



*Camera dei Deputati - Senato della Repubblica*

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA  
SULLE ATTIVITÀ ILLECITE CONNESSE AL CICLO DEI RIFIUTI  
E SU ILLECITI AMBIENTALI AD ESSE CORRELATI

## **“Emergenza epidemiologica COVID-19 e ciclo dei rifiuti”**

*Relatori: On. Stefano Vignaroli, Sen. Massimo Berutti, On. Giovanni Vianello*

*Approvata dalla Commissione nella seduta del giorno 8 luglio 2020*

### SCHEDA DI SINTESI ALLEGATA AL COMUNICATO STAMPA

#### **Emergenza epidemiologica e produzione dei rifiuti**

L'emergenza epidemiologica ha portato a una diminuzione della produzione di rifiuti in generale. Nella fase di applicazione delle più stringenti misure di contenimento, si sono osservati una decisa contrazione nella produzione dei rifiuti speciali di origine industriale e un aumento dei rifiuti domestici e del rifiuto organico. Nel complesso, tuttavia, i rifiuti urbani sono diminuiti per effetto della forte riduzione della quota degli assimilati provenienti da commercio, turismo e terziario. I rifiuti urbani, secondo i dati forniti da ISPRA alla Commissione, nel bimestre marzo-aprile 2020 sono diminuiti di circa il 10 per cento (meno 500mila tonnellate). Sempre secondo le stime fornite da ISPRA alla Commissione, in considerazione delle previsioni sulla riduzione del PIL, la produzione dei rifiuti urbani alla fine del 2020 potrebbe ammontare a circa 28,7 milioni di tonnellate, dato confrontabile con quello rilevato nel 2000.

Si è registrato un aumento della produzione dei rifiuti sanitari a rischio infettivo, la cui precisa quantificazione è ancora difficile. Sebbene l'impatto dell'emergenza epidemiologica non sia ancora pienamente valutabile, i dati mostrano una capacità degli impianti pari nel complesso a circa 340mila tonnellate, a fronte delle 144mila circa trattate nel 2018.

Relativamente invece ai rifiuti che si originano dall'uso quotidiano e diffuso di dispositivi di protezione come guanti e mascherine, ISPRA ha stimato all'inizio di maggio scorso una produzione complessiva di rifiuti a fine 2020 compresa tra 160mila e 440mila tonnellate, con un valore medio di 300mila tonnellate. Tali volumi sono gestibili dal sistema impiantistico italiano senza squilibri. È tuttavia auspicabile che, anche grazie all'intervento e al lavoro di sensibilizzazione svolto dalla Commissione, tali rifiuti si riducano.

In un'ottica di valutazione del saldo sanitario e ambientale complessivo delle azioni intraprese per il contrasto del contagio, la Commissione ha infatti sollecitato, utilmente, i propri interlocutori a una riflessione, che porta a ritenere, sulla base della trasmissione inter-umana del virus Sars-CoV-2, che: la funzione delle mascherine facciali come dispositivi destinati a proteggere l'altro da eventuali droplet può essere assolta da mascherine chirurgiche utilizzate in forma anche alternata o protratta per un totale di 6 ore e da mascherine di comunità riutilizzabili; l'igienizzazione accurata e frequente delle mani è elemento essenziale della prevenzione del contagio mentre l'uso dei guanti non reca

vantaggio per il contenimento dei contagi ed è utile solo in particolari situazioni lavorative; nel settore della ristorazione non è indispensabile l'uso di contenitori e stoviglie usa e getta poiché le ordinarie pratiche di lavaggio sono sufficienti a garantire la prevenzione del rischio di contagio.

## **Il ciclo dei rifiuti**

L'emergenza epidemiologica non ha prodotto interruzioni o alterazioni significative nella gestione dei rifiuti, nonostante alcune fasi di difficoltà determinate da necessità di approvvigionamento di dispositivi di protezione individuale, ordinariamente in uso ma sui quali si innestava la "concorrenza" di altri soggetti. Secondo le informazioni acquisite dalla Commissione non si sono riscontrati fenomeni di maggiore diffusione del virus tra gli operatori addetti a questa attività. Nel complesso, in un quadro di diminuzione dei rifiuti speciali e urbani e pur a fronte dell'aumento di alcuni specifici flussi, il sistema impiantistico italiano appare in grado di tenere senza criticità.

