

# RIFIUTI ED EMERGENZA SANITARIA: L'(IN)CERTEZZA NORMATIVA

Leonardo Salvemini<sup>1</sup>

*ABSTRACT (IT):* Il binomio ambiente e salute è noto. Se da un lato, infatti, la tutela del patrimonio naturale si impone in sé e per sé, dall'altra la salvaguardia della salute pubblica non può prescindere da un *habitat* naturale sano. Al fine di tutelare la vita e il benessere degli esseri viventi nasce quindi l'esigenza di intervenire e regolare anche tutte quelle attività in grado di incidere sul bene ambiente. Tra queste emerge la gestione dei rifiuti, la quale, negli ultimi mesi, è stata oggetto di emblematiche note, linee guida, circolari ministeriali e ordinanze regionali che hanno delineato un panorama normativo e provvedimentale particolarmente complesso e non privo di rilevanti criticità.

*ABSTRACT (EN):* The binomial environment and health is known. If on the one hand, in fact, the protection of natural heritage is essential in and of itself, on the other hand, the protection of public health cannot be separated from a healthy natural habitat. In order to protect the life and well-being of living beings, therefore, the need arises to intervene and regulate also all those activities capable of affecting the environment. Among these emerges the management of waste, which, in recent months, has been the subject of emblematic notes, guidelines, ministerial circulars and regional ordinances that have outlined a particularly complex regulatory and regulatory framework and not without significant critical issues.

**SOMMARIO:** **1.** Premessa – **2.** La gestione normativa e provvedimentale dell'emergenza covid-19 – **3.** Salute e ambiente. Il legame inscindibile tra vita e natura – **4.** Emergenza sanitaria e rifiuti. Le prime indicazioni dell'Istituto Superiore della Sanità – **4.1.** Le note di ISPRA, la circolare del Ministero dell'Ambiente e le ordinanze regionali: facciamo chiarezza – **5.** Alcuni profili critici: l'incertezza normativa – **5.1.** Rifiuti covid-19: *pericolosi o non pericolosi?* Il dubbio permane – **5.2.** Le disposizioni regionali: destino incerto e allarmanti conseguenze – **5.2.1.** La "frammentazione" apre la strada alla criminalità – **6.** Considerazioni conclusive.

---

<sup>1</sup> Professore a contratto presso l'Università degli Studi di Milano e il Politecnico di Milano.

## 1. Premessa.

I primi mesi del 2020 sono stati caratterizzati da una situazione emergenziale: una situazione che, oltre a mettere a dura prova il sistema sanitario nazionale, ha destabilizzato anche il sistema normativo.

Come noto, il nostro ordinamento giuridico si fonda su un complesso sistema gerarchico delle fonti del diritto. Un sistema suddiviso in tre livelli (costituzionale, ordinario e secondario), che, al vertice, pone principi e norme costituzionali<sup>2</sup>, a livello intermedio elenca leggi ed atti aventi forza di legge<sup>3</sup> e, infine, alla base della piramide colloca regolamenti governativi, ministeriali e regionali, oltre a statuti e regolamenti provinciali e comunali<sup>4</sup>.

Non solo, un siffatto sistema è costantemente integrato anche da usi e consuetudini<sup>5</sup>, oltre che da fonti del diritto sovranazionale, siano esse riconducibili al diritto internazionale o a quello europeo<sup>6</sup>.

2 Si ricordino, nello specifico, i principi supremi dell'ordinamento immodificabili (*c.d.* nucleo duro della Costituzione); le norme internazionali ed europee, che entrano nel nostro ordinamento a livello costituzionale; le altre norme costituzionali; le leggi di revisione costituzionale; le leggi costituzionali, oltre alle leggi costituzionali di adozione degli Statuti delle Regioni ad autonomia differenziata.

3 In particolare, il livello primario delle fonti del diritto annovera: legge statale (art. 70 Cost.); leggi di ratifica dei Trattati internazionali; leggi atipiche (es. indulto); atti legislativi dell'esecutivo (decreti legge e decreti legislativi); referendum abrogativi; regolamenti parlamentari e di altri organi costituzionali, nonché statuti e leggi regionali.

4 Parte della dottrina ha definito il livello secondario delle fonti del diritto come «*uno spettro in continua evoluzione costituito da atti o fatti normativi ma subordinati alle norme di rango primario, privi di efficacia legislativa*» (F. CARINGELLA, *Manuale di diritto amministrativo*, Dike giuridica, 2018, pag. 444.)

5 Nel riferirsi agli usi e alle consuetudini si intende richiamare un insieme di comportamenti uniformi e costantemente, ripetuti nel tempo e spontaneamente da parte della comunità. Nello specifico rientrano in detta categoria le consuetudini volte ad integrare o specificare altre fonti del diritto (*secundum legem*) e le consuetudini che intervengono in materie non regolate da una legge o da un regolamento (*praeter legem*). Sono, invece, escluse le consuetudini in contrasto con quanto stabilito da norme di legge o di regolamento (*contra legem*). Sul punto *cfr.* R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto Costituzionale*, Giappichelli, 2007, pagg. 282 ss.

6 Le fonti del diritto sovranazionale entrano nel nostro ordinamento giuridico con modalità differenti. In particolare, le fonti consuetudinarie del diritto internazionale entrano nel nostro ordinamento tramite il disposto dell'art. 10 Cost., in forza del quale l'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute. Le fonti internazionali pattizie (trattati e negli accordi internazionali) assumono nel nostro ordinamento giuridico il valore gerarchico dell'atto di recepimento che, normalmente, è rappresentato da una legge ordinaria (*cfr.* F. LIENA, *Manuale di diritto costituzionale*, Neldiritto, 2016, pagg. 42 ss. e P. IVALDI, *L'adattamento del diritto interno al diritto internazionale*, in AA. VV., *Istituzioni di diritto internazionale*, S. M. CARBONE, R. LUZZATTO, A. SANTA MARIA, (a cura di), Giappichelli, 2006, pagg. 129 ss.).

Con riguardo, invece, alle fonti europee è necessario distinguere. Gli atti dotati di efficacia diretta (*regolamenti e direttive self-executing*) entrano nel nostro ordinamento giuridico tramite il disposto dell'art. 11 Cost e prevalgono sulle norme interne anche Costituzionali, ad esclusione dei principi supremi della Carta fondamentale. Del resto, come affermato dalla famosa sentenza della Corte di Giustizia, Van Gend en Loos, causa 26/62, del 5 febbraio 1963, il diritto europeo non solo impone obblighi ai Paesi dell'UE ma attribuisce anche diritti ai singoli, i quali possono avvalersi di tali diritti e invocare direttamente le norme europee dinanzi alle giurisdizioni nazionali ed europee, senza che sia

A partire da gennaio 2020, il suddetto sistema è stato interessato da una costante ed incessante adozione di atti normativi e precauzionali, provenienti, oltre che da fonti sovranazionali, da «tutti i livelli istituzionali di governo»<sup>7</sup>. Stato, Regioni, Enti locali, Ministeri e Uffici Territoriali hanno dato avvio ad un sistema di produzione normativa e provvedimentale senza precedenti, creando una catena di fonti del diritto in cui orientarsi pare un'impresa impossibile.<sup>8</sup>

