



Bruxelles, 15 novembre 2019
(OR. en)

14065/19

LIMITE

**COPEN 432
ENFOPOL 506
ENV 924
CRIMORG 159
CATS 134
JAI 1205**

NOTA

Origine:	presidenza
Destinatario:	Comitato dei rappresentanti permanenti/Consiglio
n. doc. prec.:	13458/19
Oggetto:	Relazione finale dell'ottavo ciclo di valutazioni reciproche in merito alla criminalità ambientale - Informazione e dibattito in sede di Consiglio

Conformemente all'articolo 2 dell'azione comune 97/827/GAI del 5 dicembre 1997¹, il 14 dicembre 2016 il gruppo per le questioni generali, valutazione compresa (GENVAL) ha deciso di dedicare l'ottavo ciclo di valutazioni reciproche all'attuazione pratica e al funzionamento delle politiche europee in materia di prevenzione e lotta alla criminalità ambientale.

¹ Azione comune 97/827/GAI del 5 dicembre 1997 adottata dal Consiglio sulla base dell'articolo K.3 del trattato sull'Unione europea che istituisce un meccanismo di valutazione dell'applicazione e dell'attuazione a livello nazionale degli impegni internazionali in materia di lotta contro la criminalità organizzata (GU L 344 del 15.12.1997).

Il 17 settembre 2019, in occasione della riunione dei gruppi "Applicazione della legge" e "Cooperazione in materia penale", è stato presentato il progetto di relazione finale figurante nel doc. 11751/19, che è stato elaborato dal Segretariato generale del Consiglio per conto della presidenza e comprende le conclusioni e le raccomandazioni contenute nelle relazioni adottate in precedenza per ciascuno Stato membro, e si è svolto uno scambio di opinioni preliminare.

Le delegazioni sono state invitate a formulare osservazioni scritte sul progetto di relazione finale e a trasmetterle entro il 4 ottobre 2019. Una versione riveduta della relazione, figurante nel doc. 13458/19, è stata presentata e adottata dal CATS nella riunione del 12 novembre 2019, in vista della sua trasmissione al Consiglio "Giustizia e affari interni" del 2 e 3 dicembre 2019.

La presidenza intende presentare la relazione finale sull'ottavo ciclo di valutazioni reciproche, che figura in allegato al presente documento, in occasione della sessione "Giustizia" del Consiglio GAI il 3 dicembre 2019. A seguito di una presentazione da parte della presidenza, le delegazioni saranno invitate a procedere a uno scambio di opinioni. A tale proposito, la presidenza prenderà atto anche della relazione sul diritto penale ambientale dell'UE (doc. 12801/19). Il Consiglio sarà quindi invitato a prendere atto della relazione finale in oggetto e dell'importanza di rafforzare la lotta contro la criminalità ambientale.

Conformemente all'articolo 8, paragrafo 4, della suddetta azione comune, la relazione finale sarà trasmessa anche al Parlamento europeo per informazione.

Alla luce di quanto precede, si invita il Comitato dei rappresentanti permanenti (COREPER) a:

- prendere atto del modo in cui la presidenza intende trattare la relazione finale sull'ottavo ciclo di valutazioni reciproche, che figura in allegato al presente documento, al Consiglio "Giustizia e affari interni" il 3 dicembre 2019;
- raccomandare al Consiglio di prendere atto della relazione finale in oggetto e dell'importanza di rafforzare la lotta contro la criminalità ambientale.

Progetto di relazione finale sull'ottavo ciclo di valutazioni reciproche
"Attuazione pratica e funzionamento delle politiche europee in materia di
prevenzione e lotta alla criminalità ambientale"

SOMMARIO

I. INTRODUZIONE	5
II. SINTESI.....	8
III - STRATEGIA AMBIENTALE NAZIONALE.....	17
IV - STATISTICHE.....	21
V - AZIONE PREVENTIVA	27
VI - STRUTTURE - MAGISTRATURA.....	32
VII - STRUTTURE - AUTORITÀ DI CONTRASTO	36
VIII - STRUTTURE - ALTRE AUTORITÀ.....	40
IX - STRUTTURE	45
- COOPERAZIONE E COORDINAMENTO A LIVELLO NAZIONALE	45
X - FORMAZIONE	50
XI - ASPETTI GIURIDICI.....	55
XI - QUESTIONI PROCEDURALI	60
XIII - COOPERAZIONE INTERNAZIONALE.....	67
XIV - COOPERAZIONE TRA SETTORE PUBBLICO E SETTORE PRIVATO.....	73
XV - TRAFFICO ILLECITO DI RIFIUTI.....	76
XVI - PRODUZIONE O MANIPOLAZIONE ILLEGALI DI MATERIALI PERICOLOSI E GESTIONE DI RIFIUTI PERICOLOSI.....	84

I. INTRODUZIONE

A seguito dell'adozione dell'azione comune 97/827/GAI del 5 dicembre 1997¹ che istituisce un meccanismo di valutazione dell'applicazione e dell'attuazione a livello nazionale degli impegni internazionali in materia di lotta contro la criminalità organizzata, la presente relazione intende sintetizzare i risultati e le raccomandazioni emersi dall'ottavo ciclo di valutazioni reciproche e trarre conclusioni.

Conformemente all'articolo 2 della suddetta azione comune, il 14 dicembre 2016 il gruppo per le questioni generali (GENVAL) ha deciso che è opportuno dedicare l'ottavo ciclo di valutazioni reciproche all'attuazione pratica e al funzionamento delle politiche europee in materia di prevenzione e lotta alla criminalità ambientale.

La scelta della criminalità ambientale come oggetto dell'ottavo ciclo di valutazioni reciproche è stata accolta con favore dagli Stati membri. Tuttavia, vista l'ampia gamma di reati riconducibili alla criminalità ambientale, in linea con la decisione presa dal gruppo GENVAL, è stato convenuto di incentrare la valutazione sui reati considerati meritevoli di particolare attenzione dagli Stati membri. A tal fine, l'ottavo ciclo di valutazione ha riguardato due ambiti specifici: il traffico illecito di rifiuti e la produzione o manipolazione illegali di materiali pericolosi, escludendo altri tipi di criminalità ambientale, come il traffico illecito di specie selvatiche, il commercio illecito di legname, il commercio illecito di pesci e l'inquinamento atmosferico.²

¹ Azione comune 97/827/GAI del 5 dicembre 1997 (GU L 344 del 15.12.1997, pag. 7).

² Ai fini della presente relazione finale, per "criminalità ambientale" si intende la portata della valutazione definita dal gruppo GENVAL.

Tale approccio ha permesso di realizzare un'analisi globale degli aspetti giuridici e operativi della lotta alla criminalità ambientale, della cooperazione transfrontaliera e della cooperazione con le agenzie competenti dell'UE.

In questo contesto sono particolarmente rilevanti la direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive³ (data di recepimento: 12 dicembre 2010), la direttiva 2008/99/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, sulla tutela penale dell'ambiente⁴ (data di recepimento: 26 dicembre 2010) e il regolamento (CE) n. 1013/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 giugno 2006, relativo alle spedizioni di rifiuti⁵ (data di entrata in vigore: 12 luglio 2007).

Inoltre, la direttiva 2008/98/CE impone agli Stati membri di predisporre sia piani di gestione dei rifiuti sia, entro il 12 dicembre 2013, programmi di prevenzione dei rifiuti. L'obiettivo di tali programmi è presentare un approccio nazionale coordinato alla prevenzione dei rifiuti, definendo obiettivi e politiche e puntando a dissociare la crescita economica dall'impatto ambientale della generazione di rifiuti.

L'organizzazione dell'ottavo ciclo è stata completata con l'adozione di un questionario, di un ordine di visite e della composizione dei gruppi di valutazione in relazione agli osservatori (GENVAL, 5 maggio 2017), nonché con la designazione degli esperti sulla base delle proposte degli Stati membri. Il Segretariato generale ha coordinato le missioni e ha assistito gli esperti dei gruppi di valutazione.

La prima missione di valutazione è stata effettuata in Svezia dal 26 al 29 settembre 2017, mentre la missione di valutazione finale si è svolta nel Regno Unito tra il 25 febbraio e il 1° marzo 2019. Le 28 missioni di valutazione hanno tutte prodotto relazioni dettagliate su ciascuno Stato membro.

³ GU L 312 del 22.11.2008, pag. 3.

⁴ GU L 328 del 6.12.2008, pag. 28.

⁵ GU L 190 del 12.7.2006, pag. 1.

Le relazioni di valutazione sono poi state discusse e adottate in una riunione in formazione congiunta dei gruppi "Applicazione della legge" (LEWP) e "Cooperazione in materia penale" (COPEN)⁶. La maggior parte di esse è disponibile sul sito web del Consiglio e accessibile al pubblico.

Il presente documento riflette le conclusioni e le raccomandazioni contenute nelle relazioni specifiche per ciascuno Stato membro redatte in precedenza⁷. Si rilevi tuttavia che, a causa della lunga durata della valutazione, le relazioni individuali possono non rispecchiare pienamente la situazione attuale.

⁶ Svezia (ST 6540/18 REV1 DCL1), Francia (ST 6734/18 DCL1), Irlanda (ST 7139/18 REV1 DCL1), Finlandia (ST 8430/18 REV1), Paesi Bassi (ST 8379/18 REV1), Italia (ST 9815/18 REV1), Slovacchia (ST 9816/18 REV1), Germania (ST 11430/18 REV1), Belgio (ST 11402/18 REV1), Danimarca (ST 11621/18 REV1), Ungheria (ST 11585/18), Lettonia (ST 11426/18 REV2), Grecia (ST 14588/18 REV1), Repubblica ceca (ST 14129/18 REV1), Cipro (ST 14059/18 REV1), Polonia (ST 15079/18 REV1), Spagna (ST 6601/19 REV1), Malta (ST 5518/19 REV1), Estonia (ST 6767/19 REV1), Lussemburgo (ST 7947/19 REV1), Slovenia (ST 8065/19), Romania (ST 8783/19 REV1), Croazia (ST 9178/19 REV1), Bulgaria (ST 9180/19 REV1), Portogallo (ST 9098/19), Lituania (ST 10080/19), Austria (ST 10079/19) e Regno Unito (ST 10081/19).

⁷ Le relazioni individuali sono state elaborate immediatamente dopo le visite presso gli Stati membri interessati. Dopo tale data vi possono essere state delle modifiche, ad esempio il completamento dell'attuazione della legislazione, di cui le relazioni non terrebbero conto. Il follow-up delle relazioni di valutazione, 18 mesi dopo l'adozione, dovrebbe riflettere tali modifiche. Durante la discussione sulla relazione in sede di formazione congiunta dei gruppi LEWP e COPEN, gli Stati membri hanno spesso annunciato (future) modifiche per rispondere alle raccomandazioni formulate nella loro relazione specifica.

II. SINTESI

I reati ambientali, compresi quelli in materia di rifiuti, sono forme di criminalità complesse e multidimensionali che sono presenti, in un modo o nell'altro e in diversa misura, in tutto il territorio dell'Unione europea. A tale proposito, nell'ambito della valutazione, è stato più volte sottolineato il rischio che determinati reati in questo settore continuino a passare inosservati in quanto questo tipo di criminalità è raramente manifesta, rimane per lo più "invisibile" ed è quindi considerata "criminalità di controllo", che, in quanto tale, deve essere affrontata in modo proattivo.

Per prevenire e contrastare efficacemente la criminalità ambientale, compresa quella nel settore dei rifiuti, la valutazione ha sottolineato che è essenziale definire le opportune priorità e adottare un approccio multiagenzia che coinvolga diverse autorità nazionali, nonché assicurare un coordinamento efficace degli sforzi di ciascuna parte, sulla base di una politica strategica mirata.

Tuttavia tali forme di criminalità non vengono generalmente considerate una priorità politica nella maggior parte degli Stati membri, che non dispongono infatti di strategie nazionali globali che definiscano le opportune priorità e coinvolgano tutte le autorità competenti. Pertanto, sono state rivolte raccomandazioni agli Stati membri interessati affinché adottino una tale strategia, eventualmente in un unico documento corredato di un piano di attuazione.

Nella maggior parte degli Stati membri i dati statistici inerenti alla criminalità ambientale, compresa quella nel settore dei rifiuti, sono insufficienti, frammentati e basati su molteplici fonti statistiche singole, perché sono raccolti separatamente da ciascuna autorità coinvolta nella prevenzione e nella lotta alle forme di criminalità, senza alcun tipo di interconnessione o integrazione.

L'assenza di dati consolidati sui reati ambientali segnalati determina la mancanza di informazioni e analisi dell'intero flusso di casi comunicati da autorità amministrative, forze di polizia, procure e tribunali. Non è pertanto possibile avere una visione d'insieme della portata di questi fenomeni criminali e adattare di conseguenza le misure e le azioni nazionali.

Agli Stati membri è stato pertanto raccomandato di elaborare un metodo per raccogliere dati statistici sistematici, affidabili e aggiornati, compreso il numero di notifiche, indagini, azioni penali e condanne che riguardano la criminalità nel settore dei rifiuti. Ciò consentirebbe di effettuare una valutazione strategica del sistema nazionale di prevenzione e lotta ai reati ambientali e di valutarne più facilmente l'efficacia nonché di stabilire priorità per le risorse stanziare per affrontare tali questioni.

Solo in pochi Stati membri le banche dati o gli strumenti di monitoraggio per la gestione delle informazioni sono stati considerati una buona prassi, malgrado la raccomandazione di collegare tali informazioni e sistemi di raccolta dei dati.

Dal momento che non è stato possibile verificare i dati globali relativi alla criminalità ambientale, in particolare nel settore dei rifiuti, nella maggior parte dei casi i gruppi di valutazione non sono riusciti a effettuare un esame approfondito della portata e della gravità effettive di tali forme di criminalità né a realizzare una valutazione delle relative tendenze generali negli Stati membri interessati.

Dare priorità alla protezione dell'ambiente significa creare una struttura organizzativa composta di organismi competenti che trattano casi in materia ambientale e sono dotati di poteri adeguati per assolvere i loro compiti e hanno a disposizione risorse umane e finanziarie appropriate.

In linea generale, tutti gli Stati membri dispongono di un sistema istituzionale per la lotta alla criminalità ambientale, strutturato in modo analogo negli Stati membri, ma con alcune

differenze per quanto riguarda la specifica attribuzione delle competenze tra le varie autorità coinvolte e la loro distribuzione tra il livello centrale e quelli territoriali, e i sistemi di monitoraggio e sanzione delle violazioni della normativa ambientale, compresa quella in materia di rifiuti.

Nell'ambito della valutazione reciproca è emerso che in vari Stati membri tale struttura organizzativa è ben consolidata e completa e che le competenze dei servizi pertinenti sono chiare e ben distribuite; in altri Stati membri invece vi è un margine di miglioramento della struttura al fine di rafforzare la capacità nazionale di contrastare la criminalità ambientale, compresa quella nel settore dei rifiuti.

La valutazione ha inoltre sottolineato l'importanza di fare in modo che tutte le autorità nazionali competenti, comprese quelle giudiziarie, possano cooperare strettamente per creare sinergie e rafforzare la resilienza dei sistemi nazionali di protezione ambientale e di contrasto.

Il grado di istituzionalizzazione della cooperazione tra tutte le pertinenti parti interessate coinvolte nella lotta alla criminalità ambientale varia da uno Stato membro all'altro. In alcuni la cooperazione avviene su base informale e ad hoc, anche se un tale approccio potrebbe rivelarsi fragile in talune circostanze imprevedute e, in ogni caso, solleva la questione della trasmissione del know-how. In altri Stati membri esiste invece un quadro interistituzionale più formale e strutturato, spesso basato su protocolli o memorandum d'intesa e, in alcuni casi, con piattaforme multidisciplinari di coordinamento della cooperazione. Questa soluzione può essere considerata una migliore prassi poiché consente di accrescere l'efficienza dei sistemi di prevenzione e di contrasto.

Alla luce della complessità delle sfide poste dalla criminalità ambientale, compresa quella nel settore dei rifiuti, e della sua natura tecnica, tutte le autorità competenti coinvolte nella lotta a tali forme di criminalità devono disporre di un elevato livello di competenze tecniche e giuridiche, sia a livello centrale che locale.

Alcune autorità degli Stati membri valutati hanno fatto presente che non hanno ritenuto opportuno istituire strutture specializzate di prevenzione e lotta alla criminalità ambientale, compresa quella nel settore dei rifiuti, data la scarsa rilevanza di tali forme di criminalità all'interno delle loro giurisdizioni.

Tuttavia, nell'ambito della valutazione reciproca si è ripetutamente sottolineato che i funzionari che operano in questo settore devono essere altamente specializzati. Servono anche inquirenti specializzati che prendano in considerazione gli aspetti finanziari ed economici dei reati ambientali, soprattutto dei reati gravi.

In tutta l'Unione europea il livello di specializzazione del personale interessato è più adeguato, con alcune eccezioni, in seno alle autorità ambientali e, in una certa misura, alle forze di polizia e alle dogane; vi è un certo margine di miglioramento in alcuni Stati membri dove il personale specializzato non si occupa esclusivamente di criminalità ambientale, oppure opera solo a livello centrale e non locale.

