

Nel corso delle audizioni sono emersi anche comportamenti “anomali” all’esterno dei centri di raccolta comunali, volti a intercettare il materiale conferito dagli utenti prima del deposito. A questo riguardo, l’azienda milanese Amsa ha reso noto di avere disposto servizi di guardiania all’entrata dei centri adiacenti ai campi nomadi, limitando fortemente il fenomeno.

Si aggiunge che, a seguito di ripetute rimostranze da parte di cittadini nella cosiddetta Terra dei fuochi a causa del frequente verificarsi di incendi, il 13 luglio 2021 è stata effettuata una missione presso il campo nomadi di Giuliano (Napoli), guidata dal Presidente Stefano Vignaroli, che è stata preceduta da un incontro alla Prefettura di Napoli.

1.9 Tre esempi di Società municipalizzate.

La Commissione ha ritenuto di individuare alcune aziende municipalizzate addette alla raccolta e al trattamento dei rifiuti operanti rispettivamente in aree del Nord, del Centro e del Sud, precisamente Milano, Roma e Palermo.

Relativamente a Milano, la Società “Amsa” del Gruppo “a2a” ha reso noto di avere attivo un sistema di ascolto telefonico delle richieste dei cittadini e delle istituzioni attivo tutti i giorni. Delle segnalazioni pervenute circa il 98 per cento si riferisce ad abbandoni di lieve entità, definiti “micro discariche” (es. sacchetti, sedie, scatoloni di cartone, piccoli rifiuti domestici). Tali abbandoni di lieve entità vengono generalmente rimossi durante i servizi ordinari e possibilmente entro la giornata in cui è avvenuta la segnalazione. Circa il 2 per cento degli abbandoni è invece di entità maggiore.

Nel corso dell’audizione del presidente dell’Amsa, è stato rappresentato un comportamento molto collaborativo dei cittadini, che con prontezza segnalano eventuali abbandoni. Le segnalazioni avvengono tramite il customer care, ma anche tramite app e servizi social. Inoltre, nei casi in cui si verificano frequenti abbandoni in una unica zona, viene allertata la polizia municipale che provvede alla installazione di telecamere.

Sono state apprezzate dalla Commissione parlamentare le iniziative tenute da Amsa nelle scuole.

Relativamente a Roma, Ama S.p.a., Società a socio unico, ha rappresentato che in data 13 luglio 2020 e 29 luglio 2020 sono stati notificati i decreti di sequestro preventivo dapprima di due bacini di stabilizzazione e due vagli per la raffinazione della frazione in uscita della stabilizzazione e, successivamente, dell’intero impianto di trattamento biologico sito in via di Rocca Cencia. Nei provvedimenti di sequestro preventivo è stato nominato un amministratore giudiziario con facoltà d’uso dell’impianto sequestrato al fine di procedere agli interventi necessari all’adeguamento tecnico dello stesso alle prescrizioni dell’autorizzazione.

Per quanto riguarda Palermo, il servizio è gestito dalla Risorse ambiente Palermo S.p.a. (R.A.P.), Azienda a capitale pubblico partecipata integralmente dal Comune, che gestisce il servizio tramite contratto di servizio.

Si rileva che allorquando, nell'ambito dell'attività di rimozione di rifiuti abbandonati, vengano individuati rifiuti pericolosi o rifiuti non conferibili in discarica, l'azienda si avvale di ditte specializzate, i cui costi sono posti a carico dell'amministrazione comunale, al di fuori del contratto di servizio.

Contrattualmente, l'Azienda garantisce nell'ambito del contratto di servizio interventi per il ritiro di rifiuti abbandonati per un massimo di 120 mila pezzi o di 2.500 tonnellate all'anno, anche se gli interventi effettivi risultano in quantità maggiore.

E' da notare che l'Azienda palermitana ha denunciato per il 2020 ben 283.958,207 tonnellate di rifiuti non differenziati, un dato cioè solo di poco migliore rispetto all'anno precedente, allorquando i rifiuti urbani non differenziati ammontavano a 297.485,060 tonnellate.

1.10 Iniziative e piani per la sicurezza.

Il Ministero dell'Interno ha rappresentato che il Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco ha elaborato una banca dati relativa agli interventi effettuati sull'interno territorio nazionale in occasione di episodi incendiari di rifiuti.

La banca dati, attraverso una suddivisione per tipologia di incendio, consente di estrapolare statisticamente i dati in essa contenuti, favorendo così l'identificazione della sostanza combusta (ad esempio plastica, gomma, stracci, pellami, pneumatici). Inoltre, possono essere estrapolati il luogo in cui si è verificato l'incendio (depositi, impianti di trattamento o contenitori di rifiuti stradali) e la localizzazione cartografica dell'intervento effettuato e della fascia oraria del relativo svolgimento. A tale riguardo, dal 2018 è stata introdotta la tipologia "incendio rifiuti" all'interno della più ampia categoria "incendi ed esplosioni".

Il Dipartimento dei Vigili del fuoco e del soccorso pubblico del Ministero dell'Interno non ha tuttavia fatto conoscere come venga concretamente utilizzata questa raccolta di dati e informazioni, soprattutto in un'ottica di prevenzione. Anche in sede di audizione del Capo Dipartimento non sono state comunicate informazioni più precise sul loro impiego.

I numerosi episodi incendiari che si sono verificati all'interno di impianti, depositi di stoccaggio e di lavorazione dei rifiuti rimarcano l'esigenza di incrementare i livelli di sicurezza degli stabilimenti, nell'ottica di realizzare strategie di tutela della pubblica incolumità, nonché della salute e dell'ambiente, attesi i potenziali rischi derivanti dalla dispersione di sostanze nocive e tossiche. Nella sola Roma si ricordano negli ultimi quattro anni l'incendio all'impianto di trattamento biologico di via Salaria nel dicembre

2018, l'incendio all'impianto di Rocca Cencia nel marzo 2019 e il rogo avvenuto a Malagrotta nel giugno 2022.