## 2. La gestione normativa e provvedimentale dell'emergenza covid-19.

necessario il recepimento della norma nell'ordinamento giuridico interno. Gli atti non dotati di efficacia diretta, invece, devono, pertanto, essere recepite entro un tempo limite da parte dello Stato o delle Regioni ed assumono, pertanto, nel nostro ordinamento il valore giuridico dell'atto che li recepisce. Infine, la Convenzione europea dei diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali si pone come parametro interposto ai sensi dell'art. 117 Cost. nel giudizio di legittimità costituzionale (Cfr. Corte Cost. 348 e 349 del 24 ottobre 2007. In dottrina, tra i molti, F. SORRENTINO, *Apologia delle "sentenze gemelle" (brevi note a margine delle sentt. nn. 348 e 349/2007 della Corte costituzionale)*, in *Diritto e società*, 2009; D. TEGA, *Le sentenze della Corte costituzionale nn. 348 e 349 del 2007: la Cedu da fonte ordinaria a fonte "sub-costituzionale" del diritto*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 2008 e A. RUGGERI, *La CEDU alla ricerca di una nuova identità (sentt. nn. 348/2007 e 349/2007)*, in *Forum dei Quaderni Costituzionali*, 2007). In generale sul rapporto tra CEDU e ordinamento interno cfr., tra i molti, D. TRABUCCO, *Tutela multilivello dei diritti e sistema delle fonti nei rapporti tra la CEDU e l'ordinamento italiano. Verso un ritorno ai criteri formali-astratti a garanzia della superiorità della Costituzione?*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2018; A. RANDAZZO, *La tutela dei diritti fondamentali tra CEDU e Costituzione*, Giuffrè, 2017; A. RUGGERI, *Rapporti tra CEDU e diritto interno: Bundesverfassungsgericht e Corte costituzionale allo specchio*, in *diritticomparati.it*, 2011; L. CONDORELLI, *La Corte costituzionale e l'adattamento dell'ordinamento italiano alla CEDU o a qualsiasi obbligo internazionale?*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2008; M. CARTABIA, *La CEDU e l'ordinamento italiano: rapporti tra fonti, rapporti tra giurisdizioni*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *All'incrocio tra Costituzione e CEDU. Il rango delle norme della Convenzione e l'efficacia interna delle sentenze di Strasburgo*, Torino, 2007.

7 A. MORELLI, *Il Re del Piccolo Principe ai tempi del Coronavirus. Qualche riflessione su ordine istituzionale e principio di ragionevolezza nello stato di emergenza*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, 2020, pag. 1.

8 Si ricordi che la nostra Costituzione non contiene una specifica disposizione volta a regolare la distribuzione dei poteri in caso di emergenza. Nel testo costituzionale, infatti, una siffatta disciplina è prevista solo in tre ipotesi: stato di guerra (ex art. 78 Cost. deve essere deliberato dalle Camere, conferendo al Governo i poteri necessari), casi straordinari di necessità e urgenza, pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica. Nello specifico, l'art. 77 Cost. consente in casi straordinari di necessità e urgenza, al Governo di adottare, sotto la propria responsabilità, decreti legge, ossia atti aventi forza di legge, che perdono efficacia se non convertiti entro sessanta giorni. L'art. 120 Cost. attribuisce, invece, al Governo poteri sostitutivi nei confronti delle Regioni e degli enti locali nelle ipotesi di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, purché ciò avvenga in base a procedure definite con legge e nel rispetto dei principi di sussidiarietà e leale collaborazione. Inoltre, provvedimenti eccezionali possono essere adottati, in situazioni di emergenza, anche ai sensi della legge 23 dicembre 1978, n. 833, con la quale è stato istituito il Servizio Sanitario Nazionale, nonché in forza del D.lgs. 2 gennaio 2018, n. 1, recante il Codice della Protezione Civile, il quale, agli artt. 7, comma 1, lett. c) , e 24 consente la deliberazione dello stato di emergenza di rilievo nazionale.

Il 30 gennaio 2020, l'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS)<sup>9</sup> ha dichiarato l'emergenza sanitaria di interesse internazionale in relazione ad una malattia respiratoria acuta, denominata COVID-19.<sup>10</sup> Poche ore più tardi le competenti autorità italiane hanno disposto la sospensione di tutti i collegamenti aerei tra l'Italia e la Cina<sup>11</sup>, dichiarando lo stato di emergenza sanitaria nel nostro Paese<sup>12</sup>.

Alla suddetta dichiarazione hanno fatto subito seguito alcune ordinanze e circolari del Ministero della Salute<sup>13</sup> volte a designare specifiche misure profilattiche contro il nuovo Coronavirus (2019 - nCoV)<sup>14</sup>, oltre ad individuare e gestire i potenziali casi di infezione<sup>15</sup>, nonché i provvedimenti

---

9 L'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) è un'organizzazione interna al sistema delle Nazioni Unite, istituita nel 1946, e volta a indirizzare e coordinare l'azione degli Stati in materia di salute, al fine di raggiungere il livello più alto possibile di tutela di detto bene fondamentale (*Art. 1, Constitution of the world health organization*). Nel perseguimento del suo obiettivo, l'OMS può stipulare convenzioni, elaborare raccomandazioni ed adottare regolamenti, recepiti dagli Stati Membri. Detti regolamenti possono ricomprendere, tra il resto, misure sanitarie e di quarantena, nomenclature di malattie e norme di sanità pubblica. Il principale regolamento adottato dall'OMS è Regolamento Sanitario Internazionale (RSI), approvato, per la prima volta, nel 1969, recepito dall'Italia nel 1982 (*Cfr. Legge 6 febbraio 1982, n. 106, Approvazione ed esecuzione del regolamento sanitario internazionale, adottato a Boston il 25 luglio 1969, modificato dal regolamento addizionale, adottato a Ginevra il 23 maggio 1973*) e successivamente aggiornato e modificato nel 2007. Grazie a tale regolamento, che attribuisce all'OMS un ruolo emblematico nel monitoraggio e nel controllo delle situazioni epidemiche, l'OMS può adottare specifiche raccomandazioni permanenti o temporanee. Quest'ultime, durante il recente stato di emergenza sanitaria, hanno permesso l'adozione di piani d'azione e linee guida in materia di viaggi, commercio, screening e cure sanitarie, non vincolanti per gli Stati membri ma comunque dotati di valenza significativa. Nello specifico, si ricordi, ad esempio, il piano d'azione, predisposto il 3 febbraio 2020 (*Cfr. World Health Organization, Strategic preparedness and response plan*).

10 OMS, Novel Coronavirus(2019-nCoV)Situation Report-10, del 30.01.2020.

11 Art. 1, Ordinanza Ministero della Salute del 30.01.2020, Misure profilattiche contro il nuovo Coronavirus (2019 - nCoV), in G.U. n. 26 del 01.02.2020.

12 Delibera del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020, *Dichiarazione dello stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili*. (20A00737), in GU n. 26 del 01.02.2020.