Nel settore giudiziario invece tale livello di specializzazione è spesso insufficiente. Nella maggior parte degli Stati membri, da un lato, mancano strutture giudiziarie specializzate in criminalità ambientale, compresa quella nel settore dei rifiuti, e, dall'altro, non vengono designati procuratori o giudici specializzati per seguire specificamente procedimenti penali in quest'ambito. Ciò non esclude tuttavia la possibilità che i procuratori e i giudici possano aver acquisito competenze specifiche di fatto nel trattare casi di criminalità ambientale, compresa quella nel settore dei rifiuti. A vari Stati membri sono state rivolte pertinenti raccomandazioni al fine di accrescere il livello di specializzazione del settore giudiziario.

Anche la formazione continua, regolare e approfondita, sia all'inizio che durante la carriera, che comprenda formazioni congiunte per le autorità di contrasto e quelle giudiziarie, è essenziale per acquisire il livello di specializzazione e competenza richiesto e per garantire che il personale interessato resti costantemente aggiornato sulla legislazione e sui requisiti procedurali in questo settore, che sono in continua evoluzione. Sarebbe opportuno includere anche la partecipazione alle opportunità di formazione disponibili a livello di UE (per esempio, CEPOL e altre reti pertinenti).

In alcuni Stati membri esistono servizi/unità di polizia specializzati nella lotta alla criminalità ambientale che fanno capo ai reparti per i reati economici e finanziari della polizia nazionale; tale organizzazione è considerata una buona prassi, dal momento che la criminalità ambientale è principalmente mossa da interessi economici e può richiedere indagini finanziarie.

Un'altra carenza individuata dalla valutazione riguarda il numero di ispettori e quello delle ispezioni, anche fisiche, effettivamente realizzate, spesso ritenuto insufficiente per contrastare in maniera adeguata la criminalità ambientale, compresa quella nel settore dei rifiuti.

I due aspetti sono correlati poiché la mancanza di risorse umane si traduce in un minor numero di controlli (soprattutto controlli ad hoc e indagini combinate ambientali e finanziarie, ecc.) e di indagini mirate. Il tasso di individuazione dei reati ambientali, compresi i reati in materia di rifiuti, è quindi abbastanza basso e in alcuni casi il numero di azioni penali connesse a questo tipo di reati è statisticamente irrilevante. Tali dati possono far pensare che tali forme di criminalità non esistano e far sì che lo Stato membro non potenzi i propri sistemi di controllo e di contrasto. Tutti questi fattori sono all'origine di una mancanza di proattività in molti Stati membri.

Per quanto riguarda in particolare l'azione preventiva, secondo alcuni Stati membri la legislazione, le ispezioni e i requisiti per il rilascio delle licenze potrebbero essere sufficienti per prevenire queste forme di criminalità, mentre altri sono più attivi e impegnati, tra l'altro, in programmi di prevenzione, informazione, educazione e sensibilizzazione.

Tutti gli Stati membri hanno istituito un quadro giuridico per contrastare la criminalità ambientale, compresa quella nel settore dei rifiuti, definendo reati e sanzioni. Tuttavia, stando ai risultati della valutazione, in alcuni Stati membri il potenziale dei sistemi di contrasto e di diritto penale non è pienamente sfruttato, molto probabilmente perché, in alcuni casi, l'esecuzione amministrativa è considerata meno problematica e più efficace del seguito giudiziario. Pertanto, nell'ambito della valutazione, è stato raccomandato agli Stati membri in questione di rivalutare l'equilibrio tra l'approccio amministrativo e quello penale a tali forme di criminalità.

Inoltre, la distinzione tra il regime di sanzioni amministrative e quello di sanzioni penali non è sempre molto netta a causa di definizioni giuridiche assenti o poco chiare. Nell'ambito della valutazione è stato quindi raccomandato agli Stati membri interessati di chiarire la distinzione tra reati e illeciti sulla base di precisi criteri predefiniti, in modo da fugare ogni dubbio circa la gravità dei reati ambientali.

Un'altra sfida emersa dalla valutazione è legata a determinate difficoltà riscontrate nell'interpretazione e applicazione di talune nozioni, quali quella di "danno ambientale", "rischio di danno" ed "entità del danno", che spesso i procuratori interpretano caso per caso. Pertanto, per rendere tali compiti più facili, è stato raccomandato agli Stati membri interessati di rivedere ulteriormente la legislazione e/o di adottare linee guida pertinenti.

La responsabilità delle persone giuridiche per reati in materia di rifiuti è prevista dagli Stati membri in forme diverse: alcuni prevedono a tale riguardo una responsabilità penale delle persone giuridiche, mentre altri prevedono una responsabilità amministrativa. In taluni Stati membri in cui per le imprese sono previste solo ammende, queste ultime sono state ritenute insufficienti.

In alcuni Stati membri non è consentito ricorrere a tecniche investigative speciali (come osservazione, infiltrazione, intercettazioni telefoniche, ecc.) per indagare la criminalità ambientale, ivi compresi i reati in materia di rifiuti, a meno che non vi sia un legame con reati di tipo economico e finanziario. A questi Stati membri è stato raccomandato di prevedere questa possibilità, nella misura in cui ciò sia proporzionato rispetto al reato in questione.

Sono state evidenziate difficoltà per quanto riguarda le prove, compresa l'ammissibilità delle prove raccolte dalle autorità amministrative, che non sono soggette alle rigide norme di procedura penale applicabili e che pertanto non sempre possono essere utilizzate nei procedimenti giudiziari.

Il settore privato svolge un ruolo importante nella protezione dell'ambiente e nelle attività di prevenzione e sensibilizzazione; la sua cooperazione con le autorità di contrasto può fornire un contributo chiave attraverso la segnalazione di danni ambientali. Tuttavia, il grado e le forme di cooperazione tra il settore pubblico e quello privato variano tra gli Stati membri: in alcuni la cooperazione è informale, mentre in altri avviene nell'ambito di una rete formale di partenariati pubblico-privato, spesso basati su protocolli o memorandum d'intesa. Nel quadro della valutazione, agli Stati membri che ancora non hanno creato tali forme strutturate di cooperazione è stato raccomandato di farlo.

Per quanto riguarda in particolare le ONG, non in tutti gli Stati membri possono partecipare a procedimenti penali e costituirsi parte civile; in alcuni casi il loro contributo si limita a presentare denunce e a realizzare attività educative e di sensibilizzazione. In qualche Stato membro le ONG non svolgono alcun ruolo di rilievo in questo settore.

Allo scopo di incoraggiare i cittadini a segnalare contravvenzioni ambientali, le autorità competenti di alcuni Stati membri hanno adottato misure (come *hotline*, applicazioni per smartphone o strumenti online) per facilitare la segnalazione anonima.

Il grado di familiarità delle forze di polizia, delle autorità doganali e di quelle giudiziarie con le iniziative degli organismi e reti dell'UE e con quelle di istanze internazionali impegnate nel settore della lotta alla criminalità ambientale è variabile, così come il grado di partecipazione a tali attività; in alcuni casi vi è margine per una cooperazione internazionale più stretta e formalizzata.

Il sostegno e il coordinamento fornito da Europol, Eurojust e dalla RGE è generalmente apprezzato dagli Stati membri, anche se, in certi casi, la cooperazione potrebbe essere rafforzata dato che non sempre gli Stati membri sfruttano appieno i servizi e i prodotti in materia di criminalità ambientale che vengono messi a loro disposizione.

La capacità dei sistemi degli Stati membri di prevenire o individuare le spedizioni illegali di rifiuti dipende innanzitutto dal livello di attenzione/priorità accordato a tal fine ed è influenzata da diversi fattori, come: la disponibilità di risorse umane e tecniche e il loro grado di specializzazione, il numero di ispezioni effettuate, l'efficienza della cooperazione tra tutte le autorità coinvolte a livello nazionale nonché della cooperazione internazionale con gli Stati di origine e di destinazione dei rifiuti al fine di facilitare il ritorno e la corretta gestione dei rifiuti da parte di tali paesi. In linea generale, dalla valutazione è emerso che in molti Stati membri può esserci margine di miglioramento relativamente ad alcuni dei punti summenzionati al fine di rafforzare la capacità dei sistemi nazionali di contrastare più efficacemente queste forme di criminalità.

In alcuni Stati membri i rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE) e i veicoli fuori uso (ELV) sono considerati flussi di rifiuti prioritari e sono soggetti a ispezioni e analisi specifiche con controlli sia fisici che documentali; tuttavia, tali misure non sono previste in tutti gli Stati membri.

Gli Stati membri sono stati invitati a considerare la criminalità ambientale, e più nello specifico le spedizioni illegali di rifiuti, da una prospettiva più ampia, in quanto forma di reato economico commesso frequentemente da gruppi criminali organizzati, e a tenere conto dei relativi risvolti economici e delle implicazioni finanziarie per l'ambiente e la società.

Per quanto riguarda la produzione e la manipolazione delle sostanze pericolose, rispetto alle quali le attività illecite possono avere un impatto significativo non solo sull'ambiente ma anche sulla salute pubblica, la valutazione ha sottolineato che è di estrema importanza garantire una risposta coordinata adeguata alla minaccia posta dalle sostanze chimiche, biologiche, radiologiche e nucleari. A tal proposito, la valutazione ha evidenziato l'importanza di effettuare controlli adeguati, di basarsi su dati di intelligence e su una valutazione dei rischi e di instaurare forme strutturate di cooperazione, allo scopo di rafforzare i sistemi nazionali di individuazione e di contrasto in quest'ambito.

Alla luce di quanto precede, la capacità di svolgere il complesso compito multiagenzia di prevenzione e lotta alla criminalità ambientale, compresa quella nel settore dei rifiuti, che richiede risorse umane e finanziarie adeguate, varia tra gli Stati membri. In termini generali si raccomanda un più alto livello di prioritizzazione sul piano politico e strategico al fine di garantire un sistema efficiente di monitoraggio e contrasto in quest'ambito.

In linea più generale, gli Stati membri potrebbero contribuire a conseguire una migliore gestione delle questioni ambientali in tutta l'UE e a livello transfrontaliero impegnandosi maggiormente a sfruttare il potenziale dei sistemi nazionali di contrasto e di diritto penale, coinvolgendo tutte le parti interessate in uguale misura, usando con efficacia tutti gli strumenti disponibili e rafforzando la cooperazione internazionale.

III - STRATEGIA AMBIENTALE NAZIONALE

PRINCIPALI RISULTATI E CONCLUSIONI

Al momento della valutazione, la maggioranza degli Stati membri non seguiva un approccio strategico per la lotta alla criminalità ambientale, né aveva predisposto un documento strategico che definisse in modo esaustivo la politica nazionale in materia di lotta contro questa forma di criminalità.

Solo pochi Stati membri disponevano di una strategia ambientale nazionale globale che definiva la politica nazionale a livello centrale. L'adozione in una strategia del genere è un esempio di buona prassi che anche gli altri Stati membri dovrebbero seguire.

Pertanto, in molte relazioni di valutazione gli esperti hanno sottolineato la necessità di rivalutare il livello di priorità attribuito a questo tipo di criminalità.

In alcuni Stati membri gli elementi strategici sono definiti in un quadro più generale che include anche questioni connesse alla criminalità ambientale oppure in una serie di diversi documenti specifici, come piani d'azione, programmi o progetti nazionali, che definiscono obiettivi da raggiungere a livello nazionale e compiti che le autorità nazionali competenti devono svolgere. In una certa misura tali documenti possono svolgere un ruolo strategico nella lotta alla criminalità ambientale ma, in alcuni casi, si limitano a prevedere azioni che devono essere eseguite esclusivamente dalle autorità ambientali e non dalle altre autorità di contrasto.

Esistono anche altri documenti adottati dagli Stati membri conformemente alla legislazione dell'UE in materia di rifiuti, per esempio: i piani nazionali di gestione dei rifiuti, requisito giuridico a norma dell'articolo 28 della direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti, che contengono una serie di misure connesse alla lotta alla criminalità nel settore dei rifiuti; e i piani nazionali di ispezione ambientale, requisito giuridico a norma dell'articolo 50 del regolamento (CE) n. 1013/2006 modificato dal regolamento (UE) n. 660/2014 (regolamento sulle spedizioni di rifiuti), che dispongono le modalità relative alle ispezioni e ai controlli delle spedizioni transfrontaliere di rifiuti.

Tuttavia, benché detti piani definiscano, rispettivamente, alcuni aspetti connessi al rispetto degli obblighi in materia di controllo dei rifiuti e al controllo delle spedizioni dei rifiuti in relazione a obiettivi specifici e alle misure e azioni da intraprendere per conseguirli, come pure i relativi compiti delle autorità competenti in questo contesto, tali documenti riflettono politiche settoriali e non costituiscono una strategia nazionale globale di contrasto alla criminalità ambientale.

In alcuni Stati membri l'approccio strategico alla criminalità ambientale è sostenuto dalla creazione di organismi o entità con funzioni di coordinamento per l'attuazione della strategia ambientale nazionale, garantendo la coerenza globale della politica nazionale nella lotta a questa forma di criminalità. Ciò può essere considerato una buona prassi che gli altri Stati membri dovrebbero seguire.

In linea generale, senza un approccio strategico si può correre il rischio di affrontare questa forma di criminalità in modo non uniforme. Ciò è ancora più evidente in quegli Stati membri in cui le competenze in materia ambientale sono molto frammentate e dove è quindi più importante adottare un approccio strategico che coinvolga tutte le autorità a livello politico.

Nell'ambito della valutazione si è pertanto ripetutamente evidenziato che, per prevenire e combattere la criminalità ambientale, compresa quella nel settore dei rifiuti, serve un approccio strategico globale che includa attività di controllo e di contrasto.

A tal fine, è stato sottolineato che i documenti e i piani di prevenzione o gestione dovrebbero essere sostenuti da una strategia nazionale che delinei le priorità nazionali a livello politico e amministrativo in quest'ambito, sulla base di un'analisi globale della criminalità ambientale a livello nazionale, con l'obiettivo di disporre di un quadro coerente per contrastare tutte le forme di questo fenomeno criminale.

Una strategia nazionale coordinata consentirebbe di istituire un quadro più formale per la politica nazionale e la cooperazione a livello strategico e quindi di migliorare la prevenzione, l'individuazione e la lotta alla criminalità ambientale a livello nazionale e in tutta l'UE.

Un approccio strategico contribuirebbe inoltre a individuare le priorità nazionali in materia di ricerca, indagini e azione penale in questo settore, a definire i ruoli e le responsabilità di tutti gli attori pertinenti, come pure a garantire che questi ultimi si specializzino, siano formati e cooperino in maniera efficace. Ciò renderebbe più facile individuare gli illeciti e gli inadempimenti degli obblighi derivanti dalla legislazione pertinente attraverso un'applicazione più efficace delle norme ambientali.

Al momento della valutazione, nessuno degli Stati membri interessati disponeva di una dotazione di bilancio specifica per le azioni di prevenzione o contrasto della criminalità ambientale. Tuttavia, ciò non sembra avere un impatto negativo dal momento che, per svolgere i loro compiti in questo settore, gli Stati membri riescono ad attingere al bilancio generale stanziato per le attività di contrasto o a fondi dell'UE.

RACCOMANDAZIONI

- *Gli Stati membri che non hanno ancora adottato una strategia ambientale nazionale in materia di criminalità ambientale sono invitati a farlo quanto prima e altresì a prendere in considerazione l'adozione di un piano d'azione per la relativa attuazione, con l'obiettivo di migliorare la coerenza e la coesione globali delle azioni pertinenti in questo settore.*
- *La strategia dovrebbe delineare gli obiettivi e le priorità della politica nazionale in questo settore di attività criminale, definire chiaramente i ruoli e le responsabilità di tutte le autorità competenti che partecipano all'azione di contrasto di queste forme di criminalità nonché le modalità della loro cooperazione, le risorse necessarie e le procedure e i meccanismi per il regolare monitoraggio dei risultati conseguiti.*
- *Si raccomanda inoltre agli Stati membri di attribuire a un solo organismo/a una sola entità o a una sola struttura di cooperazione le funzioni di coordinamento per l'attuazione di detta strategia e di garantire che quest'ultima venga regolarmente aggiornata e riveduta, seguendo un approccio basato sull'analisi dei rischi, onde tener conto degli sviluppi e delle tendenze del caso nonché delle relative minacce connesse alla criminalità ambientale.*

IV - STATISTICHE

PRINCIPALI RISULTATI E CONCLUSIONI

Una delle principali carenze riscontrate nell'ambito dell'8° ciclo di valutazioni reciproche nella maggior parte degli Stati membri riguarda la raccolta, da parte delle autorità amministrative, di contrasto e giudiziarie, di dati statistici completi, affidabili e aggiornati sulla criminalità ambientale, compresa quella nel settore dei rifiuti, che riguardino le attività di controllo e di indagine e il seguito dato alle contravvenzioni ambientali.

In molti casi le statistiche fornite dagli Stati membri nell'ambito della valutazione reciproca sono incomplete, talvolta non riportano tutti i tipi di reati in materia di rifiuti e non sono sufficientemente particolareggiate; spesso non sono suddivise per tipi specifici di reati ambientali e non fanno quindi emergere né la proporzione di reati ambientali riconducibili al settore dei rifiuti, né il numero degli autori di reati. In alcuni Stati membri esistono sistemi di raccolta di statistiche ambientali alimentati da tutti gli organismi competenti, ma i dati non vengono poi processati a livello centrale; in altri casi non tutte le autorità coinvolte nella lotta alla criminalità ambientale compilano statistiche pertinenti.