A tale proposito, il Legislatore, con l'art. 26 bis del decreto legge 4 ottobre 2018, n. 113, ha introdotto specifici e mirati strumenti di pianificazione e gestione delle emergenze, volti a prevenire e ridurre i rischi connessi allo sviluppo di incendi presso impianti che gestiscono rifiuti. In tale contesto, è stato introdotto l'obbligo in capo ai gestori degli impianti di predisporre un apposito piano di emergenza interna finalizzato a controllare e circoscrivere gli incidenti per minimizzarne gli effetti e i danni.

Nella medesima ottica, la richiamata disposizione di legge ha altresì previsto la predisposizione del piano di emergenza esterna, che deve essere realizzato a cura del prefetto, d'intesa con la Regione e gli Enti interessati, sulla base delle informazioni fornite dai gestori degli impianti e secondo le linee guida diramate dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri. E' opportuno che questo importante adempimento venga attuato con particolare attenzione e scrupolosità, anche aggiornando i piani più risalenti nel tempo laddove necessario.

Al termine della Relazione vengono rappresentate le conclusioni relative a ciascuno degli argomenti trattati, che possono costituire utili spunti di riflessione e di azione per i pubblici poteri statali e territoriali, oltre che per gli Enti e le Società interessate alla problematica dei rifiuti.

2. Rifiuti inerti da costruzione e demolizione

2.1 Premessa

Nel corso delle audizioni disposte dalla Commissione sul tema dell'abbandono di rifiuti inerti da costruzione e demolizione, sono stati sentiti numerosi soggetti qualificati sul tema e precisamente:

- Comando Unità Forestali, ambientali e agroalimentari Carabinieri SM - Ufficio OAI
- Confederazione nazionale dell'artigianato (CNA)
- Associazione nazionale Costruttori edili (ANCE)
- Associazione delle imprese idriche energetiche e ambientali (UTILITALIA),
- Alleanza delle Cooperative italiane (AGCI, CONFCOOPERATIVE, LEGACOOOP),
- ANPAR - Associazione nazionale produttori aggregati riciclati
- Consorzio REC
- Federcostruzioni (Federazione Nazionale delle Costruzioni)

Il settore edile, come gli altri settori produttivi, è chiamato a raccogliere la sfida della transizione da un modello lineare - in cui si dà centralità al prelievo di materiali, alla costruzione ed allo smaltimento in discarica - ad uno circolare, finalizzato al recupero, riciclo dei materiali ed alla riqualificazione urbana e territoriale. Raccogliere la sfida della

transizione circolare impone una revisione dei processi produttivi ed organizzativi di tutta la filiera, incluse le fasi di appalto, progettazione e cantiere, aumentando in modo significativo la quota di inerti da demolizione avviati al recupero e riducendo il conferimento a discarica.

In particolare, l'attività edile, comprendendo un vasto numero di lavorazioni diversificate per mezzi, materiali e tecniche impiegate, genera una considerevole varietà di rifiuti differenti per tipologia e caratteristiche chimico fisiche. Tali rifiuti, se correttamente raccolti, lavorati e trattati, possono costituire una eccellente alternativa alle materie prime con innumerevoli vantaggi ambientali e sociali ed in linea con gli obiettivi indicati dalla direttiva europea 2008/98/CE che fissa al 70% entro il 2020 la quota da raggiungere di recupero di materiali da costruzione e demolizione.

I rifiuti provenienti da operazioni di costruzione e demolizione rappresentano, infatti, un flusso oggetto di monitoraggio da parte della Commissione Europea che nel fissare l'obiettivo, entro il 2020, del 70% di preparazione per il riutilizzo, riciclaggio ed altri tipi di recupero di materia, procederà entro il 31 dicembre 2024 a valutare l'introduzione di ulteriori obiettivi.

Dall'attività d'indagine sono emersi dati particolarmente importanti in ordine al fenomeno dell'abbandono dei rifiuti inerti da costruzione e demolizione i quali hanno costituito l'occasione per accendere un *focus* particolarmente informato sulle caratteristiche del settore dell'edilizia in ordine a

- Quantità prodotte, recuperate e smaltite di rifiuti inerti da costruzione e demolizione
- caratteristiche del settore edile
- criticità nella gestione dei rifiuti da costruzione e demolizione
- ruolo dei centri di raccolta comunale nei Comuni di Milano, Roma e Palermo
- possibili prospettive di miglioramento
- *end of waste*
- demolizione selettiva
- possibili modalità e strumenti di prevenzione del fenomeno dell'abbandono
- illegalità e assenza dell'interesse di mercato riguardo al flusso

il che ha consentito di riflettere anche in ordine a possibili spunti di miglioramento sia sotto il profilo gestionale che normativo

2.2 Gestione dei rifiuti inerti da costruzione e demolizione (C&D)

Secondo il Programma nazionale sulla gestione dei rifiuti di cui al Dm Transizione ecologica 24 giugno 2022, n. 257, i rifiuti da costruzione e demolizione costituiscono il flusso principale dei rifiuti speciali complessivamente prodotti.

Da tale Programma nazionale si apprende che i rifiuti provenienti da operazioni di costruzione e demolizione rappresentano un flusso oggetto di monitoraggio da parte della Commissione Europea che ha fissato, all'articolo 11 della Direttiva 2008/98/CE,

l'obiettivo, entro il 2020, del 70% di preparazione per il riutilizzo, il riciclaggio e altri tipi di recupero di materia, incluse operazioni di riempimento che utilizzano i rifiuti in sostituzione di altri materiali.

Entro il 31 dicembre 2024, la Commissione europea valuterà l'introduzione di obiettivi in materia di preparazione per il riutilizzo e di riciclaggio dei rifiuti da costruzione e demolizione.

A livello nazionale, l'ultimo monitoraggio effettuato da ISPRA evidenzia un tasso di recupero, nel 2019, pari al 78,1%, al di sopra dell'obiettivo del 70% (*infra*).

Va tuttavia rilevato che tali rifiuti sono generalmente recuperati per essere utilizzati in rilevati e sottofondi stradali mentre sono sicuramente meno praticati utilizzi più "nobili".

Inoltre, gli interventi edilizi di riqualificazione energetica previsti dal cd. "Superbonus 110%", la cui estensione è prevista almeno al 2023, lasciano prevedere un ulteriore incremento della produzione di rifiuti da costruzione e demolizione, che dovrà necessariamente essere indirizzata verso operazioni virtuose di recupero.

