fenomeno e la necessità di un'azione mirata di contrasto alla criminalità ambientale organizzata viene chiaramente espressa nel documento *EU Serious and Organised Crime Threat Assessment* (Socta) del 2013, nel quale

è stata identificata come minaccia seria, in costante crescita, nel contesto europeo e internazionale. Ciononostante, una piena presa di coscienza e un'adeguata sensibilità da parte degli Stati membri dell'Unione europea si muovono a velocità non sempre commisurata al fenomeno. L'obiettivo della Direttiva 2008/99/CE sulla tutela penale dell'ambiente, del ravvicinamento delle legislazioni nazionali sul piano sanzionatorio al fine di realizzare una risposta repressiva effettiva, proporzionata e dissuasiva, non si è di fatto concretizzato.

Nel periodo 2019-2020, la Commissione europea ha sottoposto tale Direttiva a procedimento di valutazione e ha concluso che gli effetti della stessa erano stati limitati, poiché il numero di casi indagati con esito positivo e definiti con una condanna rimaneva insufficiente; inoltre, i livelli sanzionatori imposti erano troppo bassi per risultare dissuasivi, rilevando altresì che la cooperazione transfrontaliera non veniva attuata in modo sistematico.<sup>1</sup> Dalla valutazione sono emerse anche notevoli lacune nell'attività di contrasto svolta negli Stati membri dagli attori istituzionali coinvolti (Autorità giudiziarie e di polizia), sono state individuate carenze in termini di risorse (conoscenze specializzate, nella cooperazione e condivisione delle informazioni), ed è stata rilevata persino la mancanza di strategie nazionali globali per combattere la criminalità ambientale.<sup>2</sup> A seguito della valutazione, il 15 dicembre 2021 la stessa Commissione ha presentato una proposta volta a migliorare l'efficacia complessiva della Direttiva.

Nonostante gli sforzi tesi a potenziare gli strumenti di repressione, uno degli ostacoli principali è tutt'oggi la mancanza di una definizione universalmente condivisa dei crimini ambientali, a livello globale ed europeo, e in molti casi un'insufficiente delimitazione e determinatezza di tali reati, anche a livello nazionale. A questo proposito la Direttiva 2008/99/Ce e la nuova Direttiva proposta nel 2021 risultano entrambe, comunque, prive di una definizione chiara e definitiva di ciò che si ritiene un crimine ambientale, uno sforzo che, invece, ha visto il legislatore italiano impegnato nell'introduzione di un Titolo specifico nel nostro Codice penale, il VI bis, con la previsione di delitti come, a titolo esemplificativo, l'inquinamento e il disastro ambientale. Ne consegue così un differente approccio dei Paesi membri nell'azione di contrasto, con l'adozione

<sup>1</sup> Cfr. Commissione europea, proposta Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio sulla tutela penale dell'ambiente, che sostituisce la direttiva 2008/99/Ce, COM(2021) 851 final, 15.12.2021.

<sup>2</sup> *Ibidem*

di strumenti non univoci e di diversa natura, amministrativa oppure di tipo penale. La criminalità ambientale organizzata riesce, per questo, a insinuarsi nelle lacune della legislazione e a sfruttarne le vulnerabilità, sia all'interno degli Stati, sia a livello comunitario che verso Paesi terzi.

Mentre il panorama normativo in Europa risulta ancora alquanto variegato, nell'ordinamento italiano vi è invece l'espressa previsione del delitto di "attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti", che consente di avviare la cooperazione con altri Stati, anche nei casi in cui i traffici si perfezionano con la spedizione all'estero dei rifiuti. La prassi investigativa e l'esperienza maturata a questo riguardo, fanno ritenere che sia utile, per rendere più efficace l'azione di contrasto, orientarsi proprio verso una fattispecie comune europea di traffico illecito di rifiuti.

