

FOCUS

Ambiente, sicurezza e responsabilità penale d'impresa

Le spedizioni transfrontaliere di rifiuti

2/2021





Che cosa si intende per spedizione “transfrontaliera” di rifiuti? Perché se ne parla sempre più spesso?

Per **spedizione transfrontaliera di rifiuti**, ai sensi del Regolamento (CE) n. 1013/2006 – nel seguito, il Regolamento – si intendono le spedizioni di rifiuti tra **Stati membri dell'Unione europea** (anche mediante transito in Paesi terzi) ovvero di rifiuti **importati nell'Unione europea da Paesi terzi o esportati** verso gli stessi, nonché in caso di spedizioni di rifiuti **in transito nel territorio europeo**, con un itinerario da e verso Paesi terzi. Le spedizioni transfrontaliere stanno assumendo, soprattutto negli ultimi anni, una rilevanza e una portata sempre crescenti in ragione della nota carenza impiantistica italiana, ma anche di processi di globalizzazione che coinvolgono la trasformazione dei rifiuti al fine di ricavarne materie prime rigenerate. Rispetto al passato, diversi Paesi stanno adottando politiche restrittive circa l'importazione di rifiuti e, più in generale, è in corso una revisione sostanziale della regolamentazione di riferimento in ambito UE.

Al contempo, la presenza della criminalità organizzata nel settore dei rifiuti è ormai radicata anche nella dimensione transnazionale, circostanza che alimenta una particolare attenzione degli enti di controllo, oltre che dell'opinione pubblica, sulle spedizioni “oltre confine”.

In un simile contesto, le imprese interessate devono necessariamente organizzarsi al fine di strutturare i propri processi interni in modo adeguato rispetto alla complessità della regolamentazione di riferimento e alle difficoltà connesse alla necessità di reperire e attuare anche normative e “direttive” estere.

Come si effettua una spedizione transfrontaliera di rifiuti in territorio europeo?

Le spedizioni transfrontaliere di rifiuti **tra Paesi membri dell'Unione europea** seguono due diversi

regimi – uno “ordinario” e uno “semplificato” – a seconda dell'operazione a cui sono destinati i rifiuti e della natura dei rifiuti stessi (art. 3 del Regolamento).

Il Regolamento prevede, innanzitutto, che siano soggette alla procedura “ordinaria” di **notifica e autorizzazione preventive scritte** tutte le spedizioni concernenti rifiuti destinati a **smaltimento**.

Seguono la procedura di notifica anche le spedizioni aventi a oggetto rifiuti destinati a **recupero** e ricompresi nel c.d. **elenco ambra (gold list)** dell'Allegato IV al Regolamento e nel successivo Allegato IV A.

Allo stesso modo, sono soggetti alla notifica le spedizioni di rifiuti destinati a recupero ma **non classificati sotto una voce specifica** negli Allegati III, III B, IV e IV A (ossia rifiuti per cui non è predeterminata *ex ante* la procedura di spedizione) e le spedizioni di talune **miscele di rifiuti**.

È invece previsto un procedimento notevolmente semplificato, in termini di adempimenti e formalità, in cui la spedizione soggiace a una serie di **obblighi generali d'informazione** previsti dall'art. 18 del Regolamento, per le spedizioni di rifiuti destinati al **recupero** e compresi nel c.d. **elenco verde (green list)** dell'Allegato III o nel successivo Allegato III B.

Se da un lato la semplificazione procedurale agevola questo tipo di spedizioni, dall'altro l'assenza di un controllo preventivo da parte delle autorità competenti comporta – in capo al soggetto che organizza la spedizione e, se diverso, al produttore del rifiuto – l'assunzione del rischio relativo alla sussistenza di tutte le condizioni previste dal Regolamento per avvalersi della procedura di informazione, le quali devono essere interpretate alla luce della disciplina vigente in tutti i Paesi coinvolti nella spedizione.

Per questo motivo, le spedizioni effettuate secondo la procedura “semplificata” sono sempre più al centro di vicende giudiziarie complesse, nelle quali la contestazione per traffico illecito di rifiuti per asserita spedizione



illegalè è avanzata, in sede doganale, per la sola presentazione del carico.

La notifica della spedizione. Come fare?