13 Le ordinanze del Ministro della Salute, previste all'art. 32, l. 833/1978, sono circoscritte alla tutela della vita e dell'integrità fisica delle persone. In base al predetto disposto normativo, infatti, «1. Il Ministro della sanità può emettere ordinanze di carattere contingibile e urgente, in materia di igiene e sanità pubblica e di polizia veterinaria, con efficacia estesa all'intero territorio nazionale o a parte di esso comprendente più regioni. 2. La legge regionale stabilisce norme per l'esercizio delle funzioni in materia di igiene e sanità pubblica, di vigilanza sulle farmacie e di polizia veterinaria, ivi comprese quelle già esercitate dagli uffici del medico provinciale e del veterinario provinciale e dagli ufficiali sanitari e veterinari comunali o consortili, e disciplina il trasferimento dei beni e del personale relativi. 3. Nelle medesime materie sono emesse dal presidente della giunta regionale e dal sindaco ordinanze di carattere contingibile ed urgente, con efficacia estesa rispettivamente alla regione o a parte del suo territorio comprendente più comuni e al territorio comunale. 5. Sono altresì fatti salvi i poteri degli organi dello Stato preposti in base alle leggi vigenti alla tutela dell'ordine pubblico».

14 Ordinanza del Ministero della Salute del 25.01.2020, Misure profilattiche contro il nuovo Coronavirus (2019 - nCoV) e Ordinanza Ministero della Salute del 30.01.2020, Misure profilattiche contro il nuovo Coronavirus (2019 - nCoV). Si ricordi, inoltre, anche la circolare del 3 febbraio 2020 contenente indicazioni per gli operatori a contatto con il pubblico (Circolare del Ministero della Salute del 03.02.2020, Indicazioni per gli operatori dei servizi/esercizi a contatto con il pubblico).

adottati di concerto con le Regioni<sup>16</sup> più colpite e volte a definire specifiche misure emergenziali di contenimento<sup>17</sup>. Si aggiungano, inoltre, i provvedimenti del Capo del Dipartimento della protezione civile<sup>18</sup>, adottati in rispetto della delibera del Consiglio dei Ministri del 30 gennaio 2020, con la quale, le autorità competenti, oltre a dichiarare, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 7, comma 1, lettera c), e dell'articolo 24, comma 1, del Codice della protezione civile<sup>19</sup>, lo «stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili», hanno anche precisato che gli interventi emergenziali di

15 Circolare del Ministero della Salute del 31.01.2020, Potenziali casi di coronavirus (nCoV) e relativa gestione.

16 L'adozione di ordinanze regionali in situazioni emergenziale trova fondamento nella l. 833/1978 e nel Codice della Protezione Civile (Sul punto cfr. M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in Rivista AIC, 2020, II, pag. 131: «Il Codice, a sua volta, per limitarsi all'essenziale (in particolare, a quanto concerne l'adozione di provvedimenti emergenziali), dispone che: a) sono autorità di protezione civile "i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, in qualità di autorità territoriali di protezione civile e in base alla potestà legislativa attribuita, limitatamente alle articolazioni appartenenti o dipendenti dalle rispettive amministrazioni" (art. 3, comma 1, lett. b); b) sono articolazioni del Servizio nazionale della protezione civile "Le Regioni titolari della potestà legislativa concorrente in materia di protezione civile e le Province autonome di Trento e di Bolzano titolari della potestà legislativa esclusiva nelle materie previste dallo statuto speciale e dalle relative norme di attuazione" (art. 3, comma 2, lett. b), ma v. anche art. 4, comma 1); c) "Nel rispetto delle direttive adottate ai sensi dell'articolo 15 e di quanto previsto dalla legislazione regionale [...] i Presidenti delle Regioni, in qualità di autorità territoriali di protezione civile, esercitano le funzioni di vigilanza sullo svolgimento integrato e coordinato delle medesime attività [deve ritenersi: previste dall'art. 5] da parte delle strutture afferenti alle rispettive amministrazioni [...]" (art. 6, comma 1); d) "Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nell'esercizio delle rispettive potestà legislative ed amministrative, disciplinano l'organizzazione dei sistemi di protezione civile nell'ambito dei rispettivi territori, assicurando lo svolgimento delle attività di protezione civile di cui all'articolo 2" (art. 11, comma 1); e) "Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nell'esercizio della propria potestà legislativa, definiscono provvedimenti con finalità analoghe a quanto previsto dal presente articolo [si tratta delle ordinanze di protezione civile] in relazione alle emergenze, di cui all'articolo 7, comma 1, lettera b), da adottarsi in deroga alle disposizioni legislative regionali vigenti, nei limiti e con le modalità indicati nei provvedimenti di cui all'articolo 24, comma 7" (art. 25, comma 11)». Si tratta di un potere di intervento, quello riconosciuto alle regioni, affermato anche dalla Corte Costituzionale secondo cui, «anche in situazioni di emergenza la Regione non è comunque estranea, "giacché, nell'ambito dell'organizzazione policentrica della protezione civile, occorre che essa stessa fornisca l'intesa per la deliberazione del Governo e, dunque, cooperi in collaborazione leale e solidaristica" (sentenza n. 8 del 2016)», e in attuazione di tale principio di leale collaborazione, «il coinvolgimento delle Regioni è previsto in generale dal codice della protezione civile del 2018» (Corte Cost. n. 246/2019).

17 Ordinanza del Ministero della Salute e Regione Lombardia del 21.02.2020, *Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19*.

18 Ocdpc n. 630 del 03.02.2020, Primi interventi urgenti di protezione civile in relazione all'emergenza relativa al rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili, in G.U. n. 32 del 08.02.2020.

19 D.lgs. 2 gennaio 2018, n. 1 che, all'art. 3, comma 1, lett. a), attribuisce al Presidente del Consiglio dei Ministri la qualifica di «autorità nazionale di protezione civile», oltre ai «poteri di ordinanza in materia di protezione civile» che, salvo disposizione contraria contenuta nella deliberazione dello stato di emergenza di cui all'art. 24, D.lgs. 1/2018, possono essere esercitati «per il tramite del Capo del Dipartimento della protezione civile» (art. 5 D.lgs. 1/2018). All'art. 25, D.lgs. 1/2018, inoltre, sono previsti i limiti e il contenuto delle predette ordinanze, le quali, devono essere adottate, in deroga alle

soccorso e ripristino dei pubblici servizi<sup>20</sup> avrebbero dovuto essere adottati con ordinanza del Capo del Dipartimento della protezione civile, in deroga ad ogni disposizione vigente<sup>21</sup>.

Il 23 febbraio, il D.L.<sup>22</sup> n. 6 del 2020, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19<sup>23</sup> ha ridefinito il quadro delle competenze nella gestione della crisi sanitaria, individuando le misure di contenimento che possono essere adottate nelle aree a rischio e lasciando alle autorità competenti la possibilità di imporre anche misure più contenitive e protettive. Misure che devono essere adottate dal Presidente del Consiglio dei Ministri, con uno o più decreti (DPCM<sup>24</sup>) adottati su proposta del Ministro della Salute, sentiti altri

---

disposizioni vigenti, nei limiti e con le modalità indicati nella deliberazione dello stato di emergenza e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle norme dell'Unione Europea. Con tali atti si dispone, *inter alia*, in ordine all'organizzazione e all'effettuazione degli interventi di soccorso ed assistenza alla popolazione, alle attività di gestione dei rifiuti, all'attivazione di misure economiche di immediato sostegno al tessuto economico e sociale nei confronti della popolazione e delle attività economiche e produttive, per fronteggiare le più urgenti necessità.