Per di più, spesso le statistiche trasmesse non riguardano tutte le fasi dei procedimenti amministrativi e penali, rendendo impossibile trarre conclusioni sui progressi e sull'esito di cause e procedimenti specifici. In alcuni casi le statistiche riportano il numero di azioni penali ma non forniscono alcuna informazione sul numero di indagini concluse o sul numero di condanne, rendendo impossibile il confronto tra il numero di casi oggetto di indagine e il numero di persone perseguite e condannate.

Va sottolineato che, per essere complete, le statistiche dovrebbero riguardare tutti gli illeciti ambientali, sia quelli di natura penale che quelli di lieve entità, in ogni fase del procedimento: ispezioni amministrative, indagini penali, azione penale, processo.

Le statistiche potrebbero includere, tra l'altro, il tipo di reato e la misura investigativa specifica, il numero di illeciti denunciati, il numero di indagini effettuate e di decisioni di non indagare su alcuni tipi di reati ambientali, il numero di azioni penali e condanne, di sanzioni, di illeciti amministrativi e di sanzioni comminate, il numero di vittime e di denunce delle vittime, il numero di casi transfrontalieri, i risultati delle richieste di assistenza giudiziaria reciproca e di ordine europeo d'indagine e la durata della procedura.

In nessuno Stato membro esiste un'unica autorità incaricata della gestione e del coordinamento delle statistiche a livello centrale; nella maggior parte degli Stati membri non esiste un sistema centralizzato di raccolta delle statistiche in materia di criminalità nel settore dei rifiuti. Tali dati statistici sono invece disponibili separatamente presso ciascuna autorità nazionale, che li tiene secondo il proprio sistema, e non sono né scambiati né utilizzati per quantificare il lavoro svolto e neppure per svolgere analisi approfondite. Inoltre, i sistemi statistici sono indipendenti gli uni dagli altri e spesso si differenziano notevolmente da un'autorità all'altra, poiché si basano su criteri diversi e/o banche dati diverse.

In alcuni Stati membri esistono strumenti ben sviluppati per la gestione delle informazioni e la raccolta dei dati, che sono impiegati per registrare e segnalare tutte le informazioni pertinenti nel settore dell'ambiente, sono accessibili a tutte le autorità competenti coinvolte nella prevenzione e nella lotta alla criminalità ambientale e sono ad accesso limitato per il pubblico. Tali strumenti sono stati considerati buone prassi dai gruppi di valutazione. Tuttavia, anche in questi casi le diverse istituzioni dispongono di sistemi propri per la raccolta dei dati che non sono interoperabili; vi sono pertanto margini di miglioramento per quanto riguarda i collegamenti tra i sistemi esistenti e il confronto e l'analisi delle informazioni tra le istituzioni.

Solo in pochi Stati membri sono in corso iniziative o piani riguardanti l'eventuale creazione di piattaforme comuni per raccogliere e comparare i dati statistici sulla criminalità ambientale tra le diverse autorità o per introdurre l'obbligo di comunicazione di tali dati a un'unica autorità nazionale.

Dal momento che si dispone di molteplici fonti statistiche singole ma non di una banca dati centralizzata sulla criminalità ambientale o perlomeno di statistiche interconnesse e integrate, non sono disponibili dati globali consolidati sui reati segnalati in quest'ambito né un'analisi di tutto il set di dati.

Di conseguenza, mancano informazioni sull'intero flusso di casi da parte delle autorità amministrative, delle forze di polizia, delle procure e dei tribunali e la criminalità ambientale non può essere rappresentata in un unico sistema statistico che fornisca un quadro globale di questo fenomeno criminale.

L'assenza di statistiche coerenti rischia di compromettere la valutazione complessiva del lavoro svolto da tutti i soggetti coinvolti nella lotta alla criminalità ambientale e potrebbe anche rendere difficile il processo decisionale dei governi in questo settore.

Un approccio centralizzato e integrato alla raccolta di tutti i dati statistici ambientali in modo completo, sistematico e affidabile, eventualmente accompagnato dalla creazione di una banca dati centralizzata e/o di un'autorità centrale responsabile della gestione dei dati pertinenti, è quindi fondamentale per facilitare l'accesso alle informazioni e consentirebbe di confrontare e analizzare i dati raccolti dalle diverse istituzioni.

Da un lato, un tale approccio renderebbe possibile un'analisi e una rappresentazione dettagliate della portata delle tendenze e degli sviluppi nuovi emergenti in questo settore, fornendo in tal modo un'immagine complessiva realistica di questo fenomeno criminale emergente.

Dall'altro, faciliterebbe la condivisione di intelligence e la valutazione e l'analisi dei rischi, come pure la valutazione dell'efficacia dei sistemi giuridici e di contrasto nazionali nel settore dell'ambiente, allo scopo di adottare o, se del caso, adattare di conseguenza l'opportuna azione preventiva e di follow-up per contrastare le attività criminali in questo settore.

RACCOMANDAZIONI

- *Si esortano gli Stati membri a sviluppare un approccio centralizzato e integrato per la raccolta, da parte di ciascuna autorità competente, di dati statistici sistematici, affidabili e aggiornati sulla criminalità ambientale, compresa quella nel settore dei rifiuti, onde permettere un confronto e un'analisi coerenti e costanti delle informazioni tra istituzioni⁸.*
- *Tali dati statistici dovrebbero riguardare tutti gli illeciti ambientali segnalati e ciascuna fase dei relativi procedimenti penali e amministrativi, con dati disaggregati sulla criminalità nel settore dei rifiuti, oltre a cluster e analisi dei metadati, e dovrebbero essere messi a disposizione di tutte le pertinenti parti interessate.*
- *Gli Stati membri dovrebbero utilizzare i dati statistici disponibili sulla criminalità ambientale per elaborare valutazioni ambientali esaustive basate sul rischio e per effettuare valutazioni strategiche, al fine di valutare l'efficacia dei rispettivi sistemi nazionali e, se del caso, di adattarli per contrastare più efficacemente questa forma di criminalità.*

⁸ Diversi Stati membri hanno sollevato preoccupazioni in merito a tale raccomandazione, sottolineando, tra l'altro, che attuarla richiederebbe ingenti risorse o che l'interconnessione delle statistiche potrebbe essere difficile.

- *Si invitano gli Stati membri a migliorare i canali di informazione sui dati relativi alla criminalità ambientale tra le autorità competenti, prendendo in considerazione la creazione di una banca dati centralizzata o garantendo l'interconnessione e l'interoperabilità tra le banche dati esistenti, nonché l'istituzione di un'autorità centrale responsabile della gestione dei dati.*

V - AZIONE PREVENTIVA

PRINCIPALI RISULTATI E CONCLUSIONI

Per scongiurare al meglio le contravvenzioni ambientali occorre rafforzare le misure preventive in questo settore. Un'efficace azione di prevenzione è tuttavia una componente complessa, che richiede un approccio multiagenzia, della lotta alla criminalità ambientale, compresa quella nel settore dei rifiuti.

In linea generale tali forme di criminalità sono ostacolate dall'assetto regolamentare e dalla vigilanza continua: una funzione preventiva generale in questo settore è garantita dall'attuazione della legislazione e dall'applicazione di sanzioni, da controlli periodici in loco, con o senza preavviso, nonché dai requisiti obbligatori per il rilascio di permessi e licenze.

In particolare, le autorizzazioni per la gestione di impianti e per la raccolta o il trasporto di rifiuti, nonché gli obblighi concernenti le dichiarazioni relative ai flussi di rifiuti e la fornitura di altre informazioni in materia ambientale, impongono condizioni operative chiare al fine di proteggere l'ambiente e ridurre il rischio di frode.

Inoltre, anche le legislazioni nazionali di recepimento della direttiva 2004/35/CE, del 21 aprile 2004, sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale, in particolare il principio "chi inquina paga" su cui si basa la direttiva, contribuiscono alla prevenzione dei reati ambientali.

Anche i regolamenti e le direttive nazionali in materia di rifiuti che contengono prescrizioni per il monitoraggio del loro smaltimento corretto e sicuro possono contribuire indirettamente alla prevenzione della criminalità ambientale, compresa quella nel settore dei rifiuti.

Oltre a queste considerazioni, esistono notevoli differenze negli approcci degli Stati membri per quanto riguarda la prevenzione della criminalità ambientale, compresa quella nel settore dei rifiuti. In alcuni Stati membri prevale il presupposto secondo cui i principi e le disposizioni del diritto penale e amministrativo, con le relative sanzioni per gli illeciti ambientali, in combinazione con il sistema di licenze e ispezioni ambientali, anch'esso considerato un meccanismo di prevenzione dei reati ambientali, sono sufficienti per svolgere un ruolo dissuasivo e preventivo in questo ambito della criminalità. In tali Stati membri si riscontra pertanto una mancanza o una carenza di programmi o progetti nazionali specifici, di legislazione o di iniziative di sensibilizzazione del pubblico mirati specificamente alla prevenzione della criminalità ambientale, compresa quella nel settore dei rifiuti.

Alcuni Stati membri utilizzano i loro piani di gestione dei rifiuti e programmi di prevenzione dei rifiuti, che costituiscono un obbligo giuridico imposto dalla direttiva 2008/98/CE, al fine di prevedere azioni preventive destinate ai cittadini o agli operatori che lavorano nel settore dell'ambiente.

L'obiettivo principale di questi programmi è tuttavia quello di presentare un approccio nazionale coordinato in materia di prevenzione e produzione dei rifiuti, senza concentrarsi in modo specifico sulla criminalità ambientale, compresa quella nel settore dei rifiuti. Nel contesto delle valutazioni, è stato sottolineato a questo proposito che sarebbe utile poter associare a tali piani un programma che comporti attività di monitoraggio e di contrasto destinate a coloro che non rispettano le misure di prevenzione e di gestione.

Altri Stati membri hanno adottato un approccio più attivo in materia di prevenzione della criminalità ambientale, compresa quella nel settore dei rifiuti, e sono già impegnati in questo settore con iniziative che includono programmi di prevenzione, nonché campagne di informazione, di educazione e di sensibilizzazione rivolti alle scuole, alle comunità locali, a gruppi specifici e al settore privato, in particolare agli operatori addetti alla gestione dei rifiuti.

Occorre tuttavia sottolineare che attività di prevenzione di questo tipo sono più frequentemente organizzate nel più ampio contesto della protezione e dell'educazione ambientale. Sebbene tali iniziative abbiano effetti positivi evidenti, in quanto incoraggiano comportamenti legittimi e salvaguardano l'ambiente, va anche sottolineato che esse non riguardano specificamente la prevenzione della criminalità ambientale, compresa quella nel settore dei rifiuti.

Inoltre, il livello di impegno delle autorità pubbliche - ambientali o di contrasto - in questo settore varia tra i diversi paesi dell'UE. In alcuni Stati membri l'ampia gamma di attività di prevenzione organizzate e rivolte a diversi settori della società è stata considerata un esempio di buone prassi; alcuni Stati membri sono andati ancora oltre, prevedendo nella loro legislazione disposizioni specifiche per affrontare tale forma di criminalità, come il divieto di pagamenti in contanti per il commercio di rifiuti o la creazione di un registro obbligatorio per i produttori di rifiuti o per gli operatori addetti alla gestione dei rifiuti. In altri Stati membri vi è ancora un margine di miglioramento riguardo alla promozione ulteriore di tali attività e misure.

Esistono inoltre diversi gradi di coinvolgimento del settore privato nella prevenzione della criminalità nel settore dei rifiuti, dato che in alcuni Stati membri tale cooperazione non esiste o è insufficiente, mentre in altri il settore privato partecipa attivamente, fra l'altro attraverso azioni di sensibilizzazione o forme di cooperazione, anche se spesso con un certo margine di miglioramento.

Anche il livello di consapevolezza ambientale dei cittadini differisce da uno Stato membro all'altro. In alcuni Stati membri, principalmente dove esiste una tradizione di protezione dell'ambiente, i cittadini di solito segnalano possibili reati ambientali di cui vengono eventualmente a conoscenza. Al fine di incoraggiare i cittadini ad adottare tali comportamenti, alcuni Stati membri ricorrono a hotline, applicazioni per smartphone o link di segnalazione sulle homepage delle autorità competenti, senza che sia necessario rivelare la propria identità, incoraggiando così le persone a segnalare presunti illeciti.

Anche le ONG possono svolgere un ruolo importante nella prevenzione della criminalità ambientale, compresa quella nel settore dei rifiuti, tra l'altro fornendo informazioni e dati alle autorità di contrasto; tuttavia anche a questo riguardo la situazione varia a seconda degli Stati membri. In alcuni di essi le autorità pubbliche cooperano e/o forniscono sostegno e/o finanziamenti alle attività delle ONG in questo settore, mentre in altri Stati membri la cooperazione e/o il sostegno alle ONG sono assenti o insufficienti.

Nell'ambito della valutazione è stato sottolineato che la messa in atto di una serie di campagne di sensibilizzazione del pubblico relative alla criminalità nel settore dei rifiuti può essere utile per promuovere un comportamento rispettoso delle leggi, una maggiore osservanza delle norme da parte degli operatori regolamentati e/o la segnalazione di eventuali illeciti da parte dei cittadini; ciò può contribuire a migliorare la prevenzione della criminalità nel settore dei rifiuti.

Sembra inoltre utile condurre campagne di sensibilizzazione che interessano determinati gruppi a rischio, comportamenti a rischio e flussi di rifiuti ad alto rischio; in questo contesto l'accento posto sull'educazione dei giovanissimi è particolarmente importante.

Inoltre, è stato sottolineato che la divulgazione di informazioni sia sui danni causati dagli illeciti ambientali sia sui casi che hanno dato risultati positivi potrebbe essere una via da seguire per rafforzare la fiducia nelle autorità pubbliche e incoraggiare i cittadini a essere più attivi nella segnalazione di illeciti, nella consapevolezza che le autorità reagiranno in modo adeguato alle denunce.

RACCOMANDAZIONI

- *Si incoraggiano gli Stati membri a dare la priorità alla prevenzione della criminalità ambientale, compresa quella nel settore dei rifiuti, e a tal fine a utilizzare o sviluppare ulteriormente un'ampia gamma di attività e programmi destinati al settore sia pubblico sia privato.*
- *In particolare, si incoraggiano gli Stati membri a porre in essere periodicamente campagne di informazione, sensibilizzazione ed educazione del pubblico volte a prevenire la criminalità ambientale, compresa quella nel settore dei rifiuti, anche mirando a specifici gruppi a rischio, in particolare i giovanissimi, e a specifici comportamenti a rischio e flussi di rifiuti ad alto rischio.*
- *Si invitano inoltre gli Stati membri a prendere in considerazione l'istituzione di punti di contatto ad hoc per segnalare reati ambientali, al fine di incoraggiare i cittadini a informare le autorità competenti in merito a eventuali illeciti ambientali.*
- *Gli Stati membri sono incoraggiati a promuovere la cooperazione con il settore privato, comprese le ONG, per quanto riguarda la prevenzione della criminalità ambientale, compresa quella nel settore dei rifiuti.*

VI - STRUTTURE - MAGISTRATURA

PRINCIPALI RISULTATI E CONCLUSIONI

La struttura e l'organizzazione della magistratura variano nei diversi Stati membri, anche per quanto riguarda quali organismi siano competenti per trattare casi di criminalità ambientale, compresa quella nel settore dei rifiuti.

A causa della specificità della legislazione ambientale e della difficoltà nell'individuare i casi di inosservanza nel settore ambientale, il buon esito delle indagini, delle azioni penali e delle condanne nei casi di criminalità ambientale dipende in larga misura dall'abilità e dall'esperienza delle autorità incaricate delle indagini e dei procedimenti giudiziari. È pertanto estremamente importante che la magistratura posseda un buon livello di comprensione e conoscenze specialistiche in questo settore.

Secondo i risultati delle valutazioni reciproche, tuttavia, il grado di specializzazione e le competenze specifiche della magistratura nel settore della criminalità ambientale è spesso insufficiente. Un numero significativo di Stati membri non dispone di strutture specializzate formali o di procuratori specializzati nella criminalità ambientale, compresa quella in materia di rifiuti, che è trattata più di frequente dalle procure generali. Tuttavia, alcuni Stati membri dispongono di procuratori specializzati o di servizi specializzati all'interno delle procure che si occupano di reati ambientali, compresi quelli in materia di rifiuti.

In alcuni Stati membri la responsabilità di trattare tali reati ricade di fatto sui procuratori e i giudici, la cui preparazione e specializzazione deriva unicamente dal lavoro quotidiano e dall'impegno personale. Tuttavia, a causa del basso numero di reati ambientali, compresi quelli in materia di rifiuti, si tratta di casi piuttosto limitati che non possono garantire continuità ed essere considerati un'adeguata soluzione a lungo termine.

In alcuni Stati membri esistono reti nazionali di procuratori specializzati in materia di criminalità ambientale; tali reti possono essere considerate una buona prassi, in quanto consentono lo scambio di conoscenze e di esperienze e facilitano la diffusione delle migliori prassi tra gli operatori, contribuendo così all'azione di sensibilizzazione riguardo alle questioni connesse alla criminalità ambientale in seno alla magistratura.

Nel contesto della valutazione è stato pertanto sottolineato che i procuratori specializzati in materia di criminalità ambientale sono essenziali per il buon esito delle indagini e dei procedimenti giudiziari, considerando che la loro valutazione dei fatti all'inizio del procedimento può essere decisiva. Essi devono anche sapere istruire la causa, in quanto devono guidare le forze di polizia, coordinare l'azione di altre autorità nell'ambito delle indagini preliminari e vigilare sulla raccolta di prove.

