



I° Report

I risultati dei primi 5 mesi di gestione della Piattaforma di whistleblowing dedicata al settore degli pneumatici e dei PFU

Roma, 25 ottobre 2017

Osservatorio sui flussi illegali di pneumatici e PFU in Italia



Premessa

Uno strumento efficace, che sta consentendo di delineare flussi e modalità dei fenomeni illegali che condizionano la filiera che va dalla vendita di pneumatici alla generazione e gestione di PFU. È quanto emerge dai risultati, aggiornati al 15 ottobre, dei primi cinque mesi di gestione di “CambioPulito”, la piattaforma di whistleblowing, promossa dall’**Osservatorio sui flussi illegali di pneumatici e PFU in Italia**, di cui fanno parte i consorzi **Ecopneus, EcoTyre e Greentire, Legambiente, CNA, Confartigianato, Federpneus e Airp** - Associazione Italiana Ricostruttori Pneumatici).

Una iniziativa di **straordinaria attualità**, da leggere anche alla luce della recente approvazione da parte del Senato del disegno di legge (già licenziato dalla Camera, con prima firmataria l’on. Francesca Businarolo) che si accinge a disciplinare in maniera più organica in Italia il sistema del *whistleblowing*.

Vale la pena ricordare, al riguardo, che la piattaforma, in linea con le indicazioni contenute nella proposta di legge all’esame del Parlamento, non solo cura la gestione delle segnalazioni all’interno di policy codificate, ma, soprattutto, garantisce la riservatezza dei segnalanti al fine di evitare qualsiasi atto ritorsivo o discriminatorio, diretto o indiretto, per motivi collegati, direttamente o indirettamente, alla segnalazione; tale garanzia è assicurata al segnalante anche quando la segnalazione, seppur infondata, si basi su criteri di buona fede e ragionevolezza.

Uno strumento con il quale si vogliono raccogliere tutte le informazioni utili al sistema per **sostenere l’azione delle Istituzioni** nel contrasto alle illegalità del settore e per la promozione di modelli di gestione dei PFU in piena sintonia con le esigenze ambientali.

In questa prima fase, l’accesso alla piattaforma è **riservato alla rete degli operatori** che sono partner dell’Osservatorio, escludendo un intervento esterno, cioè da parte dei cittadini. La piattaforma “CambioPulito” si pone così a sostegno degli operatori in regola, penalizzati dalle pratiche illegali, svolgendo allo stesso tempo un ruolo di tutela ambientale, nel tentativo di scongiurare episodi di smaltimento illecito. Tornando ai dati di questi primi 5 mesi di attività, sono state **122 le segnalazioni arrivate**, quasi una al giorno, in larghissima parte circostanziate e serie, superando abbondantemente il target fissato all’inizio delle attività. Dalla piattaforma arrivano soprattutto conferme di quanto denunciato da tempo dagli addetti ai lavori, ma anche tanti spunti inediti e tanto materiale utile per i necessari approfondimenti delle autorità inquirenti.

Tutte le segnalazioni sono state processate e aggiornate, secondo le policy di gestione di “CambioPulito”. Al momento in cui si scrive risultano così classificate:

- **40** sono le segnalazioni per le quali sono in corso **attività di approfondimento**;
- **20** sono in fase di **valutazione** (si tratta di quelle più recenti dove si è esercitato un primo filtro, che va dalla possibile archiviazione di quelle troppo generiche alle verifiche di eventuali situazioni ricorrenti);
- **19** le segnalazioni in fase di **decisione**, indirizzate nei confronti di singoli e ben specificati operatori, richiedendo quindi fondamentale attivare la sinergia con i partner dell’Osservatorio, per le prime verifiche interne;
- alle 40 attività di approfondimento in corso si sommano le **43** segnalazioni in fase di **follow-up**, cioè quelle che hanno concluso la fase di valutazione interna. Una parte di queste segnalazioni sono state inoltrate, per gli eventuali sviluppi investigativi, al **Comando Tutela Ambiente dell’Arma dei Carabinieri**;
- **37**, infine, sono state finora le segnalazioni **archivate** perché troppo generiche e/o poco circostanziate;
- soltanto **1** segnalazione, infine, è stata cestinata.