Sulla base del quadro rappresentato, il Programma nazionale ritiene che occorra implementare misure di demolizione selettiva secondo la prassi UNI/PdR 75:2020 e sviluppare tecnologie di riciclaggio per reimmettere la materia nei cicli produttivi.

Anche la realizzazione di centri per la preparazione per il riutilizzo deve essere incentivata al fine di garantire il conseguimento degli obiettivi comunitari. La definizione dell'*End of Waste* per rifiuti inerti da costruzione e demolizione entro il 30 giugno 2022 (target PNRR) potrà supportare il raggiungimento degli obiettivi. Nell'ambito del Piano Nazionale Amianto, il MiTE ha censito 108.000 siti interessati dalla presenza di amianto inserito nella Banca dati Amianto che tuttavia risulta ancora non omogeneamente popolata.

Inoltre, con l'articolo 56, comma 7, Legge 28 dicembre 2015, n. 221 (cd. "collegato ambiente"), è stato istituito, presso il Ministero della Transizione Ecologica ("MiTE"), un Fondo per la progettazione preliminare e definitiva degli interventi di bonifica di beni contaminati da amianto, al fine di promuovere la realizzazione di interventi di bonifica di edifici pubblici contaminati da amianto, con una dotazione finanziaria di 5,536 milioni di euro per l'anno 2016 e di 6,018 milioni di euro per ciascuno degli anni 2017 e 2018.

In previsione dello smantellamento e bonifica dei manufatti contenenti amianto presenti sul territorio nazionale, si rende necessaria un'implementazione del sistema impiantistico per garantire il fabbisogno necessario allo smaltimento dei rifiuti contenenti amianto.

A tal riguardo si rammenta che l'art.199, Dlgs 152/2006 al comma 3 lett. r-quater) stabilisce che i piani regionali devono prevedere l'analisi dei flussi derivanti da materiali da costruzione e demolizione nonché, per i rifiuti contenenti amianto, idonee modalità di gestione e smaltimento nell'ambito regionale, allo scopo di evitare rischi sanitari e ambientali connessi all'abbandono incontrollato di tali rifiuti. Sulla base di quanto sopra esposto, il Programma nazionale prevede che debba essere individuato a livello regionale

il fabbisogno di smaltimento, anche sulla base della presenza di eventuali impianti di inertizzazione nonché definire il potenziale fabbisogno impiantistico

Flusso strategico	Fonte/ Vettore energetico	Stato impiantistico (base dati 2019)	Gap impiantistico (descrizione)	Azioni regionali per colmare il gap impiantistico nazionale
Rifiuti inerti da costruzione e demolizione (C&D)		<p>Nel 2019, il 78,1% dei rifiuti da C&D è stato riciclato.</p> <p>La quota prevalente è utilizzata in rilevati o sottofondi stradali: ancora carente è il recupero di materiali.</p>	<p>Gli impianti sono prevalentemente di selezione e triturazione/frantumazione o impianti di discarica.</p> <p>Le misure agevolative connesse a Superbonus/Ecobonus edilizi comporteranno un aumento dei quantitativi di rifiuti da C&D.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Rafforzare l'implementazione delle misure di demolizione selettiva • Sviluppare tecnologie di riciclaggio per reimmettere la materia nei cicli produttivi • Sviluppare e realizzare di centri per la preparazione per il riutilizzo • Incentivare lo sviluppo della filiera per l'utilizzo dei sottoprodotti e materie prime seconde

Fonte: Proposta di Programma nazionale di gestione rifiuti (PNGR) in www.mite.gov.it

2.3 Quantità prodotte

I dati di cui al Rapporto Ispra 2022 sui rifiuti speciali sono riferiti all'anno 2020 e, rispetto al 2019, presentano una importante riduzione. La produzione complessiva di rifiuti speciali, infatti, raggiunge nel 2020, 147 milioni di tonnellate mostrando, rispetto al 2019, un calo del 4,5%, corrispondente a quasi 7 milioni di tonnellate. La diminuzione è ampiamente giustificata dall'emergenza sanitaria da Covid-19 che, nel 2020, ha imposto la chiusura di molte attività produttive, commerciali e di servizio e anche interruzioni nelle catene di approvvigionamento, in particolare nelle forniture di materie prime e semilavorati, con conseguenti ripercussioni sulle produzioni manifatturiere.

Per questa ragione, nel paragrafo successivo si ritiene opportuno svolgere alcune riflessioni sui dati reperiti nel Rapporto Ispra 2021 sui rifiuti speciali e riferiti al 2019, vale a dire ad un periodo che, se anche più remoto rispetto al 2020, mantiene una sua assoluta validità poiché precedente alle chiusure dovute all'emergenza sanitaria da Covid-19 di cui si è detto.

In questa sede si rileva che secondo il Rapporto Ispra 2022 sui rifiuti speciali riferito al 2020, la produzione di rifiuti non pericolosi, che rappresentano il 93,3% del totale dei rifiuti prodotti, diminuisce di quasi 6,7 milioni di tonnellate (-4,6%), quelli pericolosi di poco più di 300 mila tonnellate (-3%).

Anche il settore delle costruzioni, in particolare, ha risentito significativamente della crisi pandemica, sia per la chiusura dei cantieri, in particolare di opere pubbliche, sia per la riduzione della manutenzione di edifici o di nuove costruzioni per l'edilizia abitativa, commerciale e non residenziale. Per tale motivo, la loro produzione, per la prima volta dopo molti anni, diminuisce del 5,2%, corrispondente a oltre 3,5 milioni di tonnellate in meno rispetto al 2019.

I rifiuti derivanti dal settore delle costruzioni continuano, comunque, ad essere quelli che forniscono il maggior contributo alla produzione complessiva dei rifiuti speciali, con 66,2 milioni di tonnellate comprensivi non solo dei rifiuti da operazioni di costruzione e demolizione ma anche di altri rifiuti prodotti sempre da tali attività (come i rifiuti di imballaggio, oli esausti...). Rispetto al totale di rifiuti speciali prodotti, concorrono per il 45,1% (erano il 45,5 % nel 2019).