La mancanza di specializzazione è ancora più rilevante nel caso dei giudici. Quasi tutti gli Stati membri non dispongono di sezioni/giudici specifici presso i tribunali penali competenti per esaminare e giudicare reati ambientali, compresi quelli in materia di rifiuti. Solo nei paesi in cui i tribunali si occupano di un numero significativo di reati ambientali i giudici hanno la possibilità di

acquisire esperienza in materia. Tuttavia, in numerosi Stati membri i tribunali non sono sempre in grado di gestire i grandi procedimenti in materia di criminalità ambientale e dei rifiuti, sia per mancanza di specializzazione dei giudici sia per mancanza di personale.

Senza una conoscenza specifica della criminalità ambientale è probabile che i giudici che sono incaricati di trattare i casi più importanti in tale ambito sottovalutino l'eventuale complessità delle prove e il tempo necessario per le relative udienze rispetto ai casi di criminalità ordinaria.

Ciò non esclude tuttavia la possibilità che i procuratori e i giudici possano aver acquisito competenze specifiche di fatto nel trattare casi di criminalità ambientale, compresa quella nel settore dei rifiuti.

Si ritiene necessaria una maggiore specializzazione dei giudici penali in materia di criminalità ambientale in generale e di criminalità dei rifiuti in particolare, in quanto ciò accrescerebbe la resilienza dei sistemi nazionali nel trattare casi di criminalità ambientale. È inoltre opportuno ricordare che la necessità di giudici specializzati nel settore della criminalità ambientale è evidenziata nelle conclusioni del Consiglio sul contrasto alla criminalità ambientale dell'8 dicembre 2016.

Tale obiettivo potrebbe essere raggiunto mediante diverse misure, ad esempio l'aumento della formazione in materia di criminalità ambientale, la creazione di strutture apposite e la partecipazione dei giudici ai consessi internazionali.

RACCOMANDAZIONI

- *Gli Stati membri dovrebbero adottare misure adeguate per garantire o aumentare il livello di specializzazione dei propri procuratori e giudici al fine di perseguire e sanzionare efficacemente la criminalità ambientale.*
- *A tal fine, essi dovrebbero prendere in considerazione la creazione di strutture/unità specializzate e/o nominare procuratori e giudici specializzati con un buon livello di comprensione e conoscenza di questo complesso settore di attività criminale, fornendo loro una formazione specialistica continua nella legislazione in materia di criminalità ambientale, compresa quella nel settore dei rifiuti, e reati connessi.*
- *Gli Stati membri dovrebbero prendere in considerazione l'istituzione, a livello nazionale, di reti di procuratori e giudici specializzati in materia di criminalità ambientale, per aiutarli nello scambio di esperienze e nell'assistenza reciproca in modo da migliorare l'efficacia della lotta a questo tipo di reati.*

VII - STRUTTURE - AUTORITÀ DI CONTRASTO

PRINCIPALI RISULTATI E CONCLUSIONI

Un'organizzazione efficace, l'integrazione internazionale e la competenza professionale, compreso un buon livello di conoscenze e di specializzazione delle autorità di contrasto impegnate nella lotta alla criminalità ambientale, compresa quella nel settore dei rifiuti, nonché indagini efficaci, sono elementi chiave per affrontare in modo efficace questa complessa e sofisticata forma di criminalità.

Le autorità di polizia degli Stati membri svolgono un ruolo significativo nelle indagini su queste forme di criminalità, ad eccezione di alcuni Stati membri dove le forze di polizia non sembrano essere sufficientemente attive e/o intervengono solo nelle indagini sui reati in materia di rifiuti, su richiesta delle autorità ambientali o con il loro sostegno.

La struttura e l'organizzazione delle autorità di contrasto variano notevolmente tra gli Stati membri per quanto riguarda sia gli organismi che sono competenti in materia di criminalità ambientale, compresa quella nel settore dei rifiuti, sia il livello di specializzazione sulle materie ambientali.

Per gli stessi motivi indicati in riferimento alla magistratura, un buon livello di conoscenze e specializzazione delle autorità di contrasto è altresì essenziale al fine di combattere in modo efficace questa complessa e sofisticata forma di criminalità. In generale, dalla valutazione è emerso che il grado di specializzazione delle autorità di contrasto è più elevato rispetto alla magistratura.

Alcuni Stati membri hanno istituito, nell'ambito delle autorità di contrasto che si occupano di criminalità ambientale, servizi centrali specializzati che in alcuni casi assistono le autorità locali o coordinano le indagini sui reati ambientali in tutto il paese e le sinergie tra i diversi livelli di intervento con un elevato grado di specializzazione. Ciò facilita inoltre la comunicazione tra polizia e procuratori. In alcuni Stati membri esistono anche unità specializzate decentrate a livello locale e/o regionale che si occupano specificamente di indagini sulla criminalità ambientale.

L'esistenza di tali servizi/unità di indagine appositi e di investigatori e squadre di polizia impegnati nei casi di criminalità ambientale è stata considerata una buona prassi. In altri Stati membri, tali servizi/unità di polizia specializzati non esistono e/o si riscontra una mancanza di specializzazione, o una specializzazione parziale, della polizia nazionale in materia di criminalità ambientale, mentre personale specializzato si occupa di criminalità ambientale insieme ad altre responsabilità o solo a livello centrale e non locale.

Nell'ambito della valutazione è stato sottolineato che l'istituzione di unità competenti specializzate all'interno delle forze di polizia potrebbe rafforzare la capacità di indagare in modo più efficace sulla criminalità dei rifiuti, in particolare per quanto riguarda le forme gravi di criminalità organizzata. L'importanza di tale aspetto emerge anche dalle conclusioni del Consiglio sul contrasto alla criminalità ambientale dell'8 dicembre 2016.

In alcuni Stati membri i servizi centrali specializzati in materia di criminalità ambientale appartengono ai reparti incaricati della criminalità economica e finanziaria della polizia nazionale, che comprendono anche i servizi che si occupano della lotta alla criminalità finanziaria, oppure le indagini sui reati ambientali sono assegnate ai servizi di polizia incaricati della criminalità economica.

Dal momento che la criminalità ambientale è principalmente mossa da interessi economici, dal punto di vista organizzativo tali strutture e misure organizzative si trovano nella posizione migliore per affrontare adeguatamente gli aspetti finanziari delle indagini sui reati ambientali e tali approcci possono essere considerati come migliori prassi.

In alcuni Stati membri il personale di polizia incaricato di affrontare la criminalità ambientale, compresa quella nel settore dei rifiuti, è insufficiente e ciò impedisce alla polizia di ricercare attivamente tali forme di criminalità spesso nascoste.

Anche le dogane sono coinvolte nella lotta alla criminalità ambientale, compresa quella nel settore dei rifiuti, nell'esercizio delle loro funzioni di controllo del traffico transfrontaliero di merci, in particolare per quanto riguarda le spedizioni transfrontaliere di rifiuti. In generale, le dogane sembrano essere ben organizzate e consolidate nella maggior parte degli Stati membri e svolgono tali compiti o analisi dei rischi in modo soddisfacente; tuttavia, in alcuni casi sembrano mancare delle competenze necessarie per far fronte alle spedizioni illegali di rifiuti e a questioni specifiche in materia di rifiuti (dato che il loro ambito di competenze è principalmente quello fiscale) oppure non disporre di risorse umane sufficienti.

RACCOMANDAZIONI

- *Si incoraggiano gli Stati membri che non l'abbiano ancora fatto a istituire, nell'ambito delle rispettive forze di polizia nazionali, unità specializzate, a livello sia centrale che locale, incaricate delle indagini in materia di criminalità ambientale, compresa quella nel settore dei rifiuti, nel miglior tempo possibile al fine di combattere più efficacemente tali reati.*
- *Gli Stati membri dovrebbero mantenere e/o, se del caso, aumentare il livello di specializzazione del personale delle autorità di contrasto che si occupa delle indagini sulla criminalità ambientale, compresa quella nel settore dei rifiuti, in modo da garantire competenze adeguate per trattare tali forme complesse di criminalità.*
- *Si invitano gli Stati membri a potenziare o sviluppare ulteriormente le pertinenti unità/servizi delle rispettive autorità di contrasto prevedendo risorse umane adeguate al fine di rafforzare la loro capacità di ispezione e di contrasto nella lotta alla criminalità ambientale, compresa quella nel settore dei rifiuti.*

VIII - STRUTTURE - ALTRE AUTORITÀ

PRINCIPALI RISULTATI E CONCLUSIONI

Nella maggior parte degli Stati membri l'organizzazione amministrativa nel settore dell'ambiente è generalmente consolidata e le autorità ambientali sono solitamente i principali attori nella lotta alla criminalità ambientale, compresa quella nel settore dei rifiuti e relativi illeciti, grazie al loro livello generalmente soddisfacente di conoscenze e competenze, e sono spesso le prime a individuare i casi di inosservanza in questo settore.

Il ministero tra le cui competenze figura l'ambiente è la principale autorità amministrativa nazionale in questo settore. Nella maggior parte degli Stati membri, altri organismi amministrativi governativi, come ispettorati ambientali e/o agenzie specializzate, sono di norma incaricati di effettuare controlli e ispezioni in materia ambientale e di imporre sanzioni amministrative in caso di illeciti amministrativi. Tuttavia, questi organismi sono stati concepiti in modo diverso e i loro poteri, e/o il numero dei loro effettivi, variano notevolmente da uno Stato membro all'altro.

Nella maggioranza degli Stati membri anche le autorità amministrative locali svolgono un ruolo attivo sul piano della prevenzione della criminalità ambientale e nell'applicazione della legislazione ambientale e, di norma, hanno anche il potere di imporre sanzioni in relazione a illeciti ambientali che rientrano nelle loro competenze.

Nella maggior parte degli Stati membri il grado di specializzazione e di conoscenze in materia ambientale delle autorità amministrative ambientali è, sia pure in misura diversa, generalmente soddisfacente o sufficiente.

In uno Stato membro esiste un'unità specializzata composta non solo di procuratori, ma anche di agenti di polizia e tecnici, collegati mediante una rete a livello nazionale, che assiste tutti gli attori impegnati nella lotta alla criminalità ambientale, compresa quella nel settore dei rifiuti; questa può essere considerata una buona prassi.

In alcuni Stati membri si potrebbe ancora migliorare la specializzazione del settore amministrativo in questo settore della criminalità, affinché i pertinenti operatori dispongano delle competenze necessarie per svolgere le ispezioni in modo più efficace.

Inoltre, poiché le indagini sulla criminalità ambientale, compresa quella nel settore dei rifiuti, sono un compito complesso dal punto di vista sia giuridico/procedurale sia scientifico/fattuale, una competenza tecnica specifica è essenziale ai fini delle attività di contrasto in materia ambientale.

Tuttavia, come sottolineato dalle autorità nazionali competenti, in alcuni Stati membri si riscontra una carenza di competenze qualificate e indipendenti. La creazione, in alcuni Stati membri, di agenzie o organismi specializzati per fornire tali competenze alle autorità di contrasto può essere considerata una buona prassi.

Alcuni Stati membri hanno deciso di investire gli organi amministrativi di poteri in ambito penale analoghi a quelli degli investigatori di polizia per quanto riguarda l'individuazione e l'investigazione dei reati ambientali. Tali organi possono effettuare ispezioni, ricorrere all'uso della forza, entrare nei locali e prelevare campioni. Tale soluzione consente un elevato livello di specializzazione delle unità incaricate dell'indagine, colmando in tal modo le lacune nella cooperazione tra le agenzie amministrative e le autorità di contrasto e semplificando la trasmissione delle informazioni nell'ambito dei servizi investigativi.

In altri Stati membri gli ispettori amministrativi hanno soltanto poteri amministrativi e non dispongono di poteri in ambito penale. Nei casi riguardanti i reati ambientali, compresi quelli in materia di rifiuti, essi devono pertanto fare affidamento sulla polizia, sulla polizia di frontiera o sulle autorità doganali.

Nella valutazione sono state messe in evidenza alcune conseguenze dei casi in cui la mancata attribuzione di competenze investigative alle autorità ambientali impedisce di effettuare indagini efficaci ai fini della lotta alla criminalità ambientale, compresa quella nel settore dei rifiuti.

In primo luogo, le competenze e le conoscenze professionali del personale amministrativo che si occupa dell'ambiente non vengono utilizzate nel miglior modo possibile. Inoltre, questo sistema rischia di contraddire il principio del *ne bis in idem* allorché le autorità ambientali indagano anche su reati (come la frode e l'evasione fiscale) che sono connessi ai reati ambientali e su cui indagano anche le forze di polizia.

È stato pertanto raccomandato, in particolare agli Stati membri in cui i principali attori sono le autorità ambientali, di attribuire agli ispettori amministrativi (limitati) poteri di indagine penale. Se in determinati Stati membri tale soluzione non è possibile, si raccomanda loro di garantire una buona cooperazione nelle indagini tra le autorità di contrasto e i procuratori, da un lato, e le autorità amministrative, dall'altro.

Nella maggior parte dei casi, gli ispettori ambientali sono pertanto assistiti, nelle loro attività di contrasto, dalla polizia e dalle dogane, che svolgono un ruolo di sostegno: la polizia fermando e controllando i veicoli su strada e le imbarcazioni sui fiumi, e le autorità doganali monitorando e controllando le spedizioni transfrontaliere di rifiuti, in particolare sorvegliando i flussi di rifiuti presso i valichi di frontiera in entrata/uscita. Anche i servizi della polizia e della guardia costiera possono svolgere un ruolo in questo ambito. In alcuni Stati membri le suddette autorità effettuano anche indagini di propria iniziativa, comprese indagini congiunte.

Considerando l'importanza delle agenzie amministrative nella lotta alla criminalità ambientale, compresa quella nel settore dei rifiuti, il numero di ispettori che si occupano degli illeciti in questo settore e le loro condizioni di impiego dovrebbero essere tali da garantire che restino in servizio dopo una formazione adeguata.

Tuttavia, in alcuni Stati membri i servizi competenti delle amministrazioni ambientali non dispongono attualmente di personale sufficiente e la mancanza di risorse umane complessivamente adeguate riduce la capacità di svolgere attività di controllo nel modo più efficiente.

In questi casi, i valutatori hanno raccomandato di incrementare il personale addetto ai servizi di gestione e di ispezione al fine di aumentare le possibilità di intervento, in particolare con più ispezioni, il che a sua volta potrà consentire di sviluppare misure proattive in materia di criminalità ambientale, compresa quella nel settore dei rifiuti.

RACCOMANDAZIONI

- *Gli Stati membri dovrebbero mantenere e/o, se del caso, aumentare ulteriormente il livello di specializzazione e le competenze del personale impiegato nelle rispettive autorità amministrative che si occupano di illeciti ambientali, compresi quelli nel settore dei rifiuti, al fine di garantire una competenza adeguata in questo settore tecnico e complesso.*
- *Gli Stati membri sono incoraggiati a garantire che le rispettive autorità amministrative competenti in materia ambientale dispongano di personale adeguato per svolgere in modo efficiente e proattivo le attività di controllo, in particolare con un numero sufficiente di ispezioni, in modo da monitorare il rispetto della legislazione ambientale e individuare gli illeciti.*
- *Gli Stati membri sono incoraggiati a prendere in considerazione, conformemente alla loro legislazione nazionale, la possibilità di attribuire agli ispettori amministrativi ambientali (limitati) poteri di indagine penale, allo scopo di rafforzare la loro capacità di individuare i reati ambientali, compresi quelli nel settore dei rifiuti, e di indagare su di essi.*

IX - STRUTTURE

- COOPERAZIONE E COORDINAMENTO A LIVELLO NAZIONALE

PRINCIPALI RISULTATI E CONCLUSIONI

Poiché la criminalità ambientale ha un carattere trasversale che interessa varie autorità a livello nazionale, un approccio multidisciplinare è fondamentale per prevenire e combattere efficacemente questo fenomeno.

In tale contesto, affinché il sistema ambientale nazionale e l'azione di contrasto in questo settore siano ben funzionanti, sono pertanto essenziali un coordinamento interistituzionale stretto ed efficace e una cooperazione tra i diversi attori pubblici a livello operativo e strategico, nonché tra le autorità centrali e locali/regionali, al fine di coordinare le iniziative e rafforzare lo scambio di dati, l'assistenza tecnica e le tecniche investigative.

Ciò potrebbe essere ottenuto meglio designando un organismo composto da rappresentanti di ministeri, agenzie governative e altri soggetti interessati responsabili della lotta alla criminalità ambientale e della protezione dell'ambiente. Le riunioni di coordinamento dovrebbero essere convocate periodicamente e includere la partecipazione di attori non permanenti, tra cui le imprese e le ONG, se necessario.

Tuttavia, solo alcuni Stati membri dispongono di questo tipo di organismi centrali, gruppi di lavoro o forme di cooperazione interministeriale incaricati di assicurare un coordinamento. A parte queste eccezioni, nella maggior parte degli Stati membri nessuna autorità è stata designata a livello centrale per assumere un ruolo guida nell'applicazione delle norme e nell'amministrazione delle questioni ambientali e in materia di rifiuti, e la responsabilità in questo settore è spesso distribuita tra vari attori.

In tale contesto, la valutazione ha evidenziato che, sebbene sia importante avere il maggior numero possibile di agenzie coinvolte nella lotta alla criminalità ambientale e in materia di rifiuti, allorché non esiste un'autorità centrale con competenze generali in grado di definire politiche e priorità, la cooperazione è frammentata e può pertanto risultare difficile garantire un impegno coordinato e strutturato in merito a tale responsabilità nazionale.