La criminalità ambientale organizzata nella sua proiezione oltre i confini nazionali, infatti, trova uno dei suoi principali interessi nel traffico commerciale di rifiuti. Nell'approccio olistico alla disamina del fenomeno è da considerare innanzitutto che la scelta imprenditoriale di commercializzare i rifiuti all'estero è da ricercarsi principalmente nel vantaggio economico di contenere i costi di smaltimento e rappresenta uno dei più abili strumenti di elusione dei controlli sulla filiera del riciclo, tanto che siamo di fronte a un giro d'affari in costante crescita in Europa e nel resto del mondo. È la loro stessa gestione a generare i maggiori volumi di rifiuti pericolosi dalle attività di raccolta, trattamento e smaltimento dei materiali di risulta prodotti dai cantieri edili, dai settori estrattivi minerari, o ancora delle scorie e dei residui originati dalla lavorazione industriale, così come dai rifiuti solidi urbani. Le tipologie predominanti di rifiuti pericolosi sono costituite da rifiuti minerali e solidi, a cui seguono i rifiuti chimici e sanitari. Anche la produzione di rifiuti da apparecchiature elettriche ed elettroniche (Raee) ha mostrato una crescita costante sotto l'impulso, da un lato, della velocità con cui i prodotti tecnologici diventano obsoleti, dall'altro, dell'incremento dei volumi di produzione industriale di nuovi prodotti.

Le rotte di destinazione dei rifiuti pericolosi hanno registrato un'evoluzione da approfondire: dopo aver interessato gli Stati membri dell'Unione europea, negli ultimi anni è aumentato il traffico commerciale, specie di rifiuti di tipo elettronico, dall'Europa verso l'Africa e l'Asia. Peraltro, i rifiuti elettronici, nonostante siano classificati come pericolosi, contengono materiali e risorse recuperabili catalogate tra quelle definite materie prime critiche, di strategica importanza economica per l'Europa, in modo particolare

per la transizione ecologica, e caratterizzate da un alto rischio nella sicurezza delle forniture.

Il traffico commerciale dei rifiuti mostra, dunque, oltre a un aumento, anche un'estensione delle aree territoriali coinvolte. L'azione di contrasto presenta notevole difficoltà, poiché le attività illegali compiute in questo ambito spesso si celano dietro apparenti movimentazioni regolari, dove la consumazione del reato avviene di frequente per mezzo di imprese legali che, tra le altre cose, sfruttano la disomogeneità di regimi normativi, insieme a sistemi di controllo e coordinamento non ancora abbastanza adeguati. Un altro elemento distintivo del traffico illecito transnazionale di rifiuti è lo stretto legame che questa attività criminale ha con l'economia legale, la quale, attraverso lo smaltimento illecito, trae il beneficio di massimizzare i profitti, abbattendo in questo modo i costi più onerosi che comporterebbe il loro trattamento lecito. Pertanto, aziende che svolgono regolarmente l'attività d'impresa nel settore in cui operano, per pura convenienza economica decidono di gestire in forma illegale i rifiuti. Le reti criminali si sono organizzate attraverso trafficanti, mediatori o facilitatori che offrono i propri servizi nella gestione e nello smaltimento dei rifiuti, delineando con ciò uno spazio di mercato dove si trovano sia le imprese legali, sia le organizzazioni criminali, il cui *modus operandi* frequentemente prevede l'utilizzo di strutture e di strumenti formalmente leciti. Modalità operative sofisticate che sul piano investigativo richiedono approcci differenziati.

Il traffico illecito transnazionale di rifiuti, infatti, è un'attività criminale pianificata nella quale concorre una pluralità di condotte illecite. Lo scopo di smaltire illegalmente i rifiuti all'estero è realizzato nell'ambito di un disegno criminoso organizzato, dove il ruolo principale è svolto dalle due parti protagoniste dell'import/export commerciale. In questa linea di tempo e di azioni precedenti e successive, sono compiute molto spesso una serie di attività delittuose strumentali come la frode, gli accordi corruttivi con i funzionari doganali, piuttosto che con gli operatori portuali o i tecnici di laboratorio, mettendo in atto una sequenza concatenata di falsificazioni documentali. Di frequente, inoltre, il traffico illecito transnazionale di rifiuti è connesso anche ai reati di natura tributaria, commessi da una delle parti coinvolte nella spedizione o nella ricezione dei rifiuti.

Il contrasto a questa complessa forma di crimine ambientale costituisce una delle priorità del Comando Carabinieri per la tutela ambientale e la transizione ecologica, che su indicazione del Comando generale ha avviato negli ultimi anni un'intensa attività di analisi e monitoraggio sui traffici commercia-

li di rifiuti entro l'Unione europea e verso i Paesi terzi. L'azione intrapresa ha consentito di assumere da parte delle Unità specializzate del Comparto numerose iniziative attraverso i canali di cooperazione internazionale di polizia, sia per gli scambi info-operativi, sia per condividere e aggiornare la metodologia investigativa più efficace.