L’analisi delle segnalazioni raccolte ha consentito di individuare un primo elenco di **14 operatori commerciali a rischio di pratiche illegali** (attivi principalmente on line) – i cui nomi compaiono in ben 34 segnalazioni – insieme a una **cinquantina di aziende** italiane indicate dai vari “whistleblower” con riferimenti precisi e sulle quali si è già iniziato un processo di verifiche.

Rispetto al quadro emerso dall’analisi delle segnalazioni pervenute, il **commercio illegale on line e su scala globale** – in totale evasione di Iva e di contributo ambientale – appare il vero *tallone d’Achille* del sistema di gestione legale. Commercio illegale – soprattutto attivato nei circuiti di B2B (business to business), cioè nell’ambito di operazioni tra imprese e intermediari – che rischia di far saltare il meccanismo della Responsabilità estesa del Produttore (EPR), introdotto nel 2011 dal **decreto 82**, che accoglie anche per l’Italia il principio della responsabilità della raccolta dei PFU in capo ai produttori/importatori, per un ammontare equivalente di pneumatici nuovi immessi nel mercato l’anno precedente.

Tra le cause che stanno seriamente pregiudicando questo circuito virtuoso si pone in maniera seria l’ingresso sul mercato italiano – come sta succedendo da qualche anno – di partite di PFU non coperte da **Iva e contributo ambientale**, provenienti, appunto, dalla compravendita irregolare di gomme nuove (prevalentemente importate). A questi flussi può essere ragionevolmente attribuito l’accumularsi presso i singoli operatori finali (gommisti e riparatori) di circa **30-40 mila tonnellate di PFU eccedenti** rispetto ai target

fissati dai produttori/importatori in regola a inizio anno. Extra che sta creando non pochi problemi, di carattere economico e ambientale.

Accanto al commercio illegale emergono anche altri fenomeni, che seppure con dimensioni meno eclatanti, hanno comunque quale risultato finale – oltre ai **danni economici ed erariali – smaltimenti illeciti**, in danno dell’ambiente e dei cittadini.

Le informazioni raccolte dalla piattaforma “CambioPulito” consentono, insomma, di avere le idee più chiare sui punti più deboli della filiera della compravendita di pneumatici nuovi (e conseguentemente degli smaltimenti irregolari) e sulle risposte più efficaci per risolvere le principali criticità.

“CambioPulito” come buona pratica in uno scenario in evoluzione

Le ragioni che hanno spinto i partner dell’*Osservatorio* a credere in maniera pioneristica – almeno in Italia – allo strumento di whistleblowing, di chiara matrice anglosassone, sono diverse e in linea con gli auspici dell’**Autorità nazionale anticorruzione** (Anac) e di coloro che (non solo tra gli addetti ai lavori) da tempo provano a individuare strumenti sempre più idonei e innovativi per il contrasto **alla corruzione e alle varie forme di illegalità**, sia nel settore pubblico che privato.

La circolarità nell’accesso a informazioni *sensibili*, in questo caso per segnalare una pratica irregolare nell’universo dei pneumatici (nuovi e a fine vita), si sta rivelando una prassi sempre più utile ed efficace. Normativamente, l’introduzione dell’istituto del whistleblowing in Italia è comunque relativamente recente: risale al 2012 la **Legge anticorruzione n.190**, che per la prima volta prevede nel nostro ordinamento la possibilità di segnalazione, da parte del lavoratore (in prevalenza pubblico), di rischio di illeciti, episodi opachi o potenzialmente illegali, forme di *maladministration* e abusi a cui assiste.

Nonostante ciò, il legislatore fino a oggi si è mosso con estrema ritrosia, ad oggi la disciplina ex L. 190/12 non offre, infatti, un quadro chiaro circa le forme stesse di tutela della riservatezza per i segnalanti, né specifica canali definiti di segnalazione: il risultato è che, in un clima culturale già non favorevole, una legge non completa ha generato un clima d’incertezza sul destino dei segnalanti, scoraggiando di molto la fruizione dell’istituto.