Di conseguenza, è stata sottolineata l'utilità di istituire un organismo centrale o una piattaforma o struttura permanente a livello centrale a fini di cooperazione e per coordinare i lavori delle autorità competenti, tra cui procuratori e giudici, allo scopo di garantire la coerenza tra tutti i soggetti impegnati nella lotta alla criminalità ambientale e di aumentare la resilienza del sistema di contrasto in materia ambientale.

Secondo le conclusioni delle valutazioni, le forme, le modalità e i livelli di cooperazione e coordinamento tra i pertinenti soggetti impegnati nella lotta alla criminalità ambientale variano da uno Stato membro all'altro.

Attualmente, in molti Stati membri non esiste un quadro giuridico per la cooperazione tra le varie autorità nei casi riguardanti la criminalità ambientale, compresa quella nel settore dei rifiuti, e la cooperazione interistituzionale avviene perlopiù su base ad hoc e informale, mediante contatti interpersonali, senza un accordo formale tra le varie autorità.

Anche se di norma ciò non sembra dare adito a problemi pratici, un sistema basato sulle relazioni interpersonali e sulle qualità personali e la buona volontà delle singole parti interessate non garantisce al meglio una cooperazione ben funzionante, poiché potrebbe risultare fragile in caso di circostanze impreviste. Inoltre, ciò può sollevare la questione della trasmissione delle competenze, poiché le conoscenze spesso vanno perdute con l'avvicendamento del personale e non vi è alcuna procedura di trasferimento delle informazioni.

Altri Stati membri hanno sviluppato forme d'interazione più evolute ed efficaci, identificate come buone prassi nelle relazioni individuali. In alcune di esse sono stati conclusi protocolli o memorandum d'intesa tra tutte le autorità competenti al fine di chiarire i ruoli/le responsabilità di ciascuna delle autorità interessate e di facilitare un'azione coordinata a livello operativo e strategico.

Anche le reti formali istituite a livello nazionale con i rappresentanti di tutti i servizi di contrasto, come avviene già in alcuni Stati membri, possono essere considerate un buon passo in questa direzione.

A causa della complessità della criminalità ambientale, compresa quella nel settore dei rifiuti, che coinvolge una molteplicità di attori, nel contesto della valutazione reciproca è stato più volte sottolineato che un quadro interistituzionale formale e strutturato contribuirebbe a rafforzare la cooperazione multiagenzia in questo ambito; ciò dovrebbe comprendere anche l'attuazione di uno scambio di informazioni più sistematico e la creazione di banche dati condivise.

Un coordinamento strutturato degli sforzi potrebbe facilmente, e quasi senza costi, creare sinergie al fine di rafforzare la capacità del sistema nazionale di prevenire e combattere la criminalità ambientale, compresa quella nel settore dei rifiuti.

Per quanto riguarda in particolare le spedizioni di rifiuti, si ricorda inoltre che, a norma dell'articolo 50 del regolamento (CE) n. 1013/2006 modificato dal regolamento (UE) n. 660/2014, nel quadro dell'attuazione di un piano di ispezione, gli Stati membri dovrebbero concludere accordi relativi alla cooperazione tra le autorità coinvolte nelle ispezioni.

È inoltre essenziale una cooperazione agevole tra le entità amministrative e la magistratura, in particolare in termini di segnalazione degli illeciti ambientali ai procuratori, i quali decidono se gli elementi del caso soddisfano i criteri per un'azione penale e per l'imposizione di una sanzione penale.

RACCOMANDAZIONI

- *Gli Stati membri sono incoraggiati a istituire un quadro interistituzionale formale e strutturato per la cooperazione a livello strategico e operativo tra tutte le parti interessate impegnate nella prevenzione e nella lotta alla criminalità ambientale, compresa quella nel settore dei rifiuti, sulla base di un approccio multidisciplinare, eventualmente tramite protocolli o memorandum d'intesa.*
- *Gli Stati membri dovrebbero esaminare la possibilità di designare a livello nazionale un organismo/una entità o una piattaforma centrale col compito di coordinare gli sforzi di tutte le autorità impegnate nella lotta alla criminalità ambientale, compresa quella nel settore dei rifiuti, al fine di creare sinergie, nonché di massimizzare la prontezza e le capacità di reazione.*
- *Si incoraggiano gli Stati membri a garantire uno scambio sistematico di informazioni e la creazione di banche dati condivise contenenti dati sulla criminalità ambientale, compresa quella nel settore dei rifiuti, tra tutte le autorità competenti impegnate nel contrasto di tali attività criminali.*

X - FORMAZIONE

PRINCIPALI RISULTATI E CONCLUSIONI

La legislazione ambientale dell'UE e nazionale è notevolmente complessa, tecnica e in costante evoluzione, e richiede pertanto un grado elevato di comprensione da parte delle agenzie amministrative, delle autorità di contrasto, dei procuratori e anche dei giudici.

Rappresenta pertanto una sfida importante per tutti i soggetti impegnati a mantenere le proprie competenze restando costantemente aggiornati sui requisiti giuridici e procedurali concernenti le implicazioni pratiche dell'applicazione di tale legislazione (ad es. interrogatorio nelle diverse fasi della procedura amministrativa/penale, raccolta di prove secondo modalità ammissibili), nonché sulle peculiarità della criminalità ambientale, compresa quella nel settore dei rifiuti.

Per quanto riguarda la classificazione impropria dei rifiuti e/o l'errata dichiarazione dei carichi, è altresì importante che gli operatori che raccolgono o trasportano rifiuti a titolo professionale ricevano una formazione adeguata, in quanto rappresentano la prima linea di difesa nel sistema di gestione dei rifiuti.

In alcune delle relazioni di valutazione è stato sottolineato che un livello di formazione di base delle autorità preposte al controllo delle spedizioni di rifiuti è necessario per consentire loro di identificare più facilmente le spedizioni illegali e, una volta individuata una spedizione sospetta, di confrontarla con il carico dichiarato nella documentazione. A tal fine, la formazione specializzata per tali soggetti dovrebbe riguardare la raccolta, l'analisi e la valutazione, da parte di esperti, dei campioni.

Pertanto, e tenuto conto anche dei requisiti specifici dell'individuazione e dell'indagine delle contravvenzioni e dei reati in campo ambientale, la formazione di base, regolare e continua degli operatori di cui sopra a tutti i livelli, da inizio carriera, è di fondamentale importanza. Essa può contribuire ad aumentare le loro competenze e conoscenze e ad accrescere la loro consapevolezza in merito a tali tipi di attività criminali ai fini del buon esito delle indagini e delle azioni penali in relazione a queste forme di criminalità.

Alcuni Stati membri compiono notevoli sforzi e investono ingenti risorse, anche umane, per offrire un'approfondita formazione specializzata in materia di criminalità ambientale, compresa quella nel settore dei rifiuti, ai soggetti coinvolti nella prevenzione e nel contrasto di tali attività criminali, che dispongono in tal modo di un elevato livello di competenze tecniche e giuridiche, commisurate alle sfide poste da queste forme di criminalità.

In altri Stati membri vi sono margini di miglioramento, poiché la formazione fornita al personale di alcune delle autorità competenti è valutata come inappropriata e insufficiente, in quanto offerta in modo non regolare e/o non durante l'intera carriera oppure, se disponibile, non è obbligatoria.

Inoltre, gli Stati membri solitamente non forniscono lo stesso livello di formazione a tutto il personale di tutte le autorità competenti. In generale, la formazione destinata alle autorità ambientali è più soddisfacente.

Per quanto riguarda la polizia, la formazione è generalmente sufficiente, ad eccezione di alcuni Stati membri in cui esistono margini di miglioramento. Tale formazione dovrebbe comprendere l'uso delle fonti di intelligence, l'analisi dei dati, le tecniche di accertamento e indagine per l'acquisizione di prove adeguate in specifici casi ambientali, in particolare negli Stati membri in cui i poteri di indagine sono affidati esclusivamente alla polizia.

È stata altresì sottolineata l'opportunità di rafforzare la formazione degli operatori di polizia, se del caso, mediante programmi di formazione dei formatori e la diffusione delle conoscenze in materia di legislazione ambientale.

Per quanto riguarda le dogane, nel caso di alcuni Stati membri la formazione è giudicata insufficiente, dal momento che le questioni ambientali non sono ancora state incluse nella formazione specifica su base regolare o non vi sono state incluse in misura sufficiente. Per le autorità doganali la formazione dovrebbe comprendere in particolare la classificazione dei rifiuti e la differenziazione tra rifiuti e sottoprodotti.

La situazione è generalmente insoddisfacente per quanto riguarda la magistratura, in quanto i procuratori e, soprattutto, i giudici non ricevono alcuna formazione specializzata in materia, o ricevono una formazione insufficiente. Solo in alcuni Stati membri partecipano occasionalmente ad attività di formazione organizzate all'estero da organismi dell'UE o da altri paesi.

La valutazione ha evidenziato in proposito che i procuratori e i giudici, per lo meno quelli che trattano casi di criminalità ambientale, compresa quella nel settore dei rifiuti, devono essere adeguatamente preparati per gestire questioni giuridiche particolarmente complesse nel processo decisionale, al fine di decidere se, rispettivamente, avviare un'azione penale o pronunciarsi su un caso (in particolare stabilendo la gravità del danno ambientale). Per essi è pertanto necessaria una formazione specializzata.

In uno Stato membro, la formazione comune prevista per procuratori e polizia e la formazione specializzata impartita dai procuratori agli operatori di polizia e ai funzionari doganali sono state considerate esempi di buone prassi.

In alcuni Stati membri, la responsabilità di coordinare e svolgere tali attività di formazione, non solo per il personale dell'istituzione che offre la formazione, ma anche per il personale di altre istituzioni, è affidata a un unico organismo, per lo più l'autorità amministrativa competente per l'ambiente, che provvede alla formazione degli operatori di polizia, dei funzionari doganali e della polizia di frontiera, mentre in alcuni casi tale compito è svolto dalla polizia. In altri Stati membri, ciascuna autorità forma il proprio personale nell'ambito della propria sfera di competenze.

In uno Stato membro, la formazione è impartita anche sotto forma di sessioni di apprendimento a distanza (e-learning), che possono essere considerate una buona prassi e un efficace metodo di formazione con risvolti economici positivi, dato il costo relativamente contenuto degli strumenti informatici.

Nell'ambito della valutazione è stato sottolineato che periodici corsi di formazione comuni che riuniscano giudici, procuratori, forze di polizia e unità amministrative per condividere le rispettive esperienze sono estremamente utili, in quanto non solo consentono lo scambio di esperienze, ma offrono l'opportunità di esaminare a fondo i problemi e le possibili soluzioni da diversi punti di vista.

Oltre alla formazione offerta a livello nazionale, anche i competenti organi dell'UE, quali la CEPOL, e le reti dell'UE, come EnviCrimeNet, la rete europea dei procuratori per l'ambiente (ENPE) e il Forum europeo - Unione dei giudici per l'ambiente (EUFJE), offrono formazione specializzata in materia di criminalità ambientale o vi contribuiscono; tuttavia, in generale tale opzione non è utilizzata appieno dagli Stati membri.

RACCOMANDAZIONI

- *Tenuto conto della complessità e delle molteplici sfaccettature della criminalità ambientale, compresa quella nel settore dei rifiuti, si raccomanda agli Stati membri di mantenere o rafforzare una formazione approfondita, regolare e continua in questo ambito per tutti i soggetti coinvolti nella lotta a queste forme di criminalità, compresi i procuratori e i giudici.*
- *Gli Stati membri dovrebbero prendere in considerazione la possibilità di organizzare la pianificazione interistituzionale della formazione in modo da impartire una formazione comune a tutti i soggetti coinvolti nella lotta ai reati ambientali e agevolare il rafforzamento della cooperazione tra autorità di contrasto e procure.*
- *Gli Stati membri dovrebbero fare il miglior uso possibile delle opportunità di formazione disponibili a livello di UE (ad esempio nell'ambito della CEPOL e delle reti pertinenti) e a livello internazionale, garantendo la regolare partecipazione a tali attività di formazione da parte dei soggetti coinvolti nella lotta alla criminalità ambientale, compresa quella nel settore dei rifiuti.*
- *Gli Stati membri dovrebbero altresì prendere in considerazione la possibilità di utilizzare i metodi di apprendimento elettronico per la formazione di tutti i soggetti coinvolti nella lotta alla criminalità ambientale.*

XI - ASPETTI GIURIDICI

PRINCIPALI RISULTATI E CONCLUSIONI

Tutti gli Stati membri dispongono di una legislazione specifica per l'efficace prevenzione e contrasto della criminalità ambientale. Tuttavia, l'accuratezza delle definizioni giuridiche, i livelli delle sanzioni e la gamma degli strumenti investigativi variano notevolmente da uno Stato membro all'altro.

Tutti gli Stati membri hanno recepito la direttiva 2008/99/CE sulla tutela penale dell'ambiente e la maggior parte di essi ha istituito quadri giuridici adeguati per la protezione dell'ambiente. Alcuni si sono limitati a rispettare solo le norme minime stabilite dalla direttiva, mentre altri hanno attuato una regolamentazione più dettagliata ed esaustiva. In alcuni Stati membri la tutela dell'ambiente è sancita dalla Costituzione.

In quasi nessuno Stato membro esiste un testo giuridico unico comprendente tutti gli illeciti ambientali. Questi ultimi sono contenuti di solito nel codice penale e/o in altri atti legislativi riguardanti specificamente l'ambiente. La frammentazione del quadro giuridico in una serie di testi legislativi concernenti tutti i vari tipi di atti che possono provocare danni per l'ambiente e la salute umana può risultare complessa e dar luogo a potenziali sovrapposizioni. Gli Stati membri sono stati pertanto invitati a considerare la possibilità di rivedere la legislazione nazionale in questo settore accorpandola in un unico testo giuridico.

Le definizioni giuridiche degli illeciti ambientali e i criteri per la valutazione della loro gravità variano da uno Stato membro all'altro e di norma sono basati su principi quali il pericolo che tali reati rappresentano o i danni che provocano alla salute e alla vita umana o all'ambiente.

Tuttavia, in numerosi Stati membri non esistono chiari criteri predefiniti per valutare l'entità del danno ambientale, e spesso la giurisprudenza sulle modalità di definizione di tali danni è scarsa. Più di frequente, nella pratica, il danno ambientale, il rischio di danno e l'entità del danno, come pure gli altri fattori pertinenti, sono valutati caso per caso dalle autorità giudiziarie.

La valutazione ha evidenziato a tale proposito che la diversa percezione della gravità della criminalità ambientale, compresa quella nel settore dei rifiuti, può compromettere l'efficacia delle azioni intraprese per contrastare queste forme di criminalità, e che è di conseguenza importante che tutte le autorità nazionali adottino un approccio simile e applichino le stesse procedure ai reati gravi in questo ambito, ove necessario anche dando un seguito giudiziario.

Alcuni concetti, come quello di "danni rilevanti" di cui all'articolo 3 della direttiva 2008/99/UE, o quello di danno ambientale, di veicoli fuori uso, ecc. sono troppo vaghi e non abbastanza chiari; in molti casi i criteri, gli orientamenti o le istruzioni per definirli sono assenti o insufficienti.

Un altro problema rilevato di frequente nelle valutazioni è l'assenza di una chiara distinzione tra reati e illeciti e/o tra regime di sanzioni amministrative e regime di sanzioni penali, in quanto mancano criteri chiari per determinare quale regime si debba applicare. Inoltre, in alcuni casi la legge non sembra stabilire in modo chiaro e inequivocabile quando gli illeciti di minore entità vanno segnalati alla polizia o alla procura. Pertanto, la procura può non indagare su un caso, lasciando alle competenti autorità amministrative il compito di prendere i provvedimenti opportuni.

È stato pertanto raccomandato agli Stati membri interessati di garantire maggiore chiarezza e uniformità nella determinazione della legislazione e del regime di sanzioni applicabili e di differenziare, sulla base di precisi criteri predefiniti, tra reati e infrazioni amministrative. Ciò dovrebbe consentire di affrontare ciascun illecito ambientale nel modo più appropriato e di assicurare un seguito giudiziario quando una violazione del diritto ambientale comporta una responsabilità penale.

In alcuni Stati membri le misure penali sono l'ultima risorsa e le questioni ambientali sono trattate quasi esclusivamente da organi amministrativi. Le argomentazioni fornite in proposito dalle autorità nazionali riguardano gli elementi costitutivi del reato nonché le norme da rispettare in materia di prove, o il fatto che l'esecuzione amministrativa è considerata meno problematica e più efficace del seguito giudiziario, dal momento che un procedimento penale è spesso dispendioso in termini di tempo e complesso dal punto di vista procedurale. La valutazione contiene raccomandazioni rivolte a tali Stati membri affinché provvedano a riesaminare l'equilibrio tra approccio amministrativo e approccio penale in materia di criminalità ambientale.

Oltre alle norme previste dalla legislazione, al fine di applicare criteri uniformi ed evitare errori di interpretazione possono essere utili accordi formali o protocolli tra autorità competenti in materia di illeciti ambientali, o orientamenti ad esse rivolti, che chiariscano i criteri per determinare quando dare a tali illeciti un seguito amministrativo e quando un seguito giudiziario.