Distinguendo i rifiuti non pericolosi dai pericolosi, nel 2020, i primi rappresentano il 47,2% del totale prodotto, erano il 47,5% nel 2019, mentre concorrono per il 9,2% al totale dei rifiuti pericolosi prodotti.

La figura che segue mostra l'incidenza dei rifiuti secondo il codice dell'elenco europeo dei rifiuti, evidenziando come i rifiuti del Capitolo 17, quelli da costruzione e demolizione, siano quelli maggiormente prodotti (44,7% nel 2020 e 44,9% nel 2019).

I rifiuti da operazioni di costruzione e demolizione, come detto, rappresentano il flusso più rilevante dei rifiuti afferenti alle attività produttive sia a livello europeo che nazionale. Per questo motivo, come è noto sono oggetto di specifico monitoraggio, e l'articolo 11 della direttiva 2008/98/CE ha fissato un obiettivo di preparazione per il riutilizzo, riciclaggio e altri tipi di recupero di materiale, incluse operazioni di colmatazione da raggiungere nel 2020 (70% della produzione totale). L'obiettivo, non è stato rivisto dalla direttiva 2018/851/UE di modifica della direttiva 2008/98/CE, ma la Commissione europea valuterà, entro il 31 dicembre 2024, un suo innalzamento. Le modalità di calcolo per la verifica del raggiungimento dell'obiettivo del 70% sono state individuate dalla decisione 2011/753/CE che esclude dal calcolo le terre e rocce da scavo e i fanghi di dragaggio.

La produzione totale di rifiuti da operazioni di costruzione e demolizione, escluse le terre e rocce e i fanghi di dragaggio, è pari nel 2020 a 50,2 milioni di tonnellate (-3,6% rispetto al 2019, corrispondente a 1,9 milioni di tonnellate). I quantitativi di rifiuti avviati a operazioni di colmatazione¹ sono, invece, pari a circa 302 mila tonnellate. Includendo anche tali quantitativi, il tasso di recupero arriverebbe, nel 2020, al 78,5% del totale prodotto.

¹ Colmatazione: operazione di recupero in cui i rifiuti idonei sono utilizzati a fini di bonifica in aree escavate o per interventi paesaggistici e in cui i rifiuti sostituiscono materiali che non sono rifiuti.

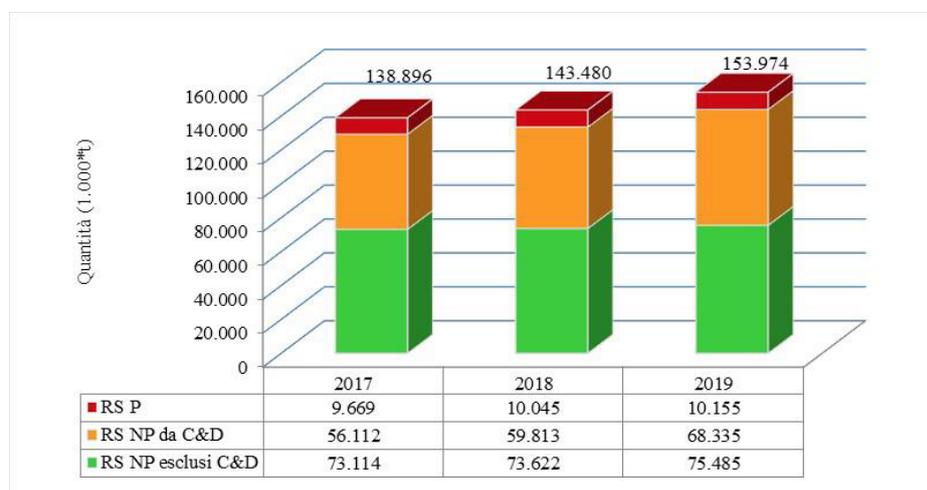
Il Rapporto ISPRA 2021 sui rifiuti speciali rileva che tra il 2018 e il 2019 la produzione dei rifiuti speciali nella sua totalità, è aumentata in misura pari al 7,3% (+ circa 10,5 milioni di tonnellate).

Tipologia	Quantitativo annuale (t/a)						
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Rifiuti speciali non pericolosi esclusi i rifiuti stimati (MUD)	63.768.694	66.145.766	66.120.949	67.451.141	68.612.885	69.040.255	71.161.966
Rifiuti speciali non pericolosi esclusi i rifiuti stimati da C&D (stime)	3.820.651	4.152.828	4.220.392	4.360.822	4.498.320	4.573.771	4.317.844
Rifiuti speciali non pericolosi da C&D (stime)	47.939.874	50.214.864	52.978.023	53.492.199	56.112.305	59.812.827	68.334.771
Rifiuti speciali non pericolosi con attività ISTAT non determinata (MUD)	38.366	4.873	11.712	5.384	3.221	7.694	5.096
Totale non pericolosi	115.567.585	120.518.331	123.331.076	125.309.546	129.226.731	133.434.547	143.819.677
Totale pericolosi	8.816.602	8.793.870	9.097.115	9.609.056	9.669.476	10.045.155	10.154.647
Totale rifiuti speciali	124.384.590	129.314.201	132.428.882	134.918.736	138.896.207	143.479.702	153.974.324

Fonte: Rapporto ISPRA 2021 sui rifiuti speciali

Questo incremento è imputabile, quasi del tutto, in termini quantitativi, ai rifiuti non pericolosi e in particolare a quelli derivanti da attività di costruzione e demolizione per i quali si è registrato un incremento pari al 14,2%. Il che equivale a oltre 8,5 milioni di tonnellate che si aggiungono a quanto prodotto negli anni precedenti.