Soprattutto, ad oggi pochissimo si dice sul whistleblowing nel settore privato – che è proprio il caso di “CambioPulito” –, per il quale un primo riferimento generico, spesso disatteso, è esistente dal 2001. Il D.Lgs. 231 *invita* infatti l’ente del privato economico a dotarsi di modelli di organizzazione interna, gestione e controllo in grado di prevenire eventuali reati penali e amministrativi, oltre che prevedere l’obbligo di segnalazione.

Un significativo passo avanti, sia per il sistema privato che per quello pubblico, si compirebbe, come già accennato, con l’attuale **riforma legislativa** in atto sul tema, approvata appena il **18 ottobre al Senato** e oggi in attesa di approvazione definitiva alla Camera. La riforma in discussione pone in modo più incisivo, non senza incertezze, **l’importanza del whistleblowing anche per il settore privato**, prevedendone l’obbligatorietà pur vincolando la sua applicazione all’interno del quadro delle previsioni del già detto D.Lgs. 231. In estrema sintesi, la riforma introduce la previsione obbligatoria di canali di segnalazione confidenziale negli enti pubblici e privati; dettaglia maggior trasparenza circa la gestione di una segnalazione; introduce sanzioni per chi commette ritorsioni nei confronti del segnalante; introduce l’inversione dell’onere della prova: spetterà infatti al datore di lavoro dimostrare che le eventuali misure discriminatorie e ritorsive adottate nei confronti del segnalante siano motivate da ragioni estranee alla segnalazione stessa.

La piattaforma “**CambioPulito**” non solo si annuncia del tutto in linea con la prossima attesa riforma sul whistleblowing, potendosi armonizzare facilmente al modello 231, ma si connota anticipatamente come **buona pratica**, per quattro ragioni specifiche:

- risponde all’obbligatorietà di azione anche per il settore privato, superando la logica dell’obbligatorietà ma ponendo attenzione sulla “convenienza” della segnalazione a vantaggio del sistema economico di riferimento;
- prevede un canale chiaro e fruibile di segnalazione come da futura legge, ma che è rappresentativo non solo di un ente singolo, bensì di un intero settore economico di riferimento, estendendo in positivo le maglie del quadro normativo;
- garantisce massima riservatezza per il whistleblower, grazie a sistemi di segnalazione criptata, che pur permettono la possibilità di chiedere ulteriori chiarimenti sulla segnalazione stessa senza mettere in chiaro l’identità del segnalante;
- prevede una gestione integrata delle segnalazioni, grazie all’azione congiunta di soggetti economici rappresentativi, referenti esperti di società civile e forze ispettive, superando di gran lunga il minimo previsto dalla normativa a riguardo e collocandosi al livello delle migliori prassi internazionali in materia.

I numeri

Come si diceva prima, al **15 ottobre 2017** sono pervenute alla piattaforma **122 segnalazioni**, così processate: **84 aperte, 37 in sospeso e una archiviata**. Rispetto alle segnalazioni aperte, **40 sono gli approfondimenti in corso, 20 in fase di valutazione, 19 in fase di decisione, una semplicemente presa in carica** (con richiesta di chiarimenti) e **43 in fase di follow-up**. Rispetto alle segnalazioni in sospeso, **37 sono invece quelle archiviate in attesa di approvazione** e solo **una segnalazione cestinata** perché palesemente inutilizzabile.

Segnalazioni aperte	84
Approfondimenti in corso	40
<u>Prese in carico</u>	1
<u>In fase di valutazione</u>	20
<u>In fase di decisione</u>	19
<u>In fase di follow-up</u>	43
Segnalazioni in sospeso	37
<u>Archivate in attesa di approvazione</u>	37
Segnalazioni chiuse	1
<u>Completate</u>	-
<u>Archivate</u>	-
<u>Cestino</u>	1

Delle **43 segnalazioni già in fase di follow-up**, ben **41 hanno riguardato il commercio illegale di pneumatici nuovi, con *escamotage* della evasione di Iva e contributo ambientale**, nonostante alcune di queste (15) siano state erroneamente catalogate sotto altre voci. Si tratta delle segnalazioni che potrebbero essere assunte a paradigma dell'illegalità nell'intero sistema, confermando un quadro in cui il commercio, soprattutto *on line*, su scala mondiale è in questo settore particolarmente attivo e alimentato dai tipici meccanismi di evasione di Iva e contributo ambientale; illegalità economica e fiscale che alla fine della filiera si traduce nell'ingresso irregolare sul territorio di gomme che a fine vita entreranno necessariamente nei circuiti di smaltimento illegale.