Nei casi in cui occorre procedere alla spedizione con notifica (art. 3, par. 1 del Regolamento), l'impresa deve seguire una serie di specifici passaggi procedurali – senz'altro più gravosi rispetto alla citata procedura “semplificata” – che coinvolgono le autorità competenti dei Paesi di spedizione e di destinazione.

L'impresa deve trasmettere una **notifica scritta preventiva** all'autorità competente di spedizione, che provvede a inoltrarla all'autorità di destinazione e alle eventuali autorità di transito.

La notifica si compone di alcuni documenti fondamentali che sono costituiti, anzitutto, dai **documenti di notifica** (Allegato I A) e **di movimento** (Allegato I B), accompagnati dall'ulteriore documentazione di dettaglio richiesta dal Regolamento (Allegato II) ed eventualmente integrati con quanto richiesto dalla autorità di spedizione.

Parte essenziale della notifica è altresì il **contratto tra il notificatore e il destinatario**, il quale deve avere un contenuto più specifico rispetto a un contratto commerciale “ordinario”, dovendo contenere – secondo quanto previsto dal Regolamento (art. 5) – alcune **clausole** predeterminate concernenti una serie di **obblighi** tra le parti volte a garantire il buon esito della spedizione (per il notificatore, riprendere i rifiuti qualora la spedizione, il recupero o lo smaltimento non siano stati effettuati come previsto o siano stati effettuati illegalmente; per il destinatario, recuperare o smaltire i rifiuti se vi è stata una spedizione illegale; per l'impianto, fornire un certificato secondo cui i rifiuti sono stati recuperati o smaltiti conformemente alla notifica e alle relative condizioni, nonché alle disposizioni del Regolamento).

Inoltre, è opportuno arricchire il contratto di ulteriori clausole di tutela degli operatori coinvolti nella spedizione in relazione alle fasi che non si trovano nel rispettivo diretto controllo (si pensi,

ad esempio, al caso assai frequente in cui l'organizzazione della spedizione sia affidata dal produttore del rifiuto a un intermediario). Appare di fondamentale importanza, dunque, la fase preparatoria e di stesura del testo contrattuale, con particolare riferimento all'inserimento di “clausole tutelanti” nei confronti di possibili errori dei *partner* commerciali.

Da ultimo, ma non per importanza, la spedizione a mezzo notifica soggiace al rilascio da parte dell'impresa di una **garanzia finanziaria** spesso di cospicuo ammontare, a copertura delle spese della spedizione (spese di trasporto, di recupero o smaltimento, comprese le eventuali operazioni intermedie necessarie, e di deposito per 90 giorni), per l'ipotesi in cui la spedizione, il recupero o lo smaltimento non possano essere portati a termine come previsto ovvero in caso di spedizione, recupero o smaltimento illegali.

A fronte della notifica, le autorità competenti (spedizione, destinazione e transito) possono rilasciare all'impresa un'**autorizzazione senza condizioni**, un'autorizzazione subordinata al rispetto di determinate **condizioni** (art. 10 del Regolamento) ovvero formulare **obiezioni** per i motivi degli artt. 11 e 12 del Regolamento, a seconda che i rifiuti siano destinati a smaltimento o recupero.

Ottenuta l'autorizzazione, l'impresa notificatrice dà luogo alla spedizione, compilando il documento di movimento, indicando la data effettiva di spedizione e inviando preventivamente il documento alle autorità interessate. Entro tre giorni dal ricevimento dei rifiuti l'impianto di destinazione trasmette conferma scritta del ricevimento al notificatore e alle autorità competenti, e successivamente anche il documento con cui certifica, sotto la propria responsabilità, l'avvenuto recupero o smaltimento dei rifiuti.

Procedura di spedizione “simplificata”. Quali adempimenti?

Gli obblighi previsti dall'articolo 18 del Regolamento per la **spedizione “in forma**



semplificata comportano adempimenti notevolmente meno gravosi e anche costi molto inferiori per l'impresa.

In caso di spedizione di rifiuti destinati a recupero di cui alla c.d. lista verde o destinati ad analisi di laboratorio (art. 3, parr. 2 e 4 del Regolamento), infatti, il soggetto che organizza la spedizione cura la preventiva stipulazione di un **contratto** con il destinatario dei rifiuti (*green list contract*), il quale preveda – analogamente a quanto previsto per la notifica – alcuni obblighi per il caso di spedizione non completata o illegale a carico del primo (riprendere i rifiuti o assicurarne il recupero in modo alternativo, e provvedere nel frattempo, se necessario, al deposito dei rifiuti). Anche relativamente a tale contratto è opportuno adottare le cautele sopra descritte.