Produzione rifiuti speciali 2017-2019

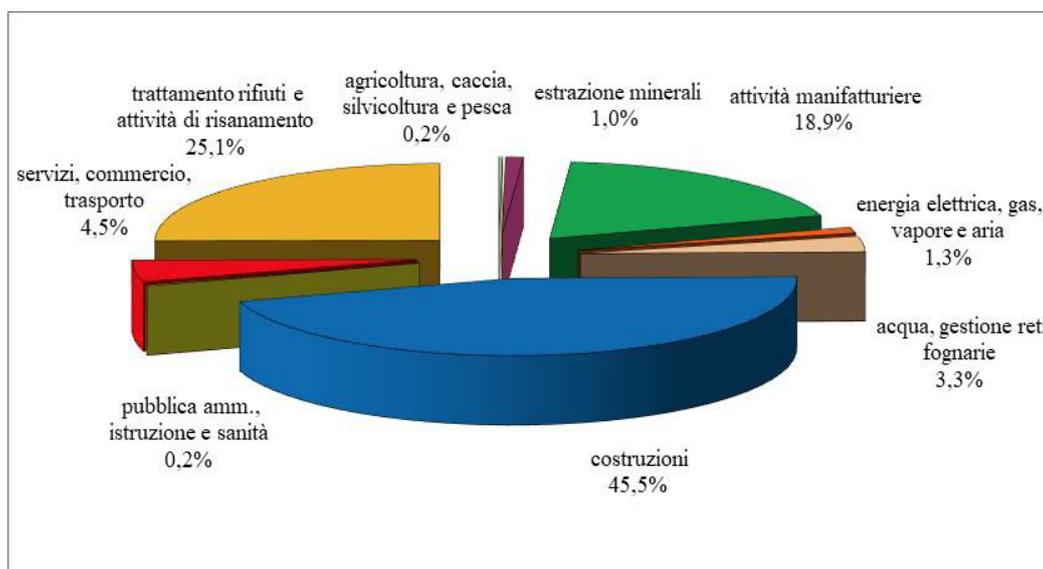


Fonte: Rapporto ISPRA 2021 sui rifiuti speciali

L'analisi dei dati condotta da ISPRA evidenzia che, nel 2019, il maggior contributo alla produzione complessiva dei rifiuti speciali è imputabile al settore delle costruzioni e demolizioni (Codice ATECO da 41 a 43) con una percentuale pari al 45,5% del totale, corrispondente a oltre 68 milioni di tonnellate comprendendo anche le terre e rocce da scavo e i fanghi di dragaggio.

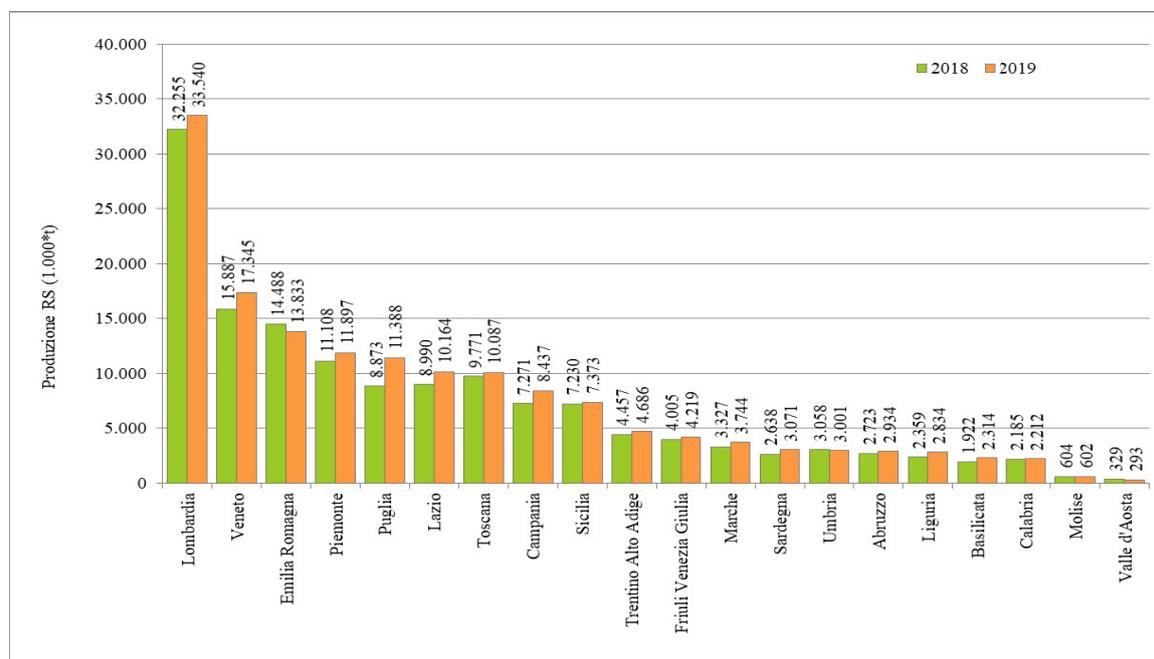
Se nel monitoraggio delle produzioni “legali” si registrano incrementi di produzione così rilevanti, è ragionevole ipotizzare che anche nei comparti di produzione “illegali” vi siano da registrare tendenze incrementali.

Le attività di trattamento dei rifiuti e di risanamento contribuiscono per il 25,1% (38,6 milioni di tonnellate), mentre una percentuale pari al 18,9% è rappresentata dalle attività manifatturiere nel loro complesso, circa 29,1 milioni di tonnellate. Le altre attività economiche contribuiscono, al totale dei rifiuti speciali prodotti con una percentuale pari al 10,5% (16,1 milioni di tonnellate).



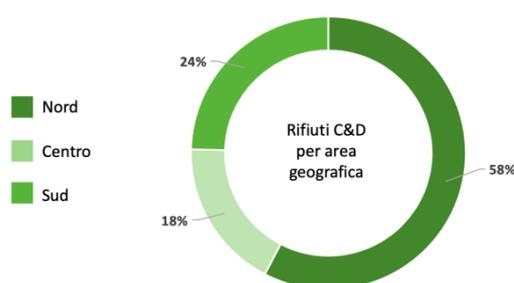
Fonte: Rapporto ISPRA 2021 sui rifiuti speciali