Anche le **19 segnalazioni in fase di decisione** hanno riguardato esclusivamente attività di vendita e di ricambio gomme in violazioni delle regole del commercio, evadendo sia Iva che contributo ambientale. E così pure le **20 segnalazioni in fase di valutazione** riguardano in un modo o nell'altro il commercio illegale di pneumatici nuovi, tra le province di Treviso, Varese, Pescara, Catanzaro, Catania e Cremona. Il caso più particolare riguarda la fatturazione pneumatici in regime speciale, cioè come gomme destinate al primo

equipaggiamento, al solo fine di risparmiare sul contributo ambientale, trattandosi in realtà di prodotti destinati a essere immessi nel mercato dei pneumatici nuovi. **Quattro**, invece, i casi di presunto **smaltimento illecito**.

Da sottolineare, inoltre, che le richieste di chiarimento hanno quasi sempre avuto un *feedback*, che di solito si è sostanziato in immagini salvate dai profili *facebook* o in genere dai siti presso i quali gli operatori segnalati svolgono la loro regolare attività commerciale. Attività, quindi, facilmente identificabile da chi è deputato a esercitare i controlli circa la regolarità delle transazioni.

Altri dati:

- **80** le aziende e/o società di varia natura oggetto di almeno una segnalazione;
- **50** quelle segnalate specificamente e per le quali si è eseguito un primo censimento
- **14** i siti di commercializzazione oggetto di segnalazione per presunta vendita in violazione della normativa su Iva e contributo ambientale; i nomi di questi operatori compaiono in ben **34 segnalazioni** processate.

Lo scenario finora emerso

Emergono **due grandi movimenti illeciti**: il primo riguarda la **commercializzazione on line** di pneumatici **non coperti da Iva e contributo ambientale**, prevalentemente da parte di siti registrati in paesi stranieri (soprattutto Germania, Usa e Belgio), che immettono sul mercato italiano grosse partite di gomme nuove con destinazione l'intero territorio nazionale (come si dirà dopo, con picchi di ingresso soprattutto al Nord, Veneto su tutti); il secondo movimento illecito scaturisce, invece, da **attività in nero legate al ricambio e alle riparazioni e sostituzione delle gomme**, principalmente al sud, con forti concentrazioni soprattutto nelle province di Napoli e Caserta.

Rispetto alle **presunte irregolarità nelle operazioni di commercio**, sia online che non, e depurando il dato da eventuali erronee catalogazioni, le segnalazioni classificate in tal senso sono state ben **118** (su un totale di 122), cioè il **96,7%** del totale arrivato alla piattaforma. Quasi tutte le segnalazioni riportano il solito meccanismo, ossia la commercializzazione on line da parte di società con sede legale all'estero, attivissime nel marketing elettronico – soprattutto sui social e sui canali specializzati – che aggirano sistematicamente il pagamento di Iva e di contributo ambientale. Meccanismo, questo, che consente a diversi operatori commerciali di poter acquistare a prezzi estremamente bassi per poi poter rivendere al consumatore finale

a prezzi ben al di sotto di quello che potrebbero se avessero seguito l'iter ufficiale, inglobando anche Iva e contributo ambientale. Pratica illegale che li rende di fatto imbattibili sul mercato.

Interessante notare che, rispetto alla **dislocazione geografica** di questo fenomeno, l'ingresso di partite di gomme in piena evasione Iva e contributo ambientale privilegia principalmente le aree del Nord, più vicine ai luoghi di partenza dei carichi. In questo scenario, infatti, il Veneto si rivela di gran lunga la regione dove si concentra l'ingresso di pneumatici nuovi tramite l'on line, un territorio che appare fungere da snodo logistico per notevoli flussi in entrata, con **Verona, Treviso e Vicenza** a fare la voce grossa. Da segnalare per diverse segnalazioni anche le province di **Novara e Torino** in **Piemonte** e **Como, Bergamo e Cremona** in **Lombardia**.