A norma dell'articolo 6 della direttiva 2008/99/CE sulla tutela penale dell'ambiente, gli Stati membri devono provvedere affinché le persone giuridiche possano essere dichiarate responsabili dei reati di cui all'articolo 3. In questi casi, alcuni Stati membri hanno previsto la responsabilità penale delle persone giuridiche, altri una responsabilità amministrativa.

Il livello delle sanzioni applicabili ai reati ambientali, compresi quelli in materia di rifiuti, varia da uno Stato membro all'altro ed è solitamente compreso tra un massimo e un minimo; in alcuni Stati membri è stato giudicato troppo basso e insufficiente per permettere al diritto penale di svolgere il suo ruolo punitivo e dissuasivo.

Alcune relazioni hanno messo in evidenza che le sanzioni pecuniarie nei confronti delle persone giuridiche non sono utilizzate in misura sufficiente e/o sono troppo basse rispetto al potenziale profitto che si può ricavare dai reati ambientali, compresi quelli in materia di rifiuti. Varie relazioni hanno sottolineato che i loro importi potrebbero essere rivisti. Pertanto, è stato raccomandato agli Stati membri in questione di fare un uso maggiore di sanzioni pecuniarie previste per le imprese in caso di illeciti ambientali e di aumentarne l'entità.

In alcuni Stati membri non è previsto il ricorso a tecniche investigative speciali (come osservazione, infiltrazione, intercettazioni telefoniche, ecc.) per indagare sui reati ambientali, compresi quelli in materia di rifiuti. Per permettere alle autorità di contrasto di utilizzare tali tecniche, gli Stati membri in questione possono utilizzare i reati economici e finanziari, che sono in genere collegati ai reati ambientali in quanto gli autori di questi ultimi cercano di massimizzare i profitti.

Tuttavia, poiché questa soluzione non è sempre applicabile, la valutazione raccomanda a tali Stati membri interessati di prevedere nella loro legislazione la possibilità di utilizzare tecniche investigative speciali nelle indagini sulla criminalità ambientale, sottolineando come tali tecniche siano essenziali per combattere questo tipo di criminalità.

RACCOMANDAZIONI

- *Si incoraggiano gli Stati membri a valutare la possibilità di rivedere la legislazione nazionale relativa alla lotta alla criminalità ambientale, compresa quella nel settore dei rifiuti, e, se possibile, a riunirla in un unico testo giuridico, al fine di facilitarne la piena comprensione e applicazione da parte di tutte le autorità competenti.*
- *Si raccomanda agli Stati membri di garantire una chiara differenziazione tra i sistemi di sanzioni amministrative e i sistemi di sanzioni penali in campo ambientale, adottando e mettendo a disposizione di tutti i soggetti interessati criteri di differenziazione specifici e uniformi.*
- *Si raccomanda agli Stati membri di elaborare orientamenti al fine di garantire che siano adeguatamente definiti concetti problematici come quelli di "danno rilevante" e di "danno all'ambiente", allo scopo di facilitare il lavoro delle autorità competenti in questo settore.*
- *Si raccomanda agli Stati membri di garantire che il livello delle sanzioni, in particolare per quanto riguarda le sanzioni alle imprese, applicabili ai reati ambientali, compresi quelli in materia di rifiuti, sia adeguato e che esse siano effettivamente inflitte ogniqualvolta siano soddisfatti i pertinenti criteri.*
- *Si raccomanda agli Stati membri di provvedere affinché la loro legislazione nazionale autorizzi l'uso di strumenti investigativi speciali per indagare sui reati ambientali, compresi quelli in materia di rifiuti, nella misura in cui ciò sia proporzionato rispetto al reato in questione, allo scopo di combattere efficacemente questo tipo di criminalità.*

XI - QUESTIONI PROCEDURALI

PRINCIPALI RISULTATI E CONCLUSIONI

In tutti gli Stati membri devono essere rispettati specifici requisiti per l'assunzione delle prove, al fine di garantire che queste ultime siano valide e ammissibili in giudizio o nei procedimenti amministrativi relativi alla criminalità ambientale. In alcuni Stati membri le autorità competenti hanno indicato di non essere a conoscenza di particolari difficoltà riguardanti la raccolta o l'ammissibilità delle prove in questo settore, e che gli ostacoli riscontrati non differiscono da quelli riscontrati in altri tipi di cause penali.

Altri Stati membri, invece, hanno messo in luce alcuni problemi al riguardo. Una delle difficoltà più comuni riguarda la mancata osservanza delle garanzie procedurali in fase di raccolta e analisi dei campioni, che può pregiudicare il procedimento in quanto i campioni in questione non possono essere usati come elementi di prova. È questo, in particolare, il caso delle prove raccolte dalle autorità amministrative, che non sempre possono essere utilizzate nei procedimenti giudiziari in quanto tali autorità non sono soggette alle severe norme di procedura penale.

Alcune autorità degli Stati membri hanno segnalato alcune difficoltà nel valutare i danni causati da un reato ambientale, soprattutto nel caso di reati in materia di rifiuti, particolarmente per quanto riguarda i rischi di danno, l'identificazione dello stesso e la sua reale portata, dal momento che spesso i danni non sono facilmente visibili o misurabili. Tali difficoltà possono incidere sulla corretta classificazione del reato, sulla valutazione delle circostanze aggravanti e, di conseguenza, sul valore penale (si veda anche il capitolo XI).

Le difficoltà specifiche riguardanti le prove relative ai reati in materia di rifiuti sono trattate nel capitolo XV.

Nell'ambito della valutazione sono state sottolineate altre difficoltà, riscontrate in merito alle prove in giudizio e nei procedimenti amministrativi, che rendono le indagini più complicate, quali ad esempio l'identificazione dell'autore del reato, la prova degli elementi psicologici (negligenza o intenzione) in relazione alla persona o all'entità oggetto del procedimento nonché, per i reati commessi da entità, l'individuazione della persona o delle persone responsabili, la documentazione e la valutazione delle condizioni ambientali al momento dell'ispezione secondo modalità ammissibili in giudizio e l'utilizzo di documenti falsi.

Negli Stati membri in cui il numero di cause presentate dinanzi a un tribunale è molto basso possono porsi difficoltà legate all'ammissibilità delle prove, poiché gli operatori non dispongono di conoscenze giuridiche ed esperienza sufficienti in questo settore.

In tutti gli Stati membri gli organismi responsabili dell'esecuzione amministrativa possono imporre misure diverse da sanzioni penali e amministrative in relazione agli illeciti ambientali, compresi quelli in materia di rifiuti (azione esecutiva non giudiziaria).

Ciò comprende misure coercitive amministrative per la prevenzione e la cessazione degli illeciti amministrativi e delle conseguenze negative di tali illeciti. Queste misure comprendono (pur con qualche differenza da uno Stato membro all'altro): confisca o sequestro, pagamento di una somma di denaro pari all'importo dell'arricchimento ottenuto, chiusura temporanea o permanente dell'impresa, sospensione o ritiro delle licenze e di altri permessi, definizione di requisiti, condizioni e istruzioni, revoca dei diritti societari e/o rifiuto di accordare benefici, nonché misure volte a rimediare immediatamente agli effetti negativi sull'ambiente.

In alcuni Stati membri sono previste anche misure di sicurezza che non sanzionano i trasgressori ma sono finalizzate a prevenire le recidive, eliminando le circostanze che facilitano o promuovono l'ulteriore commissione di reati.

Nei procedimenti penali, le misure non di natura penale che possono essere comminate sono la confisca degli strumenti utilizzati per commettere il reato (beni strumentali) e la confisca dei proventi di reato o dei proventi conseguiti attraverso l'attività criminosa (beni di origine illecita), compresi i benefici economici ottenuti attraverso la commissione del reato. Per la trasmissione e l'esecuzione dei provvedimenti di confisca tra gli Stati membri si applica la decisione quadro 2006/783/GAI del Consiglio relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni di confisca, modificata dalla decisione quadro 2009/299/GAI del Consiglio del 26 febbraio 2009.

Nella maggior parte degli Stati membri, a parte poche eccezioni, non è possibile destinare direttamente i proventi confiscati alle agenzie per l'ambiente e/o ai bilanci di polizia o a un fondo per il risarcimento delle vittime di illeciti ambientali, cosa che secondo le conclusioni della valutazione potrebbe essere utile.

Sanzioni penali diverse da pene detentive e da sanzioni pecuniarie possono comprendere anche: divieto di diritti speciali, privazione dei diritti pubblici, interdizione dai pubblici uffici, dalla professione o da posizioni gestionali in imprese, risarcimento dei danni causati dal reato, pubblicazione della sentenza e ripristino dell'ambiente.

Per quanto riguarda quest'ultimo, secondo il principio "chi inquina paga" sancito dall'articolo 191, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) e disciplinato dalla direttiva 2004/35/CE sulla responsabilità ambientale e dalla direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti, la responsabilità del ripristino dell'ambiente e della riparazione del danno ambientale causato incombe principalmente agli autori del reato, a loro spese.

Questo principio è sostenuto attraverso il principio di responsabilità estesa del produttore, in base al quale, qualora entro il termine indicato il ripristino non sia stato effettuato o non sia stato effettuato a sufficienza, gli organismi di contrasto di tutti gli Stati membri possono imporre misure amministrative coercitive che obblighino le persone fisiche e giuridiche responsabili a porre rimedio ai danni ambientali causati (nella misura in cui un ripristino sia oggettivamente possibile) e a pagare tutte le spese.

In alcuni Stati membri la legge prevede la possibilità di sospensione della pena a patto che siano risarciti i danni e siano eseguiti interventi di messa in sicurezza, bonifica e ripristino dei luoghi interessati.

La responsabilità finale del ripristino dell'ambiente spetta alle autorità pubbliche, ma queste generalmente intervengono come ultima risorsa solo nel caso in cui un imputato nei confronti del quale è stata pronunciata una sentenza penale valida rifiuti di provvedere al ripristino, o non ne abbia la capacità finanziaria o non sia identificato. In alcuni casi, lo Stato utilizza fondi speciali a tal fine.

In uno Stato membro, un registro della responsabilità ambientale contenente informazioni sulle persone e le imprese che sono state riconosciute colpevoli di gravi reati ambientali e/o che hanno commesso gravi violazioni delle normative ambientali è stato considerato un modo efficace per prevenire la violazione del diritto ambientale e quindi un esempio di buona prassi.

A norma delle legislazioni nazionali, nell'UE le ONG svolgono ruoli diversi in materia di criminalità nel settore ambientale e dei rifiuti, e i loro livelli di partecipazione attiva variano da uno Stato membro all'altro.

In tutti gli Stati membri le ONG possono, al pari di qualsiasi altra persona fisica o giuridica, appoggiare o presentare denunce relative a pratiche dannose per l'ambiente e segnalare presunte violazioni della normativa ambientale alle competenti autorità nazionali. In alcuni Stati membri, esse hanno non solo il diritto, ma anche l'obbligo di denunciare un reato.

La loro legittimità procedurale, invece, varia a seconda dei sistemi giuridici degli Stati membri; sebbene non vi sia un obbligo di prevederlo nella legislazione nazionale, in un numero significativo di Stati membri le ONG possono anche costituirsi parte civile nei procedimenti penali relativi a casi di criminalità ambientale, compresa quella nel settore dei rifiuti, e possono intentare azioni di diritto civile al fine di ottenere un risarcimento dei danni ambientali. Il più delle volte questa possibilità è subordinata a determinate condizioni, come il fatto di avere un interesse nel caso e/o di essere una parte lesa in relazione al reato ambientale. In altri Stati membri la legislazione nazionale non consente alle ONG di costituirsi parte civile nei procedimenti penali, in quanto tale diritto è limitato alle vittime del reato.

Tuttavia, nella maggior parte di questi Stati membri le ONG possono partecipare in misura diversa al procedimento penale, ad esempio fornendo dati/informazioni sui presunti reati e/o elementi di prova alle autorità di contrasto e alle procure, o partecipando alle udienze attraverso i loro rappresentanti, o in qualità di testimoni o di periti. In alcuni Stati membri queste possibilità non sono previste dalla legislazione e le ONG non possono svolgere alcun ruolo particolare nei procedimenti penali.

Nel contesto delle valutazioni reciproche si è più volte dato particolare rilievo, in relazione alla convenzione di Aarhus, al ruolo significativo che le ONG possono svolgere, in quanto spesso dispongono di utili conoscenze approfondite nelle questioni ambientali, e all'importanza di riconoscere loro la facoltà di intentare un'azione legale.

RACCOMANDAZIONI

- *Si raccomanda agli Stati membri di provvedere affinché i procuratori e i giudici dispongano di conoscenze sufficienti per valutare l'ammissibilità delle prove, compresa quella dei campioni nei casi di criminalità ambientale, e di fornire loro a tal fine una formazione specializzata adeguata.*
- *Si incoraggiano gli Stati membri a prendere in considerazione la possibilità di utilizzare i proventi della criminalità ambientale, compresa quella nel settore dei rifiuti, per finanziare la lotta contro tali attività criminali.*
- *Si raccomanda agli Stati membri di sfruttare appieno la possibilità che le ONG attive nel settore della protezione ambientale partecipino ai procedimenti giudiziari al fine di utilizzare al meglio le loro competenze, contribuendo in tal modo alla lotta alla criminalità ambientale.*
- *Fatta salva la normativa UE in materia di protezione dei dati, gli Stati membri dovrebbero prendere in considerazione la possibilità di istituire un registro della responsabilità ambientale al fine di promuovere il rispetto delle norme e prevenire le violazioni del diritto ambientale.*

XIII - COOPERAZIONE INTERNAZIONALE

PRINCIPALI RISULTATI E CONCLUSIONI

La criminalità ambientale, compresa quella nel settore dei rifiuti, ha spesso una dimensione transfrontaliera e la cooperazione internazionale è pertanto essenziale per un'efficace attività di contrasto. Tuttavia, gli Stati membri presentano diversi gradi di familiarità con una cooperazione di tipo internazionale, e il loro effettivo coinvolgimento in tale cooperazione è variabile.

Europol, Eurojust e la RGE, con le loro competenze e le loro strutture, svolgono un ruolo essenziale per accrescere la fiducia reciproca e la cooperazione tra autorità giudiziarie e investigative degli Stati membri e facilitare la cooperazione internazionale con gli Stati terzi.

Svolgono un'ampia gamma di attività, tra cui l'elaborazione di analisi delle tendenze della criminalità ambientale, il coordinamento delle indagini e dei procedimenti penali internazionali, lo scambio reciproco di informazioni, intelligence criminale e prove e contribuiscono alla formazione in tutta l'UE. Nell'ambito del ciclo programmatico 2018-2021 dell'UE, una priorità specifica del progetto EMPACT è incentrata sulla "Lotta alla criminalità ambientale".

Il sostegno e il coordinamento forniti da Europol, Eurojust e la RGE sono generalmente apprezzati dagli Stati membri, anche se alcuni hanno sottolineato la necessità di aumentare le risorse di tali organismi in modo che possano svolgere un ruolo ancora più attivo nella lotta contro la criminalità ambientale. La cooperazione con questi organismi dell'UE è in generale soddisfacente e i canali di comunicazione con Europol e Interpol e le relative banche dati, compresa l'applicazione per lo scambio sicuro di informazioni di Europol (SIENA), sono spesso utilizzati dalle autorità di contrasto degli Stati membri per lo scambio transfrontaliero di informazioni.

In alcuni casi, tuttavia, tale cooperazione potrebbe essere rafforzata, in quanto non sempre i pertinenti operatori di alcuni Stati membri conoscono e utilizzano pienamente i servizi e i prodotti che Eurojust, Europol e la RGE possono offrire in relazione alla criminalità ambientale. Nella relazione relativa a un paese è stato sottolineato che una cooperazione pianificata e integrata tra forze operative e Europol/Interpol, principalmente nell'individuazione dei punti di contatto nei paesi di destinazione dei rifiuti, in particolare all'esterno dell'UE, rafforzerebbe la cooperazione a livello operativo.

Nel contesto dell'UE è stata creata un'ampia gamma di reti per tutte le entità attive in campo ambientale:

- la rete dell'Unione europea per l'attuazione e il controllo del rispetto del diritto dell'ambiente (IMPEL), che riunisce le autorità ambientali, organizza conferenze e realizza progetti in campo ambientale con l'obiettivo di migliorare e attuare il diritto ambientale dell'UE;
- l'IMPEL-TFS (spedizione transfrontaliera di rifiuti), che si occupa di problemi relativi alle spedizioni illegali di rifiuti;
- la rete informale di contrasto alla criminalità ambientale (EnviCrimeNet), che collega le autorità di contrasto nel settore dei reati ambientali per lo scambio di conoscenze e migliori prassi;

- la rete europea dei procuratori per l'ambiente (ENPE), che riunisce i procuratori operanti in campo ambientale e dispone di gruppi di lavoro specifici dedicati alla criminalità nel settore dei rifiuti o alle sanzioni, alle azioni penali e alle pratiche giudiziarie in questo settore;
- il forum UE dei giudici per l'ambiente (EUFJE), che permette lo scambio di esperienze tra giudici, contribuendo in tal modo a una migliore conoscenza e a una più efficace applicazione del diritto ambientale.

Il livello di partecipazione alle attività di queste reti varia da uno Stato membro all'altro. La maggior parte degli Stati membri ha aderito e partecipa a IMPEL e a EnviCrimeNet, sebbene alcuni siano coinvolti in modo più attivo mentre altri non partecipano regolarmente e/o non partecipano a tutte le attività in tali consessi.