Le risultanze dell'attività info-operativa hanno documentato come nel corso degli anni siano emerse particolari direttrici dei flussi di rifiuti dall'Italia verso determinate aree geografiche, per la maggiore capacità "attrattiva" di alcune tipologie, come ad esempio:

- Marocco, Ghana, Burkina Faso, Senegal, Nigeria e Mauritania, per quanto concerne i Raee e i rifiuti pericolosi in genere;
- Bulgaria, Romania, Serbia, Macedonia, Kosovo, Croazia, Slovenia, Repubblica Ceca e Polonia, per quanto riguarda la plastica e i rifiuti pericolosi in genere.

È necessaria, quindi, una costante ed efficace analisi per sviluppare manovre investigative con proiezioni in territori esteri, siano essi Paesi di transito o di approdo dei rifiuti. Dalle plurime attività attuate dal Comparto, peraltro in grado di intercettare, viste le dimensioni, solo una parte dell'illecito traffico, emerge che il fenomeno registra una fase di espansione verso i Paesi africani. A questo proposito, le evidenze investigative hanno consentito di documentare l'operatività di strutture criminali tradizionali che, in perfetta simbiosi con strutture straniere collaterali e con il supporto di discutibili agenzie d'intermediazione, organizzano il trasferimento di rifiuti speciali verso territori anche extracomunitari. Si tratta di Paesi caratterizzati da discipline normative e fiscali più permissive o addirittura privi di capacità di controllo, tali da consentire di estrarre la residua utilità economica dal rifiuto, mediante trattamenti altamente inquinanti e con l'abbandono incontrollato.

La cooperazione internazionale di polizia, che si collega anche all'assistenza giudiziaria tra gli Stati, si è rivelata la strategia più efficace contro i traffici transnazionali della criminalità ambientale organizzata. E l'expertise maturata nel settore ha qualificato il Comando Carabinieri per la tutela ambientale e la transizione ecologica come punto di riferimento per le *law-enforcement* estere, stimolando la creazione di un'apposita Sezione di cooperazione internazionale all'interno del Servizio centrale.

L'attività di cooperazione con organi di polizia europei si sviluppa mediante uno scambio costante e intensivo attraverso il Secure Information Exchan-

ge Network Application (SIENA) di Europol, che ha alimentato l'Analysis Project di riferimento denominato Envicrime, strumento a supporto delle indagini penali riguardanti tutti i fenomeni di criminalità ambientale. In particolare, gli scambi info-operativi oltre ad aggiornare e condividere le informazioni sui *modus operandi* criminali, hanno consentito l'attivazione di un numero rilevante di investigazioni riguardanti spedizioni transfrontaliere sospette o ritenute illecite, dirette o in transito in diversi Paesi europei sia dell'area centro-orientale, sia di quella occidentale, nonché dell'area mediterranea. Con riferimento alle movimentazioni monitorate nell'ultimo biennio, le stesse hanno riguardato specialmente rifiuti generati da scarti di oli minerali per motori, oli vegetali e grassi animali esausti, da imballaggi in plastica; batterie al piombo esauste e Raee.

Nel quadro di una sistematica azione di contrasto ai delitti ambientali sono in corso, da parte del Servizio centrale del Comando Carabinieri per la tutela ambientale e la transizione ecologica, proficue relazioni bilaterali con le autorità di polizia di alcuni Paesi dell'Europa orientale, come la Bulgaria, la Slovenia, la Croazia, l'Ungheria e la Romania, ma anche con il Portogallo e con la Lettonia, nonché nell'ambito delle reti specializzate nel contrasto ai criminali ambientali come EnviCrimeNet (Environmental Crime Network) e Interpol Pollution Crime Working Group.