Una volta entrate nel nostro territorio, le gomme trovano facili **canali di commercializzazione soprattutto al Sud**, in particolare in **Campania**. Le province di Napoli e Caserta appaiono quelle più colpite (anche se non sono mancate segnalazioni importanti in provincia di Salerno e Benevento), dove i principali responsabili appaiono, in base alle segnalazioni, officine e aziende che operano nei centri cittadini, oltre che all'interno delle aree industriali e commerciali. Tra i **Comuni campani** dove insistono alcune attività segnalate dalla piattaforma si segnalano, Napoli, Marano di Napoli, Giugliano, Bacoli, Trentola Ducenta, Pomigliano D'Arco, San Giuseppe Vesuviano, Gioia Sannitica, Villaricca, San Marcellino. In **Puglia**, a essere interessate sono prevalentemente le aree industriali di Foggia e Bari e la zona di Francavilla Fontana e Mesagne, in provincia di Brindisi; in **Sicilia** è il catanese l'area di gran lunga più segnalata, soprattutto nella zona di Caltagirone, Belpasso e Nicolosi, alle pendici dell'Etna; piccole realtà commerciali segnalate risultano in **Calabria**, in particolare in provincia di Cosenza e Catanzaro e in **Basilicata**, nella zona industriale di Potenza (in particolare a San Nicola di Pietragalla).

Rispetto alle gestioni illegali arrivate alla piattaforma tramite segnalazione, le **attività di ricambio e di autodemolizione** appaiono tra i **nodi strategici** dove si concretizzano pratiche illecite di varia natura, sia in termini di mero esercizio di attività abusiva che di aggiramento delle regole in vario modo. Compaiono, ad esempio, oltre alle officine molte **stazioni di rifornimento e autodemolizioni**, dove prenderebbero piede commercializzazione in nero di gomme usate e smaltimenti irregolari di PFU.

Sempre in base alle segnalazioni pervenute, emerge il ruolo di alcuni operatori commerciali esteri più volte chiamati in causa per l'immissione irregolare sul mercato di grandi quantità di gomme nuove. Questi soggetti sarebbero capaci di evadere in maniera sistematica l'Iva e il contributo ambientale tramite **triangolazioni** tra produttori e intermediari esteri. La prova inconfutabile, secondo tutte le segnalazioni pervenute è data dai **prezzi fuori mercato**, più o meno **inferiori di circa il 20%**, che coincide sostanzialmente con l'evasione delle due voci di cui sopra. Molte di queste segnalazioni portano a corredo, cioè in allegato, le fatture incriminate,

dove si vede chiaramente l’assenza delle voci “Iva” e “contributo ambientale”, così come immagini di annunci di vendita on line, in particolare sui *social*.

Strumenti come la piattaforma “CambioPulito” servono, insomma, a monitorare e tracciare questi circuiti irregolari, attingendo alle preziose informazioni provenienti direttamente dagli addetti ai lavori, ossia da coloro che ogni giorno si confrontano nel mercato e subiscono direttamente i colpi dei nuovi pirati dell’on line.

Si segnala anche il **dinamismo di alcuni attori particolarmente radicati nei rispettivi territori di provenienza ma operativi su tutto il territorio nazionale**, su tutti due noti gruppi campani, che secondo diverse segnalazioni abbastanza circostanziate si presterebbero sia ad attività di commercializzazione che di ricambio (ed eventuale vendita in nero di pneumatici usati) in violazione delle norme prescritte.

“CambioPulito” come prassi di whistleblowing a tutela dell’ambiente e a garanzia del settore economico

Come già accennato, **la piattaforma tutela l’identità del segnalante e la riservatezza delle informazioni**: il *Gestore del sistema di segnalazione* e l’*Osservatorio* garantiscono infatti la confidenzialità dell’identità del segnalante e la riservatezza delle informazioni contenute nelle segnalazioni in ogni fase del processo di segnalazione, nei limiti in cui l’anonimato e la riservatezza siano opponibili in base alle norme di legge; le misure a tutela della riservatezza del segnalante sono volte, tra l’altro, a garantire che lo stesso non sia soggetto ad alcuna forma di ritorsione.