Produzione di rifiuti speciali in Italia nel 2019 divisi per area geografica



Fonte: Rapporto ISPRA 2021 sui rifiuti speciali

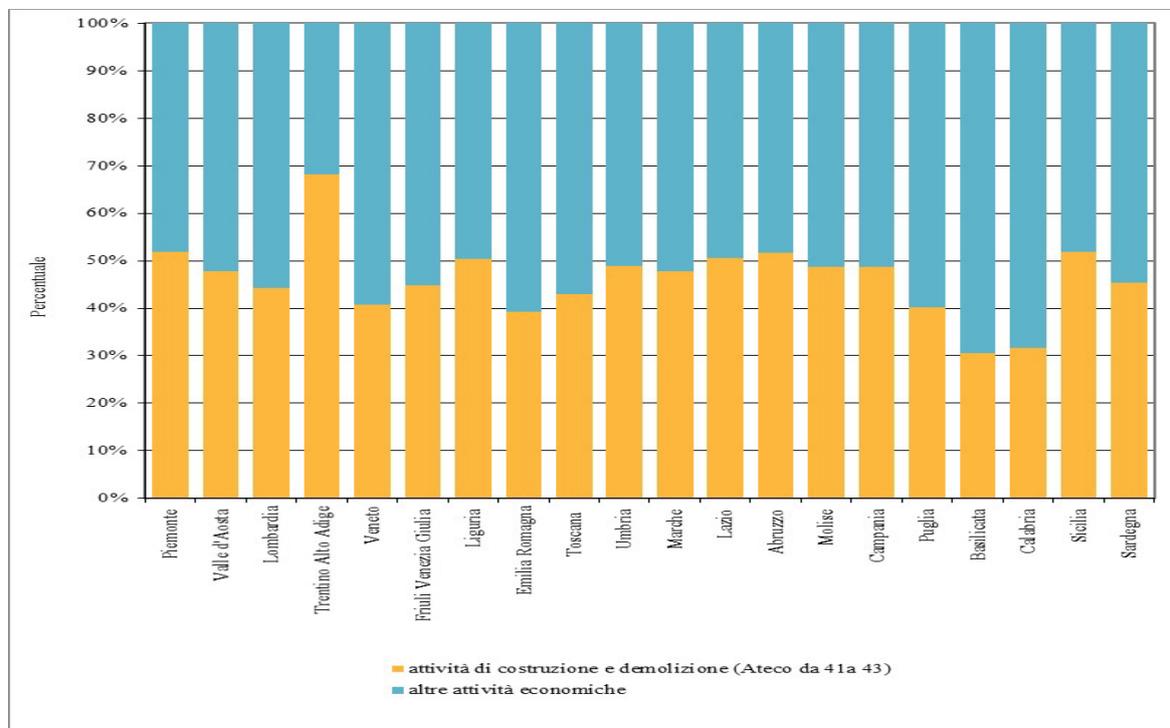
	Nord		Centro		Sud		Italia	
	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019
RS non pericolosi da C&D (stime)	35.868.325	39.385.545	9.887.065	12.166.924	14.057.437	16.782.302	59.812.827	68.334.771
RS NP esclusi i rifiuti da C&D (stime)	42.162.404	42.291.141	13.939.611	13.542.051	17.519.705	19.651.714	73.621.720	75.484.906
Totale RS NP	78.030.729	81.676.686	23.826.676	25.708.975	31.577.142	36.434.016	133.434.547	143.819.677
Totale RS P	6.856.345	6.970.103	1.318.803	1.287.263	1.870.007	1.897.281	10.045.155	10.154.647
Totale RS	84.887.074	88.646.789	25.145.479	26.996.238	33.447.149	38.331.297	143.479.702	153.974.324



Fonte: Rapporto ISPRA 2021 sui rifiuti speciali

L'aumento più consistente di rifiuti rispetto all'anno 2018 si registra al Sud dove si rileva un incremento del 14,6% corrispondente a circa 4,9 milioni di tonnellate, costituite principalmente da rifiuti non pericolosi da costruzione e demolizione che aumentano di oltre 2,7 milioni di tonnellate (+19,4%).

La figura che segue, mostra l'incidenza dei rifiuti da costruzione e demolizione rispetto alla produzione totale di rifiuti speciali di ciascuna regione.



Fonte: Rapporto ISPRA 2021 sui rifiuti speciali

Nel corso dell'audizione del 4 agosto 2021, ANCE (Associazione nazionale Costruttori edili) ha depositato un documento ove si afferma che «l'analisi dei dati per macro-area geografica evidenzia che i maggiori valori di produzione totale dei rifiuti speciali si concentrano nel nord Italia, dove in particolare si registra dal 2018 al 2019 un incremento di circa il 9,8% nella produzione di rifiuti da operazioni di costruzione e demolizione».

In ordine al Centro e al Sud, nello stesso documento, si legge che «molto interessanti, però, sono anche i dati relativi al Centro e al Sud, dove gli incrementi sono stati rispettivamente pari al 23,1% e al 19,4%, per quanto riguarda la produzione dei rifiuti non pericolosi da demolizione e costruzione».

Quantità recuperate

Nel 2020, secondo il Rapporto ISPRA sui rifiuti speciali 2022, riferito al 2020, il recupero di materia da rifiuti da costruzione e demolizione raggiunge quasi 39,1 milioni di tonnellate, facendo anch'esso registrare un calo del 3,9% rispetto al 2019 (circa 1,6 milioni di tonnellate in meno). Le forme di riciclo sono rappresentate

principalmente dall'utilizzo della componente minerale nella produzione di calcestruzzo o asfalto o nella costruzione di rilevati e sottofondi stradali. La percentuale di recupero raggiunge il 77,9%, ben al di sopra dell'obiettivo del 70% fissato dalla direttiva.

Per i motivi legati alla crisi pandemica e di cui si è dato conto sub 1.1., dunque, si ritiene opportuno proporre i dati reperiti nel Rapporto 2021 sui rifiuti speciali, riferito al 2019.

La gestione dei rifiuti inerti da costruzione e demolizione pone una questione centrale nell'ambito dell'economia circolare in ragione non solo della circostanza che tale tipologia di rifiuti rappresenta uno dei maggiori flussi di rifiuti speciali (si veda sub 1.1.) ma anche del fatto che la loro gestione, soprattutto finalizzata al recupero di materia, diventa strategica ai fini della circolarità della materia e della sua capacità rigenerativa.