La spedizione è accompagnata dal documento contenuto nell'**Allegato VII** del Regolamento – che deve essere sottoscritto dal soggetto che organizza la spedizione e dal destinatario all'atto del ricevimento dei rifiuti – recante tutte le informazioni rilevanti ai fini della spedizione (produttore del rifiuto, importatore, destinatario, codice EER, vettore, quantitativo dei rifiuti, operazione di recupero).

In ragione delle illustrate criticità, è inoltre consigliabile accompagnare la spedizione con ulteriori documenti a supporto, creando un **"dossier"** in grado di dimostrare agli Enti di controllo la sussistenza di tutte le condizioni previste dall'art. 18 del Regolamento.

Cosa accade nel caso in cui la spedizione non vada a buon fine o sia avvenuta “illegalmente”?

Sia in caso di procedura “ordinaria” che “semplificata” la spedizione può incorrere in alcune problematiche: ad esempio, perché la spedizione non può essere portata a termine come previsto dal documento di notifica o dal documento di movimento e/o dal contratto o quando un impianto di recupero o smaltimento rifiuta una spedizione o, ancora, perché si verte in ipotesi di **spedizione illegale** (in uno dei casi dell'art. 2, punto 35 del Regolamento, che

comprende anche casistiche di “non conformità” documentale).

In tali casi si pone la necessità di procedere con la **riresa dei rifiuti**, con tutto ciò che ne segue sotto il profilo delle spese connesse a tale attività.

Nella prima ipotesi (**art. 22 del Regolamento**) l'autorità competente di spedizione a cui sia stata segnalata la problematica dispone che i rifiuti siano **ripresi** nella sua zona di competenza o altrove all'interno del paese di spedizione **dal notificatore**, individuato secondo l'ordine stabilito dal Regolamento (art. 2, punto 15, che fa riferimento al produttore iniziale del rifiuti, al nuovo produttore, al raccoglitore/ commerciante/ intermediario che è stato autorizzato dal produttore o, per ultimo, dal detentore del rifiuto); in caso di impossibilità, provvede la stessa autorità di spedizione.

Resta ferma l'eventualità, in via residuale, che le autorità competenti “accettino” che il notificatore recuperi o smaltisca i rifiuti in modo alternativo direttamente nel paese di destinazione o altrove. Nel caso di cui sopra è necessaria una nuova notifica, salvo che le autorità interessate ritengano sufficiente una richiesta motivata dell'autorità di spedizione.

Dinanzi a una spedizione illegale (**art. 24 del Regolamento**), se ne è **responsabile il notificatore**, l'autorità di spedizione dispone la **riresa dei rifiuti dal notificatore** stesso, sia esso *de iure* o *de facto* o, in subordine, provvede essa stessa alla ripresa o, ancora, consente che i rifiuti siano recuperati o smaltiti in modo alternativo nel paese di destinazione o spedizione o, addirittura, in un paese diverso dall'autorità competente di spedizione medesima.

Qualora sia **responsabile il destinatario**, egli dovrà farsi carico di recuperare o smaltire i rifiuti. Quale *extrema ratio*, quando la responsabilità della spedizione illegale non può essere imputata né al notificatore né al destinatario, le autorità competenti interessate **cooperano** per assicurare che i rifiuti in questione siano recuperati o smaltiti.



In linea generale, salvo eccezioni, le **spese per la ripresa** (comprese di trasporto, recupero, smaltimento ed eventuale deposito) sono a carico del notificatore (artt. 23 e 25 del Regolamento).

È possibile esportare rifiuti al di fuori dell'Unione europea?

Le esportazioni al di fuori del territorio dell'Unione europea – per le ragioni anticipate in premessa – rappresentano una porzione sempre più rilevante del traffico transfrontaliero di rifiuti.

Occorre distinguere, tuttavia, varie ipotesi a seconda delle operazioni finali previste per i rifiuti e del contesto geografico di destinazione.