Tutela del segnalato: il *Gestore del sistema di segnalazione* e l’*Osservatorio* tutelano i soggetti segnalati per quanto attiene sia alla confidenzialità delle segnalazioni che li riguardano e delle eventuali indagini svolte, sia alla protezione degli stessi da eventuali segnalazioni ritorsive e/o diffamatorie.

Tutela dell’integrità delle segnalazioni: il Sistema garantisce che nessuna segnalazione (dalla fase della notifica a quella della decisione) possa essere cancellata e/o alterata.

Ciò detto, dal lato di chi fa la segnalazione, cioè a proposito della differenza tra anonimato e riservatezza, si rischia spesso di fare confusione. Le migliori segnalazioni sono quelle non anonime, ma con la possibilità di conoscere il nome del segnalante da parte di chi è vincolato ad obblighi di segretezza (e, chiaramente, non conoscibili a nessun altro al di fuori dei gestori della segnalazione). Questo permette un confronto più diretto tra segnalanti e gestori di una segnalazione, oltre che la creazione di un clima più favorevole all’emersione di opacità.

La piattaforma “CambioPulito” permette sia segnalazioni completamente anonime (anche se esistono sistemi per chiedere indirettamente maggiori dettagli sulla segnalazione, in forme criptate), sia la possibilità di

registrare i dati del segnalante. Da notare che, nonostante la possibilità garantita all'anonimato, abbiamo raccolto anche **5 segnalazioni con segnalanti in chiaro**, cioè casi in cui chi ha fatto la segnalazione ci ha voluto "mettere la faccia", come a dare ulteriore forza al proprio gesto, e forse pure per esasperazione rispetto a pratiche illegali che stanno colpendo a morte il settore. Nei casi di segnalazioni con nome del segnalante, abbiamo riscontrato maggiore precisione, afferendo ad episodi non interni all'azienda del segnalante ma relativi a soggetti terzi concorrenti (solitamente relativi al commercio online).

Una futura crescita, in percentuale, di segnalazioni non completamente anonime dimostrerà semmai un aumentato clima di fiducia nei confronti della piattaforma, oltre che una più matura consapevolezza degli strumenti di whistleblowing da parte degli operatori di settore.

Rimane solo di aggiungere che, al netto dell'evoluzione giuridica della materia discussa finora, in Italia l'istituto del whistleblowing nell'immaginario collettivo è strettamente associato al settore pubblico, in particolare alla prevenzione della corruzione e della *maladministration*.

Laddove internazionalmente la disciplina è esistente da tempo, l'azione del whistleblower è invece stata inquadrata all'interno di un più ampio scenario: non sono infatti insolite normative che, ad esempio circa il tema della tutela dell'ambiente, pongono un particolare **focus al ruolo dei segnalanti di opacità in virtù del loro settore lavorativo d'appartenenza**. Ad esempio, dal 1972 gli Stati Uniti hanno messo le segnalazioni al centro del Federal Water Pollution Control Act, prevedendo non solo meccanismi di piena riservatezza per il whistleblower in fase di segnalazione, ma anche complete tutele in caso di ritorsioni successive.

L'idea a monte è quella per cui la segnalazione vada a prevenire gli effetti catastrofici sulla salute e sull'ecosistema di un'azione sconsigliata perché viziata da logiche corruttive, da visioni strategiche opache, fuori dalla legalità o contrarie ad ogni criterio di sicurezza. Al tempo stesso, il segnalante, specie quando afferisce al settore privato, viene visto come un garante dello stesso settore economico in cui agisce, ponendo in essere un comportamento di utilità economica. In sintesi, l'emersione di condotte opache permette di garantire quella salubrità dell'ambiente economico che, nel caso di imprese con impatto ambientale, corrisponde anche a migliori garanzie per la salute pubblica.

La piattaforma "CambioPulito" è, quindi, la prima esperienza in Italia che guarda al whistleblowing in questa prospettiva più ampia e avanzata, un faro nello scenario italiano sul tema, che, oltre che garantire l'integrità del sistema economico che ruota attorno al mercato degli pneumatici, favorisce il progredire di tutta la disciplina, la giurisprudenza e la genesi di prassi nazionali sul whistleblowing tanto nel settore privato quanto in quello pubblico.