Ancora in base ai dati del Rapporto ISPRA Rifiuti speciali 2021, se si analizzano i valori relativi al tasso di recupero dei rifiuti da costruzione e demolizione emerge che l'Italia si è posizionata ben al di sopra degli obiettivi fissati a livello europeo e che avevano stabilito il raggiungimento, entro il 2020, del 70% di rifiuti da C&D recuperati. L'indicato Rapporto ISPRA, infatti, stima intorno al 78% la percentuale di rifiuti da costruzione e demolizione avviati a recupero, al di sopra, quindi, dell'obiettivo del 70% fissato dalla Direttiva 2008/98/CE per il 2020.

Sotto questo profilo, sebbene i dati sembrino confermare il raggiungimento degli obiettivi definiti a livello comunitario per il recupero degli inerti, non si può trascurare come il tasso di illegalità nello smaltimento dei rifiuti inerti da costruzione e demolizione ancora si attesti intorno al 50% del totale prodotto in molte aree del Paese e come non sia del tutto evidente il dato dei materiali che, pur risultando recuperati, rimangono in realtà stoccati senza alcun reimpiego effettivo.

Le criticità nel settore sono quindi legate alla necessità di creare un adeguato mercato dei materiali provenienti da recupero e riciclo rendendone economicamente vantaggioso l'impiego rispetto ai materiali di prima estrazione.

Nella relazione depositata da ANCE in occasione della indicata audizione del 4 agosto 2021, si legge che *«come è stato, infatti, evidenziato da Legambiente, nell'ambito dell'ultimo rapporto sulle Cave⁽²⁾, in Italia sono ancora molto pochi gli impianti per il recupero e soprattutto sono distribuiti in maniera molto disomogenea sul territorio nazionale. Dalle stime presentate nell'ambito del citato rapporto, risultano essere attivi tra i 2.000 e i 3.000 impianti autorizzati, tra fissi e mobili. Le Regioni con maggiore presenza di impianti di riciclo inerti sono situate nel Centro-*

⁽²⁾ Rapporto cave 2021 – La transizione dell'economia circolare nel settore delle costruzioni

Nord: Lombardia, Piemonte, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Veneto, Trentino e Toscana. È evidente che dove sono presenti maggiori impianti di recupero minore è, in proporzione, il conferimento in discarica, ma al tempo stesso è innegabile che laddove mancano o non sono sufficienti le strutture abilitate al recupero, sarà invece sempre maggiore lo smaltimento».

Federcepicostruzioni nel documento depositato a margine dell'audizione del 19 maggio 2022 ha affermato che *«per le imprese del settore delle costruzioni [...] conferire i rifiuti presso impianti di riciclaggio ha un costo inferiore rispetto al ricorso alla discarica e, al tempo stesso, consente di rifornirsi di materiali che, a parità di prestazioni, hanno prezzi più vantaggiosi rispetto ai materiali naturali».*

Il problema del calcolo delle quantità

Nella sua nota esibita a margine dell'audizione del 4 luglio 2021, ANCE ha evidenziato che *«nel rapporto ISPRA sui rifiuti speciali 2019 cit., il calcolo delle quantità recuperate viene effettuato prendendo in considerazione i quantitativi di rifiuti elencati nell'allegato III alla decisione 2011/753/UE avviati alle diverse operazioni di recupero di materia (R3, R4, R5, R12), con l'esclusione dei quantitativi di rifiuti importati e recuperati in Italia. Sono, invece, ricompresi i quantitativi di rifiuti da costruzione e demolizione esportati e recuperati in altri Paesi UE e extra UE, conformemente alle disposizioni del Regolamento (CE) n. 1013/2006. Nel calcolo dell'obiettivo non sono presi in considerazione i quantitativi di terre e rocce da scavo e fanghi di dragaggio. Il tasso di recupero, calcolato sulla base dei dati di produzione e gestione dei rifiuti da costruzione e demolizione, raggiunge, nel 2019, il 78,1%, ben al di sopra dell'obiettivo del 70% fissato dalla Direttiva 2008/98/CE per il 2020. Si ricorda che tale obiettivo è stato per ora riconfermato dall'articolo 11 della direttiva 2008/98/UE, così come modificata dalla direttiva 2018/851/UE e recepita nel nostro ordinamento con il Dlgs 116/2020. L'andamento del target nell'ultimo quinquennio mostra che l'obiettivo è sempre stato superato e dal 2015 al 2019 si registra un aumento di due punti percentuali».*

Non può, tuttavia, non evidenziarsi che i dati relativi alla quantità di rifiuti inerti da costruzione e demolizione sono dati stimati da ISPRA, utilizzando una collaudata procedura di calcolo, dal momento che per tale tipologia di rifiuti, esclusi i pericolosi, non esiste l'obbligo di dichiarazione MUD. Pertanto, i dati del MUD non sono esaustivi; per questo motivo il dato di produzione di rifiuti inerti da costruzione e demolizione non pericolosi viene convenzionalmente stimato come pari a quello dei rifiuti gestiti. In particolare, nelle elaborazioni dell'ISPRA, il dato di produzione dei rifiuti non pericolosi è desunto a partire dai dati dichiarati nel MUD inerenti alle operazioni di gestione, eliminando le dichiarazioni relative alle fasi intermedie del ciclo gestionale al fine di evitare duplicazione dei dati. Sono effettuati puntuali

bilanci di massa sulle singole dichiarazioni per escludere dalla quantificazione della produzione i rifiuti in giacenza prodotti nell'anno precedente a quello di riferimento. Ai fini della quantificazione dei rifiuti non pericolosi sono considerati, ove disponibili, anche i quantitativi di rifiuti in giacenza presso il produttore alla fine dell'anno di riferimento. Infine, sono esclusi i quantitativi di rifiuti provenienti dall'estero.

A questo si aggiunge la deprecabile pratica dell'abbandono; pertanto, il dato quantitativo relativo alla produzione nazionale di rifiuti da costruzione e demolizione può essere solo stimata (come evidenziato da CNA nel corso dell'audizione del 22 luglio 2021).

2.4 Le problematiche del riciclo dei rifiuti da costruzione e demolizione

Il settore del riciclo dei rifiuti inerti da costruzione e demolizione presenta una serie di indubbi vantaggi:

- › per la Pubblica amministrazione centrale e locale, che può salvaguardare il territorio, incrementando le attività di recupero e limitando il ricorso allo smaltimento in discarica e l'apertura di nuove cave di inerti naturali;
- › per le imprese del settore delle costruzioni, che possono conferire i rifiuti presso gli impianti di riciclaggio a costi inferiori rispetto al ricorso alla discarica e, allo stesso tempo, rifornirsi di materiali che, a parità di prestazioni, hanno prezzi più vantaggiosi rispetto ai materiali naturali;
- › per la tutela dell'ambiente e la salvaguardia della salute umana.