Per quanto riguarda le reti giudiziarie di cui sopra, il livello di partecipazione è generalmente inferiore e in vari Stati membri attualmente nessun giudice partecipa alle attività del forum UE dei giudici per l'ambiente (EUFJE) e nessun procuratore partecipa all'ENPE.

La valutazione ha incoraggiato in particolare i giudici che trattano casi di criminalità ambientale, e devono quindi determinare la portata del danno ambientale per stabilire la responsabilità penale, a partecipare maggiormente alle attività riguardanti la criminalità ambientale a livello di UE.

Più in generale, nel contesto della valutazione è stata raccomandata la piena partecipazione a tutte le reti di cui sopra, poiché consente di condividere migliori prassi, modus operandi, intelligence transfrontaliera nonché contatti diretti e facilitati con i partner stranieri nel settore della criminalità ambientale.

Inoltre, nelle indagini transfrontaliere la partecipazione a indagini coordinate a livello internazionale può essere utile per indagare e perseguire efficacemente i reati ambientali.

Nel quadro dell'UE, le squadre investigative comuni (SIC) rappresentano un utile strumento di cooperazione internazionale nei casi di criminalità transnazionale, sulla base di un accordo tra autorità competenti (giudiziarie e di contrasto) di due o più Stati membri per svolgere congiuntamente indagini penali. Inoltre, Europol e Eurojust possono facilitare e finanziare l'istituzione e il funzionamento delle SIC.

La partecipazione alle squadre investigative comuni è generalmente indicata come un'esperienza positiva dagli Stati membri partecipanti, che le considerano uno strumento efficace per condurre indagini transfrontaliere dal momento che consentono lo scambio diretto di informazioni tra inquirenti e la raccolta incrociata e tempestiva di prove, senza dover presentare separatamente richieste formali di assistenza giudiziaria reciproca o di ordine europeo d'indagine. Tuttavia, al momento della valutazione, solo pochi Stati membri avevano partecipato a squadre investigative comuni per casi di criminalità ambientale, compresa quella nel settore dei rifiuti.

Nell'ambito della valutazione è stata più volte sottolineata l'importanza della cooperazione transfrontaliera e dello scambio di informazioni con le autorità competenti di altri paesi, in particolare i paesi vicini, al fine di coordinare gli sforzi nella lotta contro i casi transnazionali di criminalità ambientale.

Anche sviluppare relazioni con i paesi terzi direttamente interessati in quanto paesi di destinazione o di origine dei rifiuti, come hanno fatto alcuni Stati membri, è essenziale per contrastare efficacemente le spedizioni illegali di rifiuti e far sì che i procedimenti penali traggano vantaggio dalla cooperazione internazionale.

Tuttavia, l'efficienza e le forme di tale cooperazione variano da uno Stato membro all'altro. Al riguardo, alcuni Stati membri hanno sviluppato, in misura diversa, forme di cooperazione reciproca che possono comprendere lo scambio di informazioni e/o di migliori prassi, riunioni periodiche e/o azioni/progetti comuni, formazioni e ispezioni congiunte, anche nel caso di spedizioni transfrontaliere di rifiuti, designazione di funzionari di collegamento, ecc. Tale cooperazione si basa talvolta su protocolli o memorandum d'intesa o su altre forme di accordi bilaterali, che possono essere considerati buone prassi.

In altri casi, la cooperazione con altri Stati membri dell'UE non sembra essere formale o sistematica. Opportune raccomandazioni sono state rivolte ad altri Stati membri in cui esiste un margine di miglioramento riguardo a questo tipo di cooperazione.

In alcuni casi sono state sviluppate forme regionali di cooperazione internazionale anche con paesi terzi, come HELCOM nella regione del Mar Baltico, per affrontare i problemi ambientali regionali a carattere transfrontaliero, creando tra l'altro una rete di procuratori per la criminalità ambientale (ENPRO), e il centro per l'applicazione della legge nell'Europa sudorientale (SELEC) nella regione del Mar Nero, istituendo tra l'altro il gruppo consultivo dei procuratori dell'Europa sudorientale (SEEPAG), per migliorare il coordinamento in materia di prevenzione e lotta contro la criminalità, comprese la criminalità organizzata e le forme gravi di criminalità transnazionale. Queste strutture possono essere considerate esempi di buone prassi in quanto ampliano la cooperazione attraverso il coinvolgimento di Stati terzi e permettono in tal modo di condividere nuove esperienze e dati, contribuendo così a rafforzare la lotta contro la criminalità ambientale.

RACCOMANDAZIONI

- *Si incoraggiano gli Stati membri a partecipare attivamente alle attività svolte a livello internazionale e di UE per rafforzare la cooperazione in materia di lotta alla criminalità ambientale, compresa quella nel settore dei rifiuti, in particolare alle attività delle agenzie e degli organismi dell'UE (Eurojust, Europol e la RGE) e delle reti europee attive in questo settore.*
- *Si incoraggiano gli Stati membri ad accrescere la consapevolezza degli operatori del settore in merito alle possibilità e ai vantaggi offerti dalle SIC e dal loro impiego nei casi di criminalità ambientale nell'ottica di una maggiore efficacia delle indagini.*
- *Si incoraggiano gli Stati membri a garantire o a sviluppare ulteriormente la cooperazione con i paesi vicini, compresi i paesi terzi, e, se del caso, a sviluppare la cooperazione regionale nella lotta contro la criminalità ambientale.*
- *In particolare, si incoraggiano gli Stati membri a cooperare strettamente con i paesi dell'UE e i paesi terzi di destinazione o origine delle spedizioni di rifiuti al fine di coordinare l'azione di contrasto alle attività transfrontaliere illegali in questo settore, anche istituendo punti di contatto/ufficiali di collegamento per lo scambio di informazioni e la condivisione delle migliori prassi.*

XIV - COOPERAZIONE TRA SETTORE PUBBLICO E SETTORE PRIVATO

PRINCIPALI RISULTATI E CONCLUSIONI

Secondo i risultati della valutazione, il livello di cooperazione tra il settore pubblico e il settore privato varia a seconda degli Stati membri e risulta generalmente più sviluppato ed efficiente quando è più strutturato ed esiste un clima di fiducia.

Dalla valutazione è emerso che in alcuni Stati membri tale cooperazione funziona efficacemente, mentre in altri Stati membri potrebbe esserci un coinvolgimento più attivo del settore privato nel contrasto alla criminalità ambientale.

In alcuni Stati membri è previsto il ricorso a partenariati pubblico-privato basati su memorandum d'intesa o altri accordi formali, sebbene talvolta sia limitato a settori specifici. Altri Stati membri non hanno sviluppato un quadro formale per i partenariati pubblico-privato e in alcuni di essi la cooperazione, le riunioni e lo scambio di informazioni su incidenti, tendenze e sviluppi con il settore privato avvengono informalmente.

Dalla valutazione è emersa l'importanza di istituire partenariati pubblico-privato per consentire una regolare collaborazione e lo scambio di informazioni, conoscenze, esperienze e capacità con il settore privato nella lotta alla criminalità ambientale, principalmente nell'accertamento di attività illegali connesse ai rifiuti.

Le forme più avanzate di cooperazione con il settore privato sono state riscontrate in alcuni Stati membri in cui tale cooperazione è istituzionalizzata tramite la creazione di adeguate istituzioni/gruppi di lavoro con la partecipazione di rappresentanti del settore privato, e in alcuni casi anche di ONG o università che si occupano di questioni ambientali, nonché di organi della pubblica amministrazione/delle autorità di contrasto competenti in questo settore.

Nel contesto della valutazione, tali strutture sono state ritenute utili e vantaggiose, poiché consentono alla società civile di partecipare attivamente alla prevenzione e alla lotta alla criminalità ambientale, e sono state pertanto considerate esempi di buone prassi.

Grazie alle loro competenze specialistiche, le ONG che si occupano di protezione ambientale possono svolgere un ruolo significativo nella prevenzione e nella lotta alla criminalità ambientale, compresa quella nel settore dei rifiuti, per esempio attraverso azioni di sensibilizzazione e campagne di educazione, riferendo dati e informazioni utili sulle possibili attività criminali e le relative tendenze, nonché nella valutazione del danno ambientale.

Sebbene in quasi tutti gli Stati membri siano presenti associazioni private e ONG che operano in questo settore, il livello di cooperazione con le autorità di contrasto varia. In alcuni Stati, queste offrono un contributo fondamentale incanalando le segnalazioni di danni ambientali, mentre in altri sembra che possano essere maggiormente integrate negli sforzi pubblici volti a rafforzare la prevenzione e a sensibilizzare i cittadini e le imprese private in questo settore (si veda anche il capitolo XII).

In alcuni Stati membri la cooperazione con il settore privato in questo ambito coinvolge anche l'industria, il che si rivela utile per discutere l'attuazione della legislazione ambientale e migliorare la conformità ambientale.

In alcuni Stati membri per il settore privato esiste un obbligo di segnalazione per quanto riguarda la criminalità nel settore dei rifiuti, mentre in altri Stati membri tale segnalazione è non obbligatoria o limitata. Secondo i risultati della valutazione, un dialogo con il settore privato che vada oltre i requisiti di segnalazione obbligatoria potrebbe contribuire a ottenere migliori risultati nella lotta alla criminalità ambientale.

RACCOMANDAZIONI

- *Si incoraggiano gli Stati membri ad avvalersi di partenariati pubblico-privato nel settore della protezione ambientale, che potrebbero essere basati su memorandum d'intesa o altri accordi formali, al fine di garantire un quadro chiaro per una cooperazione regolare, contribuendo in tal modo a rafforzare la lotta alla criminalità ambientale, compresa quella nel settore dei rifiuti.*
- *Si incoraggiano gli Stati membri a istituire organi o strutture con la partecipazione di rappresentanti dei settori pubblico e privato che si occupano di questioni ambientali, al fine di garantire la cooperazione nella prevenzione e nella lotta alla criminalità ambientale, compresa quella nel settore dei rifiuti.*
- *Si incoraggiano gli Stati membri a istituire o sviluppare ulteriormente relazioni di lavoro, dialogo e scambi regolari di informazioni con le ONG nazionali attive nel settore ambientale.*
- *Gli Stati membri dovrebbero incoraggiare il settore privato a condividere con le autorità pubbliche, se del caso, informazioni su sospette violazioni ambientali, prevedendo nel diritto nazionale l'obbligo, per il settore privato, di segnalare incidenti ambientali.*

XV - TRAFFICO ILLECITO DI RIFIUTI

PRINCIPALI RISULTATI E CONCLUSIONI

Le strutture nazionali per la prevenzione e la lotta alle spedizioni illegali di rifiuti negli Stati membri comprendono un numero elevato di organismi di controllo a diversi livelli, ciascuno con il proprio ruolo, che effettuano ispezioni e indagini.

I sistemi nazionali di ripartizione delle competenze, l'efficacia dell'organizzazione e il grado di interazione tra le diverse autorità nella catena di applicazione della legge in materia di rifiuti variano in tutta l'Unione europea. In alcuni Stati membri, il basso tasso di individuazione delle spedizioni illegali di rifiuti suggerisce che potrebbe esservi margine di miglioramento dei loro sistemi al fine di contrastare più efficacemente il traffico illecito di rifiuti.

Mentre in alcuni Stati membri la cooperazione in questo settore è formalizzata e abbastanza efficiente, in altri esiste un margine di miglioramento attraverso azioni più integrate e coordinate tra le varie autorità di contrasto al fine di costituire un sistema più solido per individuare e rintracciare le spedizioni transfrontaliere illegali di rifiuti.

La responsabilità principale dell'attuazione del regolamento n. 1013/2006, in particolare del monitoraggio delle spedizioni transfrontaliere di rifiuti, incombe di norma alle autorità ambientali; in alcuni Stati membri le diverse autorità amministrative sono competenti da una parte per gli obblighi amministrativi (per esempio, la concessione di licenze) e, dall'altra, dell'ispezione degli impianti e delle imprese che producono rifiuti nonché dei soggetti coinvolti nel trasporto di rifiuti.

Poiché i reati in materia di rifiuti sono considerati "reati di controllo", un numero sufficientemente elevato di ispettori e di ispezioni si rivela essenziale per individuare tale forma di reati. Nel quadro del regolamento n. 1013/2006 gli Stati membri hanno predisposto piani di ispezione delle spedizioni di rifiuti.

In alcuni Stati membri i servizi di ispezione sono risultati ben funzionanti e gli ispettori dispongono delle conoscenze specialistiche, della capacità e dell'attrezzatura necessarie per effettuare le ispezioni.

In altri Stati membri la capacità del sistema di prevenire o individuare spedizioni illegali di rifiuti è minata dalla mancanza di informazioni, intelligence, attenzione/prioritizzazione e dall'assenza di una strategia centrale per individuare e contrastare il fenomeno. Da ciò spesso consegue che il numero totale di ispezioni di routine e il numero di ispettori disponibili non sono sufficienti per contrastare i reati in materia di rifiuti. In taluni Stati membri la valutazione ha messo in risalto in particolare la necessità di controlli più mirati sulle strade e alle frontiere, come pure di ispezioni nei locali delle imprese.

Considerato che i rifiuti, inclusi i rifiuti pericolosi, vengono spostati tra vari Stati membri, l'assenza di controlli regolari non solo è un fattore di rischio per il paese stesso, ma può avere ripercussioni a livello di UE e potrebbe impedire l'individuazione di reti illegali che operano in questo settore in diversi paesi e attraverso gli stessi. I legami tra il traffico illecito di rifiuti e la criminalità organizzata non sono tuttavia evidenti. In alcuni paesi tale legame non è stato dimostrato, mentre in altri appare più o meno chiaramente.

Pertanto, la valutazione ha anche sottolineato la necessità di controlli fisici volti a individuare spedizioni illegali di rifiuti durante i controlli doganali all'importazione e all'esportazione di rifiuti, compresa la raccolta di campioni, su base regolare invece che solo nei casi in cui vi siano delle irregolarità nella documentazione, che in taluni casi potrebbe essere fraudolenta e tuttavia non destare sospetti.

È inoltre importante il ricorso all'intelligence, a tecniche investigative speciali e a indagini finanziarie per facilitare l'acquisizione di elementi di prova pertinenti in questo settore e pertanto ad alcuni Stati membri sono state rivolte raccomandazioni per un miglioramento al riguardo.

La valutazione dei rischi è altresì essenziale ai fini di ispezioni mirate, soprattutto negli Stati membri dove il grande volume di merci che attraversano le frontiere rende difficoltoso ispezionare l'intero traffico di container.

Considerata l'enorme complessità della legislazione applicabile e la necessità di una sua applicazione efficace, è fondamentale che gli ispettori/investigatori che si occupano di spedizioni transfrontaliere abbiano ricevuto una formazione specialistica. Tuttavia questo non sempre accade, in particolare per i servizi doganali, in cui spesso non si dispone delle competenze specialistiche necessarie per trattare le spedizioni illegali di rifiuti in modo tale da determinare se si sia verificata un'attività criminosa in relazione a rifiuti fisici.

Data l'enorme quantità di rifiuti spediti su strada o via nave, gli organismi coinvolti nella lotta alla criminalità ambientale non possono fare affidamento solo sull'analisi umana per controllare le spedizioni e necessitano di strumenti che possano essere utilizzati per ispezionare rapidamente le spedizioni. Per contrastare efficacemente la criminalità nel settore dei rifiuti è inoltre importante che le autorità ispettive degli Stati membri dispongano di infrastrutture e attrezzature moderne.

L'utilizzo di scanner per effettuare le ispezioni consente di ottenere un'immagine delle merci spedite senza dover aprire i container. Inoltre, alcuni Stati membri condividono l'uso di scanner in prossimità delle frontiere comuni, il che è considerato una buona prassi. In alcuni Stati membri, nel corso delle ispezioni transfrontaliere, sono utilizzati strumenti avanzati di ispezione, come droni, tecnologia a raggi X e dispositivi mobili di scansione; veicoli speciali attrezzati scientificamente per il campionamento in questo settore sono considerati esempi di buone prassi; più in generale vi sono margini di miglioramento al riguardo.

Alcuni Stati membri dispongono di banche dati elettroniche relative alle spedizioni transfrontaliere di rifiuti che richiedono notifiche, le quali contengono informazioni relative alla produzione, al trasporto e alla destinazione dei rifiuti e, in alcuni casi, alle violazioni connesse, accessibili da parte delle autorità coinvolte nel contrasto alla criminalità nel settore dei rifiuti. Queste banche dati che possono facilitare il monitoraggio dei rifiuti e contribuire in tal modo a migliorare l'efficacia delle ispezioni, nonché un'analisi strategica e tattica, possono essere annoverate tra le migliori prassi.

Per prevenire la criminalità nel settore dei rifiuti, alcuni Stati membri impongono l'obbligo di etichettare i camion e gli autocarri che trasportano rifiuti con il contrassegno A. Questo è molto utile per facilitare l'individuazione e il monitoraggio delle spedizioni di rifiuti e l'effettuazione delle relative ispezioni, e può pertanto essere considerato una buona prassi.

Alcuni paesi hanno digitalizzato i moduli obbligatori per la spedizione dei rifiuti, hanno aggiunto un'analisi automatizzata di tali moduli e hanno condiviso il loro sistema operativo con tutti gli organismi coinvolti nella lotta alla criminalità ambientale. In tal modo, tali organismi possono eseguire valutazioni dei rischi rapide e accurate, accertare le infrazioni e inviare immediatamente funzionari per effettuare ispezioni.