Durante le settimane dell'emergenza epidemiologica sono state riscontrate difficoltà nella gestione di alcuni flussi di rifiuti destinati al recupero di materia. Il fenomeno è la conseguenza della cessazione o forte riduzione degli acquisiti dei mercati a valle delle raccolte, a causa della sospensione delle attività di molte aziende e dei consumi di materiali da riciclo: è il caso, tra gli altri, delle plastiche da RAEE, o degli pneumatici fuori uso e del polverino da essi derivante.

## **Ciclo dei rifiuti in emergenza COVID-19 e possibili fenomeni illeciti**

La situazione di blocco per la fase acuta dell'epidemia e per il lockdown hanno comportato alcune limitazioni alle attività degli enti di controllo in ambito ambientale, che tuttavia si sono organizzati per mantenere un livello utile di intervento.

La criminalità ha sempre mostrato grande interesse nel settore della raccolta e della gestione dei rifiuti, come emerso da molteplici indagini. Pur non essendovi ancora particolari evidenze, può dunque ritenersi, secondo logica e in base alla conoscenza del fenomeno, che l'interesse rimarrà immutato. Dalle audizioni è emersa la particolare appetibilità per fenomeni illeciti di impianti i cui limiti quantitativi siano stati aumentati con ordinanze regionali derogatorie, e la permeabilità a interessi illeciti di aziende del settore rifiuti in situazioni di difficoltà. La Commissione continuerà a monitorare i fenomeni di illegalità nel settore dei rifiuti, anche acquisendo informazioni dalle Autorità inquirenti e gli enti di controllo sulle attività in merito.

Rappresenta inoltre una criticità l'abbandono incontrollato di presidi individuali di protezione dismessi: sarebbe opportuno organizzare adeguati e diffusi punti di raccolta, non trattandosi peraltro di rifiuti particolari a rischio infettivo.

## **Il contesto normativo**

Il contesto normativo generale di gestione dell'emergenza si presenta complesso e stratificato da provvedimenti di livello diverso (statali, regionali e di enti locali). In questo ambito, i provvedimenti statali aventi valore di legge sono rappresentati dagli articoli 113 e 113-bis del decreto-legge n. 18 del 2020, che introducono norme derogatorie di portata generale, e dall'articolo 30-bis del decreto-legge n. 26 del 2020, che interviene incidentalmente sul regime dei rifiuti sanitari. Non riguarda in sé il ciclo dei rifiuti, ma apre una prospettiva più ampia nel campo della tutela ambientale, l'articolo 4-bis del decreto-

legge n. 23 del 2020 che ha inserito i servizi ambientali e le attività di bonifica nella lista delle attività maggiormente esposte a rischio di infiltrazione criminale.

Istituto superiore di sanità e Sistema nazionale di protezione ambientale hanno collaborato per fornire a livello nazionale indicazioni e soluzioni tecniche e scientifiche sulla gestione dei rifiuti, sotto forma di raccomandazioni e rapporti. Tali atti tuttavia, non avendo natura normativa, non sono vincolanti. Gli interventi sul ciclo dei rifiuti sono, invece, in buona parte derivati da ordinanze delle singole Regioni, di natura derogatoria rispetto a regole vigenti, sulla base di una circolare del Ministero dell'Ambiente che ha suggerito alle Regioni stesse l'uso di tali strumenti di deroga. Il risultato è una disciplina regolatoria non uniforme su tutto il territorio nazionale che ha suscitato qualche perplessità sin dalla fase iniziale e qualche incertezza negli operatori.

### **Provvedimenti derogatori ed effetti sul ciclo dei rifiuti**

A livello nazionale, il decreto legge 18/2020 prevede all'art. 113 il rinvio di alcune scadenze per gli adempimenti relativi a comunicazioni sui rifiuti. Con l'art. 113-bis, invece, senza limitazioni temporali per l'emergenza, è divenuto possibile depositare nel luogo di produzione, senza richiedere alcuna autorizzazione (e, quindi, senza le prescrizioni dell'autorizzazione e senza comunicazione alla pubblica amministrazione), rifiuti fino a 60 metri cubi e fino a 18 mesi, purché ciò avvenga senza commistioni e per categorie omogenee; e, quanto ai rifiuti pericolosi, rispettando solo le norme tecniche per etichettatura, deposito ed imballaggi dei rifiuti pericolosi stessi.