Tuttavia, ancora numerosi sono gli ostacoli che non permettono al settore di prendere slancio e, di conseguenza, diventare una componente attiva nel meccanismo dell'economia circolare. L'audizione di ANPAR del 12 ottobre 2021 ha reso evidenti alcune criticità del settore del riciclo dei rifiuti inerti in argomento e precisamente:

Diffidenza nell'utilizzo di prodotti derivati dai rifiuti

Sebbene ormai gli aggregati riciclati garantiscano le medesime caratteristiche prestazionali degli aggregati naturali impiegati nelle opere stradali, la loro origine dai rifiuti induce nel potenziale utilizzatore una istintiva diffidenza, basata purtroppo anche su pratiche illecite che si sono verificate talvolta nel Paese. Infatti i rifiuti che non hanno completato con successo il loro trattamento di recupero possono, se utilizzati al posto dei tradizionali materiali da costruzione, creare seri problemi all'impresa di costruzione di natura sia legale (traffico illecito di rifiuti) sia tecnica

(mancata accettazione dei materiali da parte dei direttori lavori delle opere). È pertanto importante distinguere una corretta attività di riciclaggio, che porta alla produzione di aggregati di qualità, veri e propri materiali da costruzione, da attività in cui i rifiuti da C&D sono usati tal quali o dopo semplici trattamenti di riduzione volumetrica.

Mancanza di dati certi sulla produzione di rifiuti inerti

Il presupposto irrinunciabile per un'adeguata pianificazione delle attività di gestione dei rifiuti inerti è la quantificazione dei volumi prodotti. Nel caso dei rifiuti da costruzione e demolizione, e più in generale dei rifiuti inerti, tale quantificazione è particolarmente difficoltosa. I dati ufficiali di produzione dei rifiuti da C&D forniti da ISPRA sono infatti solo stimati ed è ipotizzabile che esistano ancora oggi pratiche illecite. Al fine di far emergere tutti i quantitativi di rifiuti prodotti dalle attività di ristrutturazione e di demolizione degli edifici, sarebbe utile un intervento sulle pubbliche amministrazioni (ad es. presentazione alle Amministrazioni di un documento contenente la stima obbligatoria delle quantità di rifiuti che si verranno a produrre ed il loro destino - piano di gestione dei rifiuti in cantiere – per il rilascio dei permessi a costruire). Dove introdotto, tale strumento è risultato particolarmente efficace.

Assenza di strumenti tecnici aggiornati (Capitolati d'appalto)

Tra i principali motivi della ridotta produzione su larga scala degli aggregati riciclati e della diffusione del loro utilizzo può annoverarsi l'assenza o la carenza di specifici strumenti, come i Capitolati speciali d'appalto, aggiornati alle norme europee armonizzate di settore. Serve pertanto che il settore dei lavori pubblici si adoperi affinché i Capitolati speciali d'appalto vengano aggiornati sulla base della più recente normativa tecnica europea, che non distingue più gli aggregati in base alla loro origine, ma in base alle loro caratteristiche (ovviamente dichiarate nella marcatura CE del prodotto).

Assenza della voce “aggregati riciclati” nei prezziari delle opere edili

L'introduzione della voce “aggregati riciclati” nei prezziari delle opere edili contribuirebbe ad agevolarne l'utilizzo (poche sono ad oggi le Camere di Commercio che si sono aggiornate).

Scarsa separazione alla fonte dei rifiuti ed impiego di pratiche di demolizione selettiva

Tradizionalmente le attività di demolizione in Italia non prevedono un particolare impegno nelle attività di selezione alla fonte delle diverse tipologie di rifiuto. Nei cantieri di maggiori dimensioni si tende a separare la frazione pericolosa dei rifiuti (in particolare materiali contenenti amianto e fibre artificiali vetrose), la frazione ferrosa e, talvolta, anche quella legnosa, mentre poco viene fatto sul restante rifiuto. Di fatto inesistente è la pratica della demolizione selettiva, che prevede la progettazione della demolizione con un'importante fase iniziale di smontaggio e separazione delle principali componenti edilizie, che dovrebbero essere indirizzate soprattutto al riuso.

Questo comporta che i rifiuti da C&D in uscita dai cantieri siano particolarmente eterogenei e che gli aggregati riciclati prodotti dal loro trattamento, nonostante la tecnologia impiegata sia all'avanguardia, possano contenere materiali indesiderati in quantità eccessiva rispetto a quanto consentito dalle norme tecniche di settore. Sarebbe bene quindi estendere anche a questo settore la responsabilità del produttore dei rifiuti e imporre il loro corretto recupero mediante la produzione di nuovi materiali per l'edilizia (conformi ovviamente alle norme tecniche di settore).

Mancanza di tassazione dell'attività estrattiva

Tra gli strumenti economici impiegati soprattutto all'estero per favorire il mercato delle materie prime seconde, ha un ruolo importante la tassazione sull'estrazione dei materiali vergini. Infatti il conseguente incremento di costo di questi ultimi potrebbe favorirne l'utilizzo solo per gli impieghi dove vengono richieste agli aggregati maggiori performance (es. calcestruzzo) lasciando agli aggregati riciclati e alle terre da riutilizzo (trattate o meno a seconda delle loro caratteristiche) altri impieghi (es. costruzioni stradali e riempimenti).

Mancanza di divieto o obbligo di contributo per il conferimento in discarica dei rifiuti inerti

Un altro strumento di carattere politico, che ha mostrato grande efficacia nei Paesi in cui è stato adottato, è l'introduzione, nella normativa nazionale, del divieto del conferimento in discarica dei rifiuti inerti, che favorirebbe il conseguente sviluppo delle attività di riciclaggio. Anche l'istituzione di una tassa sullo smaltimento in discarica produrrebbe dei risultati rendendo il recupero più competitivo, anche se molto dipenderebbe dall'entità di tale tassa.