In generale, sono vietate le **esportazioni di rifiuti destinati allo smaltimento** (salvo che si tratti di Paesi EFTA cui si applica la Convenzione di Basilea).

Più articolato è il quadro delle **esportazioni di rifiuti destinati a recupero**, dovendosi a tal proposito distinguere se la spedizione sia diretta o meno verso un Paese extra-UE cui si applica la **decisione OCSE del 2001** sul controllo dei movimenti transfrontalieri di rifiuti destinati a operazioni di recupero.

In caso di spedizione verso un **Paese OCSE**, trova applicazione la medesima disciplina-base prevista dal Regolamento, a seconda che per i rifiuti si debba procedere con notifica o in forma semplificata, salvo, proprio in riferimento ai casi di notifica, alcuni adattamenti dal punto di vista documentale e informativo.

Per quanto riguarda le esportazioni verso un **Paese non-OCSE**, la disciplina del Regolamento ha previsto un più complesso sistema di interlocuzione preventiva tra la Commissione e ciascuno dei Paesi interessati, che consiste nella somministrazione di "questionari" ai quali i Paesi possono rispondere dettagliando condizioni, requisiti e procedure per l'esportazione dei rifiuti dall'UE.

La risposta del Paese non-OCSE può consistere in un divieto "secco" di esportazione dei rifiuti destinati a recupero, nella previsione di una procedura di notifica e autorizzazione preventive

scritte o, al limite, di nessun controllo nel Paese di destinazione.

Se un Paese non ha inviato la risposta, si segue la "via" della notifica scritta; se nella risposta il Paese ha invece indicato che determinate spedizioni di rifiuti non sono soggette ad alcun controllo, a tali spedizioni si applica comunque la disciplina "semplicificata" delle spedizioni soggette all'art. 18.

Il **Regolamento (CE) n. 1418/2007** contiene la rassegna di tutte le risposte pervenute e rappresenta dunque il documento di riferimento nel caso si voglia procedere all'esportazione verso un Paese non-OCSE, unitamente ai **questionari di risposta** forniti da ciascun Paese, in cui è indicata l'ulteriore documentazione necessaria ai sensi della regolamentazione nazionale applicabile (ad esempio, per le esportazioni in Cina sono richiesti, in aggiunta ai documenti previsti dall'art. 18 del Regolamento, la licenza MEP, la licenza AQSIQ e il certificato di ispezione CCIC).

Quali sono i rischi connessi a una spedizione transfrontaliera di rifiuti?

La complessità degli adempimenti, anzitutto documentali, previsti le spedizioni transfrontaliere di rifiuti (tra gli altri, notifica, contratto, Allegato VII, eventuali documenti richiesti per le spedizioni in Paesi non-OCSE, interpretazioni/normative diversificate da parte dei diversi Paesi coinvolti) determina che il rischio di incorrere in violazioni – formali e sostanziali – dei Regolamenti sia sempre "dietro l'angolo".

Diversi sono i rischi sanzionatori connessi a una spedizione di rifiuti non realizzata "a regola d'arte".

In primo luogo, integra la contravvenzione di «**traffico illecito di rifiuti**» (art. 259 d.lgs. 152/2006) aver effettuato una spedizione di rifiuti costituenti «**spedizione illegale**» ai sensi dell'**art. 2, punto 35) del Regolamento**.

Il rinvio a tale disposizione del Regolamento comporta che assumano rilievo penale, nelle



ipotesi di procedura “ordinaria”, le spedizioni transfrontaliere effettuate **senza notifica o senza autorizzazione** di tutte le autorità competenti interessate, con autorizzazione ottenuta «mediante falsificazioni, false dichiarazioni o frodi», **in un modo che non è materialmente specificato** nella notifica o nei documenti di movimento ovvero in un modo che il recupero o lo smaltimento risulti in contrasto con la normativa europea o internazionale.

Analogamente, in caso di rifiuti della *green list* (o destinati ai laboratori) per cui si procede in via “semplicata”, integra la contravvenzione in esame la spedizione avente a oggetto rifiuti non elencati negli allegati III, III A o III B ovvero la spedizione effettuata **in un modo che non è materialmente specificato** nel documento di cui all’**Allegato VII**.