20 «Fermo restando quanto previsto al comma 1, con le ordinanze di protezione civile si dispone, nel limite delle risorse disponibili, in ordine: a) all'organizzazione ed all'effettuazione degli interventi di soccorso e assistenza alla popolazione interessata dall'evento; b) al ripristino della funzionalità dei servizi pubblici e delle infrastrutture di reti strategiche, alle attività di gestione dei rifiuti, delle macerie, del materiale vegetale o alluvionale o delle terre e rocce da scavo prodotti dagli eventi e alle misure volte a garantire la continuità amministrativa nei comuni e territori interessati, anche mediante interventi di natura temporanea» (art. 25, comma 2, lettere a) e b), D.lgs. 2 gennaio 2018, n. 1).

21 Delibera del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020, Dichiarazione dello stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili. (20A00737), in GU n. 26 del 01.02.2020.

22 Si rammenti che il Decreto legge costituisce una fonte utile per interventi volti ad circostanze di straordinaria necessità ed urgenza che, richiedendo interventi in tempi brevi, non sono compatibili con l'attività parlamentare. Del resto, come sottolineato della Corte Costituzionale nelle circostanze di necessità ed urgenza che giustificano l'adozione di un decreto legge sono ricomprese una «pluralità di situazioni (eventi naturali, comportamenti umani e anche atti e provvedimenti di pubblici poteri) in relazione alle quali non sono configurabili rigidi parametri, valevoli per ogni ipotesi» (Corte Cost. 23 maggio 2007, n. 171, con commento di A. CELOTTO, *C'è sempre una prima volta... (La Corte costituzionale annulla un decreto-legge per mancanza dei presupposti)*, in *giustamm.it*, 2008; V. F. PATERNITI, *Dalla astratta sindacabilità al concreto sindacato del decreto legge privo dei presupposti costituzionali: la corte costituzionale passa alle vie di fatto*, in *Forum dei Quaderni Costituzionali*, 2007; A. GUAZZAROTTI, *Il rigore della Consulta sulla decretazione d'urgenza: una camicia di forza per la politica?*, in *Forum dei Quaderni Costituzionali*, 2007; S. BOCCALATTE, *Tra norma e realtà: riflessioni sulla motivazione del decreto-legge alla luce della sentenza n. 171/2007*, in *federalismi.it*, 2007 e P. CARNEVALE, *Il vizio di "evidente mancanza" dei presupposti al debutto quale causa di declaratoria di incostituzionalità di un decreto-legge. Il caso della sentenza n. 171 del 2007*, in *Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 2007). In detta prospettiva un D.L. diviene un utile strumento per fronteggiare situazioni di emergenza sanitaria atteso che, da un lato, assicura un celere intervento ma, dall'altro, offre garanzie estranee agli atti *extra ordinem*, permette il coinvolgimento del Capo dello Stato, nell'emanazione del decreto, e del Parlamento, nella conversione in legge dello stesso (B. CARAVITA, *L'Italia ai tempi del coronavirus: rileggendo la Costituzione italiana*, in *federalismi.it*, 2020, VI, pag. 4 ss.)

23 D.L. 23 febbraio 2020, n. 6, *Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19*, in GU n. 45 del 23.02.2020, convertito con modificazioni dalla l. 13/2020.

24 I decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri (DPCM), data la loro immediata approvazione, si presentano come uno strumento utile per intervenire in situazioni caratterizzate da imprevedibilità ed

ministeri e i Presidenti delle Regioni, nonché, nelle more dell'adozione di tali DPCM e nei casi di estrema necessità ed urgenza, da parte di Regioni ed enti locali.

Una siffatta ripartizione di competenze è stata riconfermata anche dal D.L. 25 marzo 2020, n. 19 che, dopo aver individuato le misure di contenimento che, in rispetto ai principi di adeguatezza e proporzionalità, possono essere imposte sul territorio o su parte di esso, individua quali organi competenti all'adozione delle stesse il Presidente del Consiglio dei Ministri, il Ministro della Salute, in casi di estrema necessità e urgenza per situazioni sopravvenute ed, entro precisi limiti, i Presidenti delle Regioni interessate e i Sindaci.<sup>25</sup>

In particolare, le misure urgenti di carattere regionale o intraregionale possono essere imposte da Regioni e Comuni nelle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri (DPCM), con efficacia limitata fino a tale momento e solo in relazione a specifiche situazioni

---

urgenza. Il loro utilizzo, tuttavia, deve avvenire nel rispetto dei limiti tipici delle ordinanze contingibili e urgenti ovvero nel rispetto dei criteri di provvisorietà, non astrattezza e proporzionalità imposti dall'emergenza. In caso contrario, se è necessario interventi con effetti permanenti ovvero in assenza dei requisiti di proporzionalità e pertinenza è preferibile lo strumento del decreto legge (B. CARAVITA, *op. cit.*, pag. 7.) Del resto, il DPCM costituisce un decreto ministeriale emanato dal Presidente del Consiglio dei Ministri e, come noto, i decreti ministeriali sono usualmente utilizzati per dare attuazione a leggi o varare regolamenti (M. PAPPONE, *I rischi di una confusione semantica ai tempi dell'emergenza Coronavirus tra Decreti legge, ordinanze, DPCM e Circolari*, in *Iusinitinere*, 2020, pagg. 1 ss. e, in generale, R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale, op.cit.*, pag. 364). Si tratta, quindi, di atti provenienti dall'autorità amministrativa che possono essere emanati solo se una legge conferisce tale potere e che rivestono la natura di fonte secondaria del diritto se presentano i requisiti propri degli atti normativi: innovatività, astrattezza e generalità. In caso contrario costituiscono meri atti amministrativi. In ogni caso, comunque, non possono mai derogare o contrastare con la Costituzione, con le fonti comunitarie e con la legge che attribuisce loro il potere. (Sul punto cfr. F. CARINGELLA, *Manuale di diritto amministrativo*, Dike giuridica, 2018, pag. 444 ss. secondo cui: «le fonti secondarie del diritto sono caratterizzate dai tre requisiti tradizionali degli atti normativi: innovatività, astrattezza e generalità. L'identificazione dell'atto normativo, e, in particolare l'individuazione degli elementi distintivi rispetto all'atto amministrativo generale (...) costituisce una delle problematiche più scottanti in tema di fonti». In dottrina, infatti, si sono sviluppati diversi orientamenti. Secondo i sostenitori del *c.d.* criterio formale, la qualificazione dell'atto non dipende dal suo contenuto ma dal *nomen* ad esso attribuito dall'amministrazione emanante e, in particolare, dal procedimento seguito per la sua adozione (M. S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Milano, 1993). Secondo un diverso orientamento, invece, la natura dell'atto deve essere accertata avendo riguardo al suo contenuto. In particolare, secondo la più recente giurisprudenza, sono fonti del diritto gli atti espressione della potestà normativa dell'amministrazione, seconda rispetto a quella legislativa ma pur sempre dotata di portata innovativa nell'ordinamento giuridico e, quindi, gli atti contraddistinti da innovatività, oltre che generalità ed astrattezza. (Cons. St., Ad. Plen., 4 maggio 2012, n. 9, secondo cui: «è atto normativo quello i cui destinatari sono indeterminabili sia a priori che a posteriori (essendo proprio questa la conseguenza della generalità e dell'astrattezza), mentre l'atto amministrativo generale ha destinatari indeterminabili a priori, ma certamente determinabili a posteriori in quanto è destinato a regolare non una serie indeterminati di casi, ma, conformemente alla sua natura amministrativa, un caso particolare, una vicenda determinata, esaurita la quale vengono meno anche i suoi effetti»).