Nel contesto della valutazione sono stati individuati alcuni ostacoli principali all'accertamento dei reati relativi alle spedizioni illegali di rifiuti: in primo luogo, la complessità della classificazione dei rifiuti, che causa difficoltà per quanto riguarda la definizione di rifiuti di cui alla legislazione dell'UE, la distinzione tra rifiuti pericolosi e non pericolosi e la differenziazione tra sottoprodotti e rifiuti, o tra autovetture usate e veicoli fuori uso; in taluni casi è stato sottolineato che può essere difficile ottenere campioni che rispecchino in modo accurato i rifiuti spediti. Tuttavia gli Stati membri devono affidarsi a perizie, il che implica innanzitutto la necessità di ottenere campioni idonei.

In alcuni paesi l'esistenza di organismi del settore pubblico dotati di laboratori specializzati che forniscono alle autorità competenti assistenza e consulenza su questioni tecniche e scientifiche offrono la possibilità di disporre di esperti tecnicamente qualificati e imparziali. In altri Stati membri l'esame forense è effettuato da società o esperti privati; alcuni di essi hanno richiamato l'attenzione sulla mancanza di esperti in materia di criminalità ambientale, e più precisamente di rifiuti, sui costi delle perizie e la loro durata, questioni che possono provocare ritardi nei procedimenti penali.

Alcuni Stati membri hanno elaborato manuali a livello nazionale che facilitano tali valutazioni da parte delle autorità competenti, contribuendo a un'applicazione più efficace della normativa in materia di rifiuti. Un certo numero di Stati membri ha chiesto orientamenti a livello dell'UE per risolvere difficoltà di interpretazione del sistema di classificazione dei rifiuti, al fine di contribuire a un approccio più efficace e coerente alla criminalità nel settore dei rifiuti in tutta l'UE.

La valutazione ha inoltre messo in luce difficoltà nel caso in cui si individui un trasferimento internazionale illecito nell'organizzazione del ritorno del carico al paese d'origine. Come previsto dalla legislazione dell'UE, gli Stati membri devono adottare misure per individuare i casi di rifiuti trasportati illegalmente e garantire che siano gestiti correttamente da un punto di vista ambientale, rinviandoli al luogo d'origine o indirizzandoli verso un centro di raccolta o di trattamento adeguato e autorizzato.

A tal fine, la tracciabilità dei rifiuti dalla produzione alla destinazione finale deve essere affrontata con disposizioni nella legislazione nazionale che prescrivano che le spedizioni di rifiuti siano accompagnate da documenti di identificazione e che i produttori e i gestori dei rifiuti tengano registri cronologici dei rifiuti gestiti, conformemente alla direttiva quadro sui rifiuti.

Queste situazioni devono essere monitorate e gli organismi nazionali competenti del paese in questione devono essere informati in modo da poter confermare la consegna dei rifiuti al luogo d'origine. Per garantire una corretta gestione dei rifiuti, queste iniziative devono essere prese in stretta cooperazione con le altre autorità straniere competenti interessate.

Tuttavia, nei casi in cui i rifiuti siano già stati smaltiti, anche la tracciabilità delle persone che hanno commesso i reati e l'individuazione delle parti responsabili possono risultare problematiche se i rifiuti sono scaricati in un altro paese. Inoltre, stabilire la gravità del reato può essere una sfida considerevole, in quanto le partite di rifiuti spesso sono trasportate fuori dal territorio degli Stati membri prima che siano effettuati esami dettagliati.

Un'azione efficace a tale riguardo, al fine di facilitare il ritorno e la corretta gestione dei rifiuti, richiede la cooperazione con gli Stati d'origine, soprattutto gli Stati terzi, direttamente interessati dal traffico di rifiuti, che tuttavia spesso non sono noti; nel caso in cui si riesca a individuarli, possono sussistere con gli stessi difficoltà di comunicazione, il che risulta spesso dispendioso in termini di tempo.

Un'altra difficoltà è connessa alla necessità che gli elementi di prova raccolti siano valutati mediante pareri di esperti competenti, in particolare in relazione ai reati in materia di rifiuti, soprattutto se i rifiuti sono stati già smaltiti nel paese o spediti all'estero. Una preoccupazione comune in questo contesto è il problema creato del campionamento nell'ambito di una procedura amministrativa, soggetto a norme meno rigorose rispetto a quello effettuato durante un'indagine e talvolta inadeguato ai fini del seguito penale (si veda anche il capitolo XII).

Altri ostacoli all'individuazione di spedizioni illegali di rifiuti indicati dagli Stati membri sono i bilanci limitati, tenuto conto che la custodia delle merci sequestrate può comportare costi aggiuntivi, le limitate risorse umane e la complessità delle circostanze alla base dei reati.

I flussi di RAEE ed ELV fanno sorgere la necessità di misure specifiche da prendere nelle varie fasi del processo di gestione dei rifiuti conformemente ai requisiti contemplati rispettivamente dalla direttiva 2012/19/UE sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE) e dalla direttiva 2000/53/CE relativa ai veicoli fuori uso.

Sebbene in alcuni Stati membri i RAEE e gli ELV siano considerati flussi di rifiuti prioritari e siano soggetti ad attività di ispezione e analisi specifiche che comportano non solo controlli documentali, ma anche ispezioni fisiche dettagliate, tali misure non sono attuate in tutti gli Stati membri.

Risultati specifici relativi ai rifiuti pericolosi sono riportati al capitolo XVI.

RACCOMANDAZIONI

- *Si raccomanda agli Stati membri di garantire azioni integrate e coordinate che riuniscano le varie autorità di contrasto e gli organismi amministrativi al fine di costituire o rafforzare ulteriormente un sistema efficace per contrastare le attività illegali connesse alle spedizioni transfrontaliere di rifiuti.*
- *Al fine di migliorare le misure di esecuzione in relazione alle spedizioni transfrontaliere illegali di rifiuti, si raccomanda agli Stati membri che garantiscano di disporre di un numero adeguato sia di ispettori specializzati e adeguatamente formati, eventualmente dotati di competenze in ambito penale, sia di ispezioni regolari, tra cui controlli fisici dei container che trasportano rifiuti.*
- *Si raccomanda agli Stati membri di ricorrere all'intelligence, alla valutazione dei rischi, a indagini finanziarie e a tecniche investigative speciali, nella misura in cui ciò sia proporzionato rispetto al reato in questione, nonché di istituire banche dati elettroniche relative alle spedizioni transfrontaliere di rifiuti al fine di rafforzare ulteriormente la loro capacità di individuazione delle spedizioni illegali di rifiuti.*
- *Tenuto conto dei rischi potenziali in relazione ai RAEE e agli ELV, gli Stati membri dovrebbero prendere in considerazione la possibilità di redigere un piano d'azione globale per l'intero ciclo di questi flussi di rifiuti, dalla produzione all'eliminazione, che individui anche tutti i servizi coinvolti nelle relative attività di contrasto.*
- *Gli Stati membri sono incoraggiati a prendere misure per migliorare la cooperazione con gli Stati d'origine, soprattutto gli Stati terzi, direttamente interessati dal traffico di rifiuti al fine di agevolare il ritorno e la corretta gestione dei rifiuti da parte di questi stessi paesi.*

XVI - PRODUZIONE O MANIPOLAZIONE ILLEGALI DI MATERIALI PERICOLOSI E GESTIONE DI RIFIUTI PERICOLOSI

PRINCIPALI RISULTATI E CONCLUSIONI

Dato che la produzione e la manipolazione illegali di sostanze pericolose possono avere un impatto significativo non solo sull'ambiente, ma anche sulla salute pubblica, è estremamente importante porre in essere un quadro legislativo appropriato e strutture di regolamentazione e controllo delle attività pertinenti.

In base alle conclusioni della valutazione, al fine di proteggere la popolazione e l'ambiente dal pericolo, è importante che le sostanze e i prodotti pericolosi siano manipolati con attenzione durante la produzione, la conservazione, il trasporto, l'utilizzo e lo smaltimento, e che a tali scopi le misure per impedire o limitare danni siano basate su una valutazione dei rischi per ciascuna sostanza.

Sebbene l'attenzione prestata alla produzione e alla manipolazione illegali di sostanze e materiali pericolosi vari da uno Stato membro all'altro, la maggior parte di essi ha posto in essere, in misure differenti, il pertinente quadro regolamentare e organizzativo in questo settore, tra cui disposizioni specifiche in materia penale per definire i relativi reati e sanzioni applicabili.

Nel contesto della valutazione, si è evidenziata l'importanza di concepire una legislazione chiara in materia per garantire che tutte le attività siano svolte in base a norme rigorose, precisando le restrizioni applicabili in relazione alla produzione, all'importazione, al trattamento, alla raccolta, ecc. di sostanze pericolose.

La maggioranza degli Stati membri ha una definizione di "materiale pericoloso" nella legislazione nazionale, solitamente nelle leggi amministrative, mentre alcuni Stati membri non hanno tale definizione.

Tuttavia, in caso di incertezza si applica la pertinente legislazione dell'UE in materia. In particolare, a norma dell'articolo 3 del regolamento (CE) n.1272/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla classificazione, all'etichettatura e all'imballaggio delle sostanze e delle miscele (CLP), una sostanza o miscela è considerata "pericolosa" se soddisfa i criteri relativi ai pericoli fisici, per la salute o per l'ambiente di cui all'allegato I del regolamento (CE) n. 1272/2008 e deve essere classificata secondo le corrispondenti classi di pericolo figuranti in tale allegato.

A norma dell'articolo 4 del regolamento CLP, i fabbricanti, gli importatori e gli utilizzatori a valle sono tenuti a classificare le sostanze e le miscele in conformità del titolo II del regolamento prima di immetterle sul mercato.

La fabbricazione, l'immissione sul mercato e l'uso di talune sostanze, miscele e articoli pericolosi sono vietati e/o limitati in base alle condizioni specifiche stabilite nell'allegato XVII del regolamento (CE) n. 1907/2006 concernente la registrazione, la valutazione, l'autorizzazione e la restrizione delle sostanze chimiche (regolamento REACH).

Nel contesto della valutazione è stato sottolineato che la cooperazione tra le autorità competenti - servizi amministrativi, polizia, dogane, protezione civile, vigili del fuoco e magistratura - dovrebbe preferibilmente essere formalizzata, sulla base di procedure operative standard, onde garantire una risposta adeguata e coordinata alle minacce rappresentate dai materiali chimici, biologici, radiologici e nucleari.

Alcuni Stati membri hanno comunicato di aver riscontrato un numero molto esiguo di casi di attività illegali connesse alla produzione e alla manipolazione di sostanze pericolose o solo lievi violazioni della legislazione applicabile in materia di licenze, autorizzazioni, ecc.

Il basso tasso di accertamento di attività illegali (persino le più gravi) connesse alla produzione o alla manipolazione di materiali pericolosi solleva la questione se ciò possa essere collegato a una mancanza di conoscenza e consapevolezza di queste forme di reati e/o ad attività di monitoraggio e di controllo insufficienti da parte delle autorità di contrasto, con la necessità di adottare misure appropriate per rafforzare la prevenzione e la lotta contro le attività illegali in tale settore.

Mentre alcuni Stati membri hanno fatto presente di non essere a conoscenza di eventuali ostacoli al buon esito delle indagini e al perseguimento di attività illecite riguardanti la produzione e la manipolazione di sostanze pericolose, altri hanno messo in evidenza problemi generali, quali la complessità della legislazione, la mancanza di specializzazione, le difficoltà nell'accertamento, ecc.

Una delle principali sfide nello studio e nell'accertamento delle attività criminali relative alla manipolazione di materiali pericolosi sembra essere l'acquisizione di elementi di prova sufficienti e affidabili, che richiede adeguate misure investigative e competenze specialistiche, anche tenendo conto delle alterazioni fisico-chimiche che avvengono dal momento del prelievo dei campioni.

Gli stessi materiali pericolosi sono spesso elementi di prova che devono essere raccolti prelevando campioni e analizzati da esperti/laboratori forensi designati. I pertinenti elementi di prova dovrebbero inoltre essere presi in custodia ufficiale o altrimenti sequestrati ai fini di una conservazione sicura e protetta, il che spesso comporta costi significativi (si veda anche il capitolo XII).

In base ai risultati della valutazione, tenendo conto anche del fatto che la manipolazione di materiali pericolosi è spesso collegata alla criminalità organizzata, al fine di migliorare le capacità di accertamento in questo settore è importante utilizzare le informazioni di intelligence. Inoltre, gli Stati membri dovrebbero utilizzare al meglio le possibilità offerte dalle moderne tecnologie con strumenti di alta tecnologia e attrezzature molto sofisticate che possono facilitare l'accertamento, il campionamento e la decontaminazione dei materiali pericolosi.

Tenuto conto del fatto che trattare sostanze pericolose richiede un livello elevato di competenze e che, in linea generale, è necessaria una maggiore specializzazione, si rivela essenziale una formazione specializzata adeguata e regolare sui materiali pericolosi per gli operatori nazionali che trattano queste materie. Tale formazione è fornita in misura variabile in determinati Stati membri: in alcuni risulta meglio organizzata e approfondita, mentre in altri dovrebbe essere incrementata e migliorata.

Anche la cooperazione con le autorità competenti degli altri Stati membri dell'UE e dei paesi terzi riguardo alle sostanze pericolose è importante, al fine di consentire lo scambio di informazioni sulle tendenze relative alla produzione o manipolazione di tali sostanze e alla loro immissione sul mercato a livello europeo e internazionale.

Tuttavia, alcuni Stati membri non hanno fornito informazioni o riferito alcuna esperienza specifica di cooperazione con altri partner europei e internazionali in relazione alla manipolazione di materiali pericolosi. Altri Stati membri hanno segnalato forme di cooperazione, in particolare lo scambio di informazioni, con altri paesi attraverso i canali pertinenti, come Europol e Interpol. Alcuni Stati membri hanno fatto riferimento al ricorso ad altri canali, come il quadro di controllo del portale per le autorità nazionali di contrasto (*Portal Dashboard for National Enforcement Authorities - PD NEA*), la banca dati Internet del sistema di comunicazione e informazione per il sistema di vigilanza del mercato paneuropeo (ICSMS) e, per i rischi gravi, il "safety gate" di RAPEX per condividere informazioni sulle sostanze pericolose.

Per quanto riguarda i rifiuti, i criteri per la classificazione dei rifiuti come pericolosi sono definiti nel regolamento (UE) n. 1357/2014 della Commissione, del 18 dicembre 2014. A causa del loro impatto sulla salute umana e sull'ambiente, è opportuno prestare particolare attenzione ai reati connessi ai rifiuti pericolosi di cui all'articolo 3, lettere b) ed e), della direttiva 2008/99/CE, del 19 novembre 2008, sulla tutela penale dell'ambiente.

La manipolazione e il trasporto di rifiuti pericolosi dovrebbero essere monitorati, in quanto una gestione inadeguata di tali rifiuti può causare grave inquinamento e avere un impatto dannoso sulla salute pubblica. Tale monitoraggio è realizzato sia tramite obblighi per i produttori, i detentori, i raccoglitori, i trasportatori e gli smaltitori di rifiuti pericolosi di informare le autorità competenti dello smaltimento e del trasporto di rifiuti pericolosi, sia attraverso ispezioni. Nella maggior parte degli Stati membri non sono tuttavia disponibili sistemi o misure specifici per le ispezioni e le indagini mirate specificamente ai rifiuti pericolosi.

In molti Stati membri oggetto di valutazione si rileva un numero esiguo di cause penali riguardanti rifiuti o materiali pericolosi. Modus operandi usuali nella gestione illegale dei rifiuti pericolosi consistono nel fingere che i rifiuti pericolosi non siano tali, nel classificare i RAEE come prodotti e nel nascondere i rifiuti pericolosi in rifiuti non pericolosi.

Molti dei reati connessi ai rifiuti pericolosi sono commessi per errata classificazione, in quanto alcune imprese tendono a classificare le merci come non pericolose se sussiste la minima possibilità che le stesse possano essere individuate. Pertanto una delle principali sfide per le autorità competenti è la corretta documentazione dei rifiuti considerati pericolosi. Dato che la gestione dei rifiuti pericolosi è estremamente tecnica e complessa, le pertinenti misure dovrebbero garantire che le ispezioni e i relativi campionamenti siano effettuati da tecnici qualificati con competenze specifiche in questo settore.

RACCOMANDAZIONI

- *Al fine di rafforzare la loro capacità di accertamento e di contrasto della produzione e della manipolazione illegali di sostanze pericolose, gli Stati membri sono incoraggiati a intensificare le attività di monitoraggio e i relativi controlli, nonché a ricorrere all'intelligence e a valutazioni dei rischi per individuare le tendenze e le minacce in questo settore.*
- *Gli Stati membri dovrebbero prendere in considerazione l'idea di formalizzare la cooperazione interistituzionale per contrastare le attività illegali riguardanti la produzione e la manipolazione di sostanze pericolose, al fine di garantire che le autorità competenti siano in grado di reagire in modo rapido e coordinato alle minacce poste da materiali chimici, biologici, radiologici e nucleari.*
- *Si incoraggiano gli Stati membri ad adottare misure adeguate per aumentare la specializzazione delle autorità competenti impegnate nella lotta alla produzione e alla manipolazione illegali di sostanze pericolose, ad esempio aumentando le opportunità di formazione a disposizione degli operatori in questo settore della criminalità, complesso e altamente tecnico.*