Peraltro, il Servizio centrale, in aderenza alla *mission* assegnata:

- riveste il ruolo di membro permanente, e per l'anno 2021 ha ricoperto anche quello di vicepresidente, della rete EnviCrimeNet. Si tratta di una struttura che opera a livello strategico, fornendo supporto alle decisioni delle Istituzioni europee nel campo del contrasto ai crimini ambientali, attraverso attività di analisi e proposte investigative. In tale settore, il Reparto è anche responsabile della redazione di cinque proposte di modifica legislativa all'Unione europea nell'ambito del "progetto Life + Satec", sviluppato per supportare le attività della rete;
- ha intensificato l'attività di cooperazione con Europol, che agisce a livello operativo, garantendo lo scambio info-investigativo, attraverso il canale di comunicazione SIENA, verso i Paesi di maggiore interesse per attività di portata transnazionale, in particolare per quanto riguarda i rifiuti prodotti dal trattamento meccanico-biologico. Per quanto concerne il fenomeno derivante dallo smaltimento e recupero delle materie plastiche, è stata attivata una cooperazione con la Malesia, mentre per lo smaltimento di pneumatici fuori uso con lo Stato di Togo;

- continua ad avere un ruolo attivo nello sviluppo delle priorità Empact, operando a livello tattico, con l'implementazione di azioni operative coordinate tra Paesi, al fine di garantire la massima attenzione sulle tematiche ambientali da parte delle istituzioni europee. Va sottolineata, al riguardo, l'acquisizione, nel biennio 2022-2023, della *drivership* Empact-Envicrime, che consente all'Arma dei Carabinieri di imporre la visione nazionale sulle problematiche di settore, implementando l'efficacia del contrasto;
- esprime la figura del *project director*, nell'ambito del progetto finanziato con gli Internal Security Fund "Police" 2014-2020 (ISF) – "Environmental Crime", denominato "OP.FA. (Operational Facility)-Waste" – in materia di contrasto al traffico di rifiuti. Si tratta di un programma operativo, svolto in collaborazione con la Guardia nazionale rumena, la Polizia nazionale lettone, la Fondazione Safe e con il supporto di Europol, che mira a rafforzare la cooperazione transfrontaliera tra i membri dell'Unione europea e i partner non-Ue, al fine di prevenire e contrastare le strutture criminali organizzate nella gestione del traffico transfrontaliero di rifiuti. Il progetto ha lo scopo di fornire specifici supporti finanziari operativi e una piattaforma di networking per impostare metodologie di indagine integrate. In tale ambito, si è tenuto, tra l'altro, presso la sede del Comando Carabinieri Tate, un meeting operativo con la Polizia croata volta allo scambio di informazioni su un canale illecito di movimentazione rifiuti;
- partecipa come partner al progetto di addestramento "Counteracting Environmental Crime", in favore della General directorate national police della Bulgaria.

In materia di cooperazione internazionale di polizia, il Comando Carabinieri per la tutela ambientale e la transizione ecologica è, inoltre, impegnato con:

- l'avvio del progetto del gruppo di lavoro G7 Roma-Lione, in cui è stato diramato un questionario volto a valutare il livello di conoscenza e sensibilità della tematica sul traffico dei rifiuti da parte dei Paesi aderenti al G7;
- l'avvio dell'azione "Empact 2022 O.A. 2.1" che, unica nel settore del traffico dei rifiuti, ha visto il Servizio centrale quale *action leader* e coordinatore di tre sottoazioni, a cui partecipano complessivamente 4 Agenzie istituzionali e 23 Paesi.

La lotta ai crimini ambientali, in sintesi, rivela l'importanza della visione comune degli Stati europei. Le conoscenze acquisite in materia indicano come

sia estremamente utile, in termini di efficacia complessiva, un ravvicinamento delle legislazioni nazionali che determini una chiara, precisa e condivisa delimitazione normativa dei reati che attentano all'ecosistema. Risulta fondamentale rafforzare e migliorare ogni forma di collaborazione e di coordinamento tra gli Stati: la cooperazione internazionale si dimostra, infatti, lo strumento vincente nel perseguire la criminalità ambientale. La specializzazione, in tutti i Paesi membri, degli attori istituzionali del contrasto (autorità giudiziarie e di polizia) a questa particolare forma di criminalità appare, inoltre, uno degli strumenti strategici più validi e irrinunciabili. È auspicabile, insomma, un nuovo impulso alla visione comune europea che tragga ispirazione e guida dalla piena consapevolezza di quanto l'alterazione delle matrici ambientali dell'ecosistema in conseguenza delle attività criminali sia un grave danno alla collettività, i cui effetti non si fermano alle frontiere degli Stati.