25 D.L. 25 marzo 2020, n. 19, Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, in G.U. n. 79 del 25.03.2020.

sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario. Esse, inoltre, possono intervenire esclusivamente nell'ambito delle attività di loro competenza.<sup>26</sup>

In un siffatto contesto, mentre gli organi statali sono intervenuti con decreti legge, DPCM e ordinanze del Ministero della Salute, oltre a provvedimenti di *soft law*; gli organi regionali hanno cercato di fronteggiare l'emergenza con decreti presidenziali<sup>27</sup> ed ordinanze adottate ai sensi dell'art. 32, comma 3, l. 833/1978 e dell'art. 191, D.lgs. 152/2006.

In particolare, a livello statale, si ricordino il D.L. 2/2020<sup>28</sup>, il D.L. 8/2020<sup>29</sup>, il D.L. 14/2020<sup>30</sup>, il D.L. 18/2020 (*c.d.* Cura Italia)<sup>31</sup>, il D.L. 19/2020<sup>32</sup>, il D.L. 22/2020<sup>33</sup>, il D.L. 23/2020<sup>34</sup>; il D.L. 26/2020<sup>35</sup>, il D.L. 28/2020<sup>36</sup>, D.L. 33/2020<sup>37</sup> e il D.L. 34/2020<sup>38</sup>. Si rammentino, altresì, il DPCM 8 marzo 2020, il DPCM 9 marzo 2020 (*c.d.* decreto #IoRestoaCasa), il DPCM 11 marzo 2020, il DPCM 22 marzo 2020, il DPCM 28 marzo 2020, il DPCM 1 aprile 2020, il DPCM 10 aprile 2020, il DPCM 26 aprile 2020; il DPCM 17 maggio 2020 e il DPCM 18 maggio 2020, nonché i numerosi decreti, ordinanze e circolari ministeriali<sup>39</sup>, le note, le indicazioni, i

26 Art. 3 D.L. 25 marzo 2020, n. 19, Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, in G.U. n. 79 del 25.03.2020.

27 *Cfr.*, ad esempio, Decreto del Presidente della Regione Campania n. 51 del 20.03.2020 e il Decreto del Presidente della Regione Campania n. 37 del 27.02.2020.

28 D.L. 2 marzo 2020, n. 9, *Misure urgenti di sostegno per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*, in GU n. 53 del 02.03.2020. Decreto legge decaduto.

29 D.L. 8 marzo 2020, n. 11, *Misure straordinarie ed urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e contenere gli effetti negativi sullo svolgimento dell'attività giudiziaria*, in G.U. n. 60 del 08.03.2020. Decreto legge decaduto.

30 D.L. 9 marzo 2020, n. 14, *Disposizioni urgenti per il potenziamento del Servizio sanitario nazionale in relazione all'emergenza COVID-19*, in G.U. n. 62 del 09.03.2020.

31 D.L. 7 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27. G.U. n. 70 del 17.03.2020 e G.U. n. 110 29.04.2020.

32 D.L. 25 marzo 2020, n. 19, *Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19*, in G.U. n. 79 del 25.03.2020.

33 D.L. 8 aprile 2020, n. 22, *Misure urgenti sulla regolare conclusione e l'ordinato avvio dell'anno scolastico e sullo svolgimento degli esami di Stato*, in G.U. n. 93 del 08.04.2020.

34 D.L. 8 aprile 2020, n. 23, *Misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di poteri speciali nei settori strategici, nonché interventi in materia di salute e lavoro, di proroga di termini amministrativi e processuali*, in G.U. n. 94 del 8.04.2020.

35 D.L. 20 aprile 2020, n. 26, *Disposizioni urgenti in materia di consultazioni elettorali per l'anno 2020*, in G.U. n. 103 del 20.04.2020.

36 D.L. 30 aprile 2020, n. 28, *Misure urgenti per la funzionalità dei sistemi di intercettazioni di conversazioni e comunicazioni, ulteriori misure urgenti in materia di ordinamento penitenziario, nonché disposizioni integrative e di coordinamento in materia di giustizia civile, amministrativa e contabile e misure urgenti per l'introduzione del sistema di allerta Covid-19*, in G.U. n. 111 del 30.04.2020.

37 D.L. 16 maggio 2020, n. 33, *Ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19*, in G.U. n. 125 del 16.05.2020.

38 D.L. 19 maggio 2020, n. 34, *Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*.



protocolli operativi<sup>40</sup> e le *c.d.* FAQ ovvero risposte alle domande frequenti fornite dal Governo sulle misure emergenziali<sup>41</sup>.

A livello regionale, si rammentino, invece, le numerose ordinanze relative alla gestione dei rifiuti durante il periodo emergenziale. Ordinanze che, come vedremo, si sovrappongono ad un quadro giuridico già particolarmente complesso ed articolato, destando inevitabili problemi di coordinamento e conseguente incertezza normativa. Esse, infatti, si sommano ad altri provvedimenti adottati, seppur con un certo ritardo, al fine di regolare la gestione dei rifiuti nel periodo emergenziale, in ossequio al legame inscindibile che esiste tra salute e ambiente.

### **3. Salute e ambiente. Il legame inscindibile tra vita e natura.**

All'indomani della dichiarazione di emergenza sanitaria, la priorità è stata quella di tutelare la salute dei cittadini, disponendo misure contenitive volte a limitare alcuni diritti fondamentali della persona, dalla libertà di circolazione e soggiorno a quella di riunione in luogo pubblico.

A tal fine si è inciso sugli spostamenti, vincolandoli ai soli casi di necessità per esigenze lavorative, motivi di salute o acquisto di beni primari. Si è, in particolare, disposta la chiusura di strade urbane, parchi e altri luoghi pubblici o aperti al pubblico, si è imposta la quarantena ai soggetti infetti o potenzialmente tali, si sono vietati gli assembramenti e ridotti i servizi di trasporto di persone e di merci, nonché la presenza fisica dei lavoratori negli uffici e nelle sedi professionali e commerciali, predisponendo modalità di lavoro agile o di didattica a distanza.

In un siffatto contesto, tuttavia, i competenti organi statali e regionali paiono essersi dimenticati, quantomeno in un primo momento, dello stretto legame che esiste tra salute e ambiente. Nessuna delle misure adottate per contenere il diffondersi del covid-19 ha riguardato l'ambiente, sebbene lo stesso, nel nostro ordinamento giuridico, riceva una tutela costituzionale ai

---

39 Si ricordino, ad esempio, il Decreto del ministero dell'economia e delle finanze del 24 febbraio 2020, *Sospensione dei termini per l'adempimento degli obblighi tributari a favore dei contribuenti interessati dall'emergenza epidemiologica da COVID-19* in G.U. n. 48 del 26.02.2020; l'Ordinanza del Ministero della Salute del 20 marzo 2020, *Ulteriori misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale* in G.U. n. 73 del 20.03.2020; la circolare n. 15350/117(2) Uff. III- Prot. Civ. del 02.05.2020 ovvero la circolare n. 1100 I/119/7 Uff. II - Ord. e sic. Pub. del 04.05.2020.