Sulla base delle indicazioni fornite dal Ministero dell'Ambiente, Regioni e Province autonome sono intervenute con ordinanze disponendo, in molti casi, un incremento della capacità di stoccaggio degli impianti, previa presentazione di una SCIA (segnalazione certificata di inizio attività) e senza onere di garanzia finanziaria aggiuntiva o adeguamento dell'iscrizione nell'albo dei gestori ambientali. Oggi, in alcune Regioni, la capacità di stoccaggio può essere aumentata nel limite massimo del 50%, in altre del 20% o del 30%.

Le indicazioni ministeriali hanno anche favorito l'adozione di ordinanze regionali volte ad incrementare la durata del deposito dei rifiuti urbani presso i centri di raccolta, nonché ad autorizzare gli impianti di incenerimento a raggiungere la capacità termica massima valutata in sede di autorizzazione.

Secondo le informazioni e le analisi svolte dalla Commissione, queste misure non sono state sempre giustificate da reali esigenze operative e gestionali, considerando che l'emergenza epidemiologica ha comportato in generale una riduzione della produzione di rifiuti. Tali deroghe possono portare a un aumento delle quantità presenti negli impianti operato anche da soggetti non in grado di gestirli, con possibili conseguenti irregolarità. Inoltre, il combinato disposto di deroga alle autorizzazioni, modifica delle stesse e SCIA come disciplina derogatoria generale e non limitata ad alcune categorie di rifiuti potrebbe favorire fenomeni di gestione illegale.

### **Raccomandazioni della Commissione**

La relazione si conclude con una serie di raccomandazioni della Commissione:

- rispettare i principi nazionali ed europei in materia di economia circolare e degli obiettivi in questo campo; affrontare il tema dell'end of waste sistematicamente, rapidamente e con uno sguardo al futuro; considerare inoltre l'impatto economico

dell'emergenza sulle tariffe e sugli introiti delle imprese e degli enti pubblici con particolare riguardo alla sospensione della riscossione della TARI;

- svolgere un'opera di informazione e sensibilizzazione condivisa tra organi statali, regioni ed enti locali nei confronti dei cittadini sulle pratiche di protezione individuale basate, ove possibile, sull'igienizzazione e il riutilizzo anziché sul monouso;

- investire risorse in ricerca tecnologica e organizzativa per la riconduzione a razionalità dell'uso dei presidi individuali e di materiali usa e getta, per la raccolta e il trattamento dei materiali dismessi, per lo sviluppo di nuovi materiali orientati alla sostenibilità;

- sul tema della gestione dei rifiuti ospedalieri, riflettere sugli effetti della sterilizzazione in situ quale soluzione idonea a evitare aumenti delle quantità di rifiuti inceneriti e trasporti di rifiuti dai presidi ospedalieri agli impianti;

- superare le norme derogatorie statali e le ordinanze derogatorie regionali; ponderare e compensare l'accoglimento di istanze di semplificazione in materia di regolazione ambientale con una adeguata pianificazione di controlli; razionalizzare l'intervento pubblico sul fronte dei controlli ambientali, coordinando le azioni in tal senso di agenzie di controllo ambientale, di controllo sanitario, polizie giudiziarie ordinarie e specializzate, per non gravare con "controlli su controlli";

- promuovere con decisione l'esame scientificamente fondato e assistito dall'attività dei soggetti pubblici con competenze tecniche e scientifiche – in primo luogo ISS e ISPRA/SNPA – dei temi sensibili della presenza di virus o materiale genetico di virus nelle acque reflue e del rapporto tra emergenza epidemiologica e inquinamento atmosferico;

- sul fronte del ciclo dei rifiuti, considerare le criticità di segmenti del sistema impiantistico nazionale e la necessità di costruzione di una filiera economica del trattamento di materia;

- tenere conto, nei provvedimenti legislativi in corso di esame o che verranno presentati nell'immediato futuro, dell'esperienza dell'emergenza epidemiologica e degli scenari futuri attesi, anche sulla base di un monitoraggio, affidato agli enti istituzionali, dell'evoluzione delle situazioni e della loro percezione diffusa;

- affrontare il parallelo sviluppo di tecnologia, organizzazione, amministrazione e norme affidando i compiti di elaborazione e attuazione ai soggetti istituzionali, con una comunicazione rapida e trasparente con gli interlocutori pubblici e privati, e una produzione di regole chiare e ben governate nell'attuazione e nell'applicazione;

- attuare un più ampio scambio di informazioni, e di strumenti di coordinamento tra le autorità giudiziarie, e tra esse e polizie giudiziarie ed enti di controllo.