Rilevano, pertanto, anche tutte quelle violazioni meramente **formali** (ad esempio, errata compilazione dell’Allegato VII) e di natura **colposa** (essendo le contravvenzioni punibili indifferentemente a titolo di dolo o colpa) in cui può incorrere l’impresa all’atto della spedizione, senza considerare eventuali difformità **“sostanziali”** in fase di classificazione di un bene come non rifiuto o di classificazione dei rifiuti con un codice EER non pertinente.

Le conseguenze penali in caso di traffico illecito di rifiuti, tuttavia, non finiscono qui.

Infatti, alla condanna o alla sentenza di patteggiamento per il reato di traffico illecito segue obbligatoriamente la **confisca del mezzo di trasporto**.

In ogni caso, è tutt’altro che infrequente che i rifiuti siano sottoposti – si pensi al caso di spedizioni via mare, soggette ai rigorosi controlli delle autorità portuali – a provvedimenti di “fermo” doganale e, non di rado, a **sequestro probatorio o preventivo**, i quali, in attesa degli eventuali accertamenti tecnici del caso, comportano per l’impresa la necessità di sostenere **ingenti costi di deposito e/o di custodia**.

In presenza di una pluralità di spedizioni ritenute “illegali” ai sensi del Regolamento o nel caso di singola spedizione avente a oggetto ingenti

quantitativi di rifiuti, sussiste il concreto rischio di contestazione anche cumulativa – come la giurisprudenza conferma – della più grave fattispecie delittuosa di «**attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti**» (art. 425-*quaterdecies* c.p., in precedenza art. 260 d.lgs. 152/2006), il cui carattere “abusività” è integrata proprio dalla violazione della disciplina europea in tema di spedizioni.

Si rammenta, inoltre, che sia il traffico illecito di rifiuti sia il delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti costituiscono “reati-presupposto” della **responsabilità degli enti**, ai sensi dell’art. 25-*undecies* d.lgs. 231/2001. Con tutto ciò che ne può seguire, in caso di condanna, in termini di sanzioni pecuniarie, interdittive (ad esempio, revoca o sospensione delle autorizzazioni ambientali), commerciali e reputazionali.

Dinanzi a una contestazione per traffico illecito di rifiuti, le Procure addebitano in via quasi automatica anche i reati in materia di **falsità in atti** (materiale o, più di frequente, ideologica).

Al di là dei rischi penali, le problematiche che possono porsi in fase di esecuzione della spedizione transfrontaliera possono dare origine a **contenziosi civilistici** nei rapporti tra notificatore/organizzatore, eventuali intermediari e destinatari dei rifiuti, in merito ai relativi profili di responsabilità e, conseguentemente, in relazione agli oneri finanziari che ciascun soggetto è chiamato a sopportare (ad esempio, ai fini della rivalsa sulle spese sostenute per la ripresa dei rifiuti).



Focus a cura di



Mara Chilosi

Partner

mara.chilosi@chilosimartelli.com



Matteo Riccardi

Senior Associate

matteo.riccardi@chilosimartelli.com

Professionisti esperti di diritto ambientale, salute e sicurezza sui luoghi di lavoro e responsabilità degli enti ai sensi del d.lgs. 231/2001.

I professionisti del Team Penale prestano attività di difesa in procedimenti giudiziari penali in materia ambientale e di sicurezza sul lavoro e, più in generale, in procedimenti a carico degli enti ai sensi del d.lgs. 231/2001, ambito in cui hanno maturato una particolare esperienza processuale. I professionisti prestano altresì consulenza in sede stragiudiziale e giudiziale nelle materie di specializzazione.

Il Team cura inoltre l'implementazione dei modelli di organizzazione e gestione ai sensi del d.lgs. 231/2001, svolge attività di formazione e di auditing su tali modelli e offre il proprio supporto nell'assunzione delle scelte strategiche e organizzative nel crisis management, nella formazione dei soggetti apicali e nella definizione dei sistemi di potere (compreso il conferimento di deleghe di funzioni).

I Focus di Chilosimartelli si propongono di fornire informazioni di carattere generale sull'argomento trattato, con finalità informative e divulgative. Non contengono quindi una disamina completa del tema e non costituiscono parere legale.

MILANO | ROMA | VERONA | BOLOGNA | PALERMO

Via Gerolamo Turroni, 8 | 20129 Milano | T +39 02 65560496 | F +39 02 62912004

info@chilosimartelli.com | chilosimartelli.com