40 Si ricordi, ad esempio, il protocollo condiviso di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro.

41 Consultabili all'indirizzo [www.governo.it](http://www.governo.it).

sensi degli articoli 2, 9<sup>42</sup>, 32, 117 e 118 Cost.<sup>43</sup> e, sebbene, ormai da cinquant'anni, la tutela dell'ambiente abbia assunto una portata applicativa strettamente connessa alla salvaguardia della salute.

A partire dalla metà degli anni '70, infatti, l'ambiente è stato inteso come diritto fondamentale della persona. In altre parole, la giurisprudenza ha riconosciuto il diritto dell'uomo ad un *habitat* naturale salubre.<sup>44</sup> Nella decisione n. 5172 del 1979, le Sezioni Unite della Corte di Cassazione, hanno affermato che «*il diritto alla salute, piuttosto (o oltre) che come mero diritto alla vita e all'incolumità fisica, si configura come diritto all'ambiente salubre*».<sup>45</sup> In senso analogo, secondo la Corte Costituzionale, l'ambiente deve essere inteso come «*diritto fondamentale della persona ed interesse fondamentale della collettività*» in quanto posto a presidio di valori costituzionalmente tutelati (artt. 9 e 32 Cost.)<sup>46</sup>.

42 L'art. 9 Cost. è stato il primo disposto costituzionale che ha assunto valore ai fini della tutela dell'ambiente. Il termine paesaggio, infatti, se, in un primo momento, era considerato sinonimo di bellezze naturali e paesaggistiche, in un secondo momento, ha assunto un significato diverso, divenendo un bene necessario per la tutela e lo sviluppo della persona, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali. Nello specifico, il termine paesaggio è stato definito come una «*determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni*» (art. 1 della Convenzione europea del paesaggio del 19 luglio 2000) ovvero come «*territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni*» (art. 131 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, D.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42). In altre parole, il paesaggio ha assunto un significato riconducibile alla tutela della "forma del Paese", legandosi, sempre di più al termine ambiente che, almeno sino alla fine degli anni settanta, era considerato un sinonimo di contesto e quindi strettamente legato al patrimonio nazionale. Solo successivamente, infatti, si è affermata una nozione di ambiente più ampia, indipendente da quella di paesaggio e, quindi, vincolata ad altri principi costituzionale, tra cui, quello di cui all'art. 32 Cost. Per un'analisi più approfondita sul punto cfr. E. MOSTACCI, *L'ambiente e il suo diritto nell'ordinamento costituzionale*, in R. FERRARA, M. A. SANDULLI, *Trattato di diritto dell'ambiente*, (a cura di) R. FERRARA E C. E. GALLO, Giuffrè, 2014, pag. 271 ss.

43 Non solo, sulla tutela dell'ambiente incidono, anche se indirettamente, gli articoli 41, 42, 44 Cost., nonché gli articoli 5, 10, 11 e 97 Cost. che, confermano l'adesione dell'Italia alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute, incluse quelle relative all'ambiente (art. 10 Cost.), costituiscono il presupposto costituzionale per la partecipazione dell'Italia all'Unione europea e al recepimento della normativa, tra qui quella ambientale (art. 11 Cost.) e permettono di disciplinare gli aspetti organizzativi e l'attività amministrativa, legata anche all'azioni a tutela del patrimonio naturale (artt. 5 e 97 Cost.).

44 In dottrina, in senso conforme, cfr., tra i molti, A. POSTIGLIONE, *Il diritto all'ambiente*, Jovene, 1982, pag. 23 e E. CAPACCIOLI, F. DAL PIAZ, *Ambiente (tutela dell')*, in *Digesto Italiano*, Utet, 1980, pagg. 257 ss. In senso opposto, cfr. S. GRASSI, *Tutela dell'ambiente (diritto amministrativo)*, voce in *Enciclopedia del diritto*, vol. I, Giuffrè, 2007; F. FRACCHIA, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente: art. 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale*, in *Dir. Ec.*, 2002, pagg. 215 ss. e M.S. GIANNINI, "Ambiente": *saggio sui diversi aspetti giuridici*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1973., pagg. 15 ss., secondo i quali la configurazione dell'ambiente come diritto soggettivo ad un *habitat* naturale salubre non soddisfa le esigenze di tutela del patrimonio naturale che richiedono interventi di tutela collettività, piuttosto che individuale.

45 Cass. civ., S.U., 6 ottobre 1979 n. 5172.

46 C. Cost. 210 del 28 maggio 1987.

Allo stesso tempo, l'evoluzione giurisprudenziale post riforma costituzionale ha condotto ad interpretare l'ambiente come materia. Esso è divenuto un vero e proprio sistema tutelabile in sé e per sé.<sup>47</sup>

Se è vero, quindi, che la tutela dell'ambiente non deve aver luogo al solo fine di preservare la salute, è anche vero che quest'ultima non può prescindere da un *habitat* naturale sano. Del resto, l'ambiente è un «*elemento determinativo della qualità della vita*». La sua salvaguardia, oltre a rispondere a «*finalità naturalistiche o estetizzanti*», assicura anche all'uomo un *habitat* naturale nel quale poter vivere ed agire<sup>48</sup>.

Ne consegue un legame inscindibile tra patrimonio naturale ed esseri viventi: la tutela del primo, assicura la vita dei secondi. Permettendo di preservare risorse esauribili (si pensi, ad esempio, all'acqua) garantisce alle generazioni presenti e a quelle future beni primari<sup>49</sup>. Non solo, le azioni di salvaguardia ambientale, volte a ridurre l'inquinamento, consentono di contenere i disastri naturali, diminuire la desertificazione e la perdita della biodiversità ovvero di arginare elementi che, limitando le risorse alimentari disponibili ed agevolando la diffusione di sostanze dannose per la salute umana, incidono sulla qualità della vita di milioni di persone.

Del resto, di tale inscindibile legame tra inquinamenti ambientali e qualità della vita umana si è consapevoli ormai da diversi anni (o forse addirittura secoli). Già nelle opere di Lucio Anneo Seneca troviamo, infatti, alcuni riferimenti all'esigenza di ridurre le esalazioni delle cucine e dallo smaltimento non regolato dei rifiuti, al fine di eliminare quella «*atmosfera nauseabonda*» che aggredisce la città. Un'atmosfera «*causata da un lato dai miasmi provenienti dalle fumiganti cucine e dall'altro dal contestuale diffondersi delle costanti esalazioni tipiche di rifiuti smaltiti senza regole*».<sup>50</sup>

Analogamente, il *c.d.* caso Trail Smelter Arbitration, analizzando una controversia tra Stati Uniti e Canada, sorta a causa dei danni provocati ai raccolti statunitensi dai gas tossici derivanti da una fonderia canadese, oltre ad introdurre il principio che vieta di arrecare danni transfrontalieri, ha posto alla luce il rapporto esistente tra attività industriale, inquinamento atmosferico e riduzione delle risorse alimentari.<sup>51</sup>

47 A partire dalla riforma del Titolo V della Costituzione, l'ambiente è stato definito come un vero e proprio sistema omnicomprensivo di diversi interessi: dalla «*conservazione ambientale e paesaggistica*», al «*governo del territorio*» sino alla «*valorizzazione dei beni culturali ed ambientali*» (Corte Cost. 367/2007).

48 C. Cost. 641 del 30 dicembre 1987. Cfr. B. CARAVITA, *Il danno ambientale tra Corte dei Conti, legislatore e Corte Costituzionale*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1988, pagg. 108 ss. e A. POSTIGLIONE, *Il recente orientamento della Corte costituzionale in materia ambientale*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1988, pagg. 93 ss.

49 Sul tema, si rinvia, per ulteriori approfondimenti a L. SALVEMINI, *Stress idrico vs sviluppo sostenibile. Il complesso rapporto tra qualifica giuridica, sistema di gestione e tutela dell'acqua*, in *Federalismi.it*, 2019, pagg. 5 ss.

50 LUCIO ANNEO SENECA, *Lettere a Lucilio* (4 a.C. - 65 d.C.).

Più recentemente, le numerose malattie sviluppate dai cittadini di Roma nord e di Cesano, residenti vicini all'antenna di Santa Maria di Galeria, hanno portato alla luce il difficile rapporto tra salute ed inquinamento elettromagnetico, causando una nota battaglia giudiziaria contro le onde emesse da Radio Vaticana, conclusasi, nel 2005, con una storica sentenza di condanna per il reato di cui all'art. 674 c.p.<sup>52</sup>. Analogamente, l'aumento delle forme tumorali sviluppate da parte dei cittadini residenti in alcune aree di Taranto ha posto l'attenzione, nel noto caso ILVA, sul rapporto tra inquinamento atmosferico ed effetti sanitari.<sup>53</sup>

In conclusione è innegabile una connessione tra salvaguardia ambientale e tutela della salute; connessione che in situazioni di emergenza sanitaria (e non solo) impone di intervenire e regolare anche tutte quelle attività che sono in grado di incidere, direttamente o indirettamente, sul bene ambiente, tra cui quella di gestione dei rifiuti.

#### **4. Emergenza sanitaria e rifiuti. Le prime indicazioni dell'Istituto Superiore della Sanità.**

Il trinomio salute, ambiente e rifiuti è espresso dall'articolo 177 comma 1 del Decreto legislativo 152 del 2006, Codice dell'Ambiente, che colloca tra le misure volte a proteggere il patrimonio naturale e la salute umana anche la gestione dei rifiuti.

Del resto, una non corretta gestione dei rifiuti provoca emissioni nocive ovvero sversamenti nel suolo e nella acque, ingenerando inquinamento diffuso e spargimento di microorganismi patogeni. Effetti che, inevitabilmente, incidono sulla salubrità del *habitat* naturale circostante e, quindi, direttamente o indirettamente, sulla salute pubblica.

51 Trail smelter case (United States, Canada), in Reports of International Arbitral Awards. Recueil des Sentences Arbitrales, 1938/1941, vol. III, UNRIA, pagg. 1905 ss. Il testo della sentenza è consultabile all'indirizzo: [http://untreaty.un.org/cod/riaa/cases/vol\\_III/1905-1982.pdf](http://untreaty.un.org/cod/riaa/cases/vol_III/1905-1982.pdf). In dottrina cfr. T. SCOVAZZI, *Considerazioni sulle norme internazionali in materia di ambiente*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1989, pagg. 590 ss.

52 In dottrina, cfr., tra i molti, G. AMENDOLA, *Art. 674 cod. pen., emissioni moleste e inquinamenti: la cassazione ci ripensa*, in *lexambiente.it*, 2012; G. AMENDOLA, *Radio vaticana, elettrosmog e cassazione: una sentenza molto discutibile*, in *lexambiente.it*, 2008 e A. CHIRICO, *Il caso Radio Vaticana diritto alla salute e i diritti della chiesa*, in *Diritto Ecclesiastico*, 2003.

53 Sul tema, in merito alla vicenda inerente l'ILVA di Taranto cfr. D. PAMELIN, *Il difficile bilanciamento tra diritto alla salute e libertà economiche: i casi ILVA e TEXACO-CHEVRON*, in *costituzionalismo.it*, 2, 2017, pagg. 4 ss.; R. SABIA, *Responsabilità degli enti e reati ambientali. Al banco di prova del principio di legalità. Il caso delle fattispecie associative*, in *Il nuovo diritto penale ambientale*, 2018, pagg. 305 ss.; L. SALVEMINI, *Ilva di Taranto*, in *QuotidianoLegale.it*, 2013; L. SALVEMINI, *ILVA: Ordinanza GIP di Taranto. Il testo integrale*, in *QuotidianoLegale.it*, 2012; S. CORBETTA, *Il disastro provocato dall'Ilva di Taranto, tra forzature giurisprudenziali e inerzie del legislatore*, in *Corriere del merito*, 2012.

In un siffatto contesto, è inevitabile che in situazioni già caratterizzate da criticità sanitarie, l'adozione di procedure di raccolta e smaltimento dei rifiuti non corrette o comunque non adeguate alla realtà emergenziale rischi di vanificare gli sforzi volti a tutelare la salute pubblica, esponendo i cittadini a nuovi rischi. Da qui, l'esigenza di intervenire sul trattamento dei rifiuti prodotti durante l'emergenza sanitaria ed, in particolare, di quei rifiuti provenienti da soggetti positivi al covid-19 ovvero sottoposti a quarantena precauzionale, in quanto rifiuti infetti o potenzialmente tali.

Un primo intervento in tal senso si è avuto da parte dell'Istituto Superiore della Sanità (ISS), il 13 marzo 2020, con la predisposizione e la divulgazione di una guida pratica per eliminare i rifiuti domestici.

Nella suddetta guida, si suggeriva ai soggetti in quarantena obbligatoria di non procedere con la raccolta differenziata e di chiudere i propri rifiuti in due o tre sacchetti possibilmente resistenti, ponendoli uno dentro l'altro, all'interno del contenitore utilizzato per la raccolta indifferenziata, se possibile a pedale, e in locali non accessibili agli animali domestici. Nello specifico, ai predetti soggetti veniva suggerito di gettare tutti i rifiuti (plastica, vetro, carta, umido, metallo e indifferenziata, ivi compresi i fazzoletti, rotoli di carta, mascherine, guanti e teli monouso) nello stesso contenitore utilizzato per la raccolta indifferenziata, di chiudere bene i sacchetti senza schiacciarli con le mani, usufruendo dei lacci di chiusura o nastro adesivo, nonché indossando guanti monouso che, una volta terminate le operazioni, andavano gettati nel nuovo sacchetto preparato per la raccolta indifferenziata. Veniva, in ultimo, indicato di far smaltire i rifiuti ogni giorno.<sup>54</sup>

Al contrario, ai soggetti non positivi veniva raccomandato di proseguire la raccolta differenziata, ad eccezione di mascherine e guanti, i quali, unitamente ai fazzoletti di carta, devono essere buttati nella raccolta indifferenziata. Anche a tali soggetti veniva comunque suggerito di utilizzare, per i rifiuti indifferenziati, due o tre sacchetti possibilmente resistenti (uno dentro l'altro) all'interno del contenitore abitualmente adoperato, di chiudere bene il sacchetto e di smaltirlo come indifferenziata.<sup>55</sup>

Poco più di quindici giorni dopo, l'Istituto Superiore della Sanità (ISS) ha diffuso un secondo documento, nel quale precisava che, per i rifiuti urbani prodotti nelle abitazioni ove soggiornano soggetti positivi o in quarantena obbligatoria, la scelta ideale sarebbe stata quella di riferirsi al DPR 254/2003, così qualificando detti rifiuti come sanitari pericolosi a rischio

---

<sup>54</sup> Istituto Superiore di Sanità, guida pratica del 14.03.2020.

<sup>55</sup> Ibidem.

infettivo e disponendo le conseguenti prescrizioni per la raccolta e lo smaltimento<sup>56</sup>.

Allo stesso tempo, tuttavia, l'ISS ha dichiarato di essere consapevole che la procedura prevista dal DPR 254/2003 avrebbe potuto essere di difficile attuazione per l'assenza di contratti in essere con aziende specializzate nella raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti sanitari a rischio infettivo. Il documento in esame raccomandava quindi procedure ritenute sufficientemente protettive per la salute pubblica. In particolare, oltre a ribadire quanto già prescritto con la precedente nota, sopra richiamata, l'ISS individuava alcune regole comportamentali anche per gli operatori e per le aziende del settore di raccolta e smaltimento rifiuti, nonché per i volontari che svolgono assistenza domiciliare. Si consigliava di aumentare la frequenza della raccolta al fine di evitare che la permanenza dei rifiuti nelle abitazioni, nonché di destinare i predetti all'incenerimento senza alcun pretrattamento o ulteriore selezione ovvero, in casi di impossibilità, in impianti di trattamento meccanico, meccanico-biologico o biologico meccanico, sterilizzazione o discarica, senza pretrattamenti. In dette ipotesi, tuttavia, si consigliava di evitare la selezione manuale dei rifiuti, di ridurre la loro movimentazione, nonché di confinare gli stessi, coprendoli al fine di evitare la dispersione di agenti patogeni.<sup>57</sup>

Le suddette osservazioni riproducono, seppur solo in parte, quanto contenuto in altri documenti intervenuti sul tema che, come si vedrà, hanno previsto ulteriori prescrizioni, dando adito a numerose discussioni. Si tratta, in particolare, delle indicazioni dell'Istituto Superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) e del Sistema nazionale per la protezione dell'Ambiente (SNPA)<sup>58</sup>, nonché della circolare del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare<sup>59</sup>.

#### **4.1. Le note di ISPRA, la circolare del Ministero dell'Ambiente e le ordinanze regionali: facciamo chiarezza.**

Subito dopo il primo intervento dell'Istituto Superiore della Sanità, il tema rifiuti covid-19 è stato oggetto di attenzione anche da parte

<sup>56</sup> Istituto Superiore di Sanità, Gruppo di Lavoro ISS Ambiente e Gestione dei Rifiuti, *Rapporto ISS COVID-19, n. 3/2020 Rev. Indicazioni ad interim per la gestione dei rifiuti urbani in relazione alla trasmissione dell'infezione da virus SARS-CoV-2*, 31.03.2020.

<sup>57</sup> Ibidem.

<sup>58</sup> Istituto Superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) e del Sistema nazionale per la protezione dell'Ambiente (SNPA), *Prime indicazioni generali per la gestione dei rifiuti - emergenza covid-19*, 23.03.2020.

<sup>59</sup> Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, *Circolare ministeriale recante "Criticità nella gestione dei rifiuti per effetto dell'Emergenza COVID 19 - indicazioni"*, n. 22276 del 30.03.2020.

dell'Istituto Superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), del Sistema nazionale per la protezione dell'Ambiente (SNPA) e del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare.

Nello specifico, l'Istituto Superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) e il Sistema nazionale per la protezione dell'Ambiente (SNPA) hanno adottato alcune prime indicazioni generali per la gestione dei rifiuti covid-19. In dette note, veniva precisata la classificazione dei rifiuti urbani indifferenziati con codice 200301 e consigliata l'adozione di alcune misure per evitare il sovraccarico degli impianti di gestione e la conseguente interruzione del servizio. In particolare, veniva consigliato, oltre ad un rinvio dei termini amministrativi, di incrementare la capacità di deposito temporaneo e le capacità di stoccaggio e di garantire il prioritario incenerimento dei rifiuti sanitari a rischio infettivo o lo smaltimento in discarica in caso di difficoltà di destinazione<sup>60</sup>.

Si tratta di previsioni che, pochi giorni dopo, sono state riprese e sviluppate dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare nella circolare del 30 marzo 2020<sup>61</sup>, la quale, oltre a qualificare i rifiuti in parola come urbani non differenziati, ha fornito alcune indicazioni sulle misure adottabili dalla Regioni per risolvere le criticità dovute all'emergenza COVID 19. In altre parole, la circolare ministeriale consiglia l'adozione di ordinanze regionali ai sensi dell'art. 191 D.lgs. 152/2006 al fine di disciplinare:

- a) la capacità di stoccaggio degli impianti, consentendo un aumento, disposto con SCIA ex art. 19 L. 241/90, entro un limite massimo inferiore al 50%;
- b) il deposito temporaneo dei rifiuti, consentendo un incremento fino ad un quantitativo massimo doppio di quello individuato a livello legislativo<sup>62</sup> e per una durata non superiore a 18 mesi ovvero, con riguardo al deposito presso i centri di raccolta comunali, un aumento della capacità annua ed istantanea di stoccaggio, nel limite massimo del 20%, fino ad una durata doppia di quella individuata dal D.lgs. 152/2006;
- c) gli impianti di incenerimento, autorizzando un incremento della capacità termica massima valutata in sede di autorizzazione, al fine di consentire la gestione dei rifiuti urbani indifferenziati e garantire la possibilità di destinare ad incenerimento i fanghi di depurazione;

<sup>60</sup> Istituto Superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) e del Sistema nazionale per la protezione dell'Ambiente (SNPA), Prime indicazioni generali per la gestione dei rifiuti - emergenza covid-19, 23.03.2020 e Istituto Superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) e del Sistema nazionale per la protezione dell'Ambiente (SNPA), I rifiuti costituiti da dpi usati, 5.2020.

<sup>61</sup> Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, *Circolare ministeriale recante "Criticità nella gestione dei rifiuti per effetto dell'Emergenza COVID 19 - indicazioni"*, n. 22276 del 30.03.2020.

<sup>62</sup> cfr. Art. 183, comma 1, lettera bb), punto 2 D.lgs. 152/2006.

d) lo smaltimento in discarica, consentendo, con SCIA, una modifica temporanea delle autorizzazioni per consentire il conferimento di rifiuti privi di possibili destinazioni alternative.

Nei mesi successivi, su questi aspetti sono intervenuti altri numerosi provvedimenti.

In merito alla qualificazione dei rifiuti covid-19, l'Istituto Superiore della Sanità, l'Istituto Superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) e il Sistema nazionale per la protezione dell'Ambiente (SNPA)<sup>63</sup> hanno distinto a seconda che guanti e mascherine provengano da ambiente domestico o meno. Nel primo caso, tali dispositivi di protezione personale sono qualificati come rifiuti urbani indifferenziati. Nel secondo caso, invece, la qualificazione muta a seconda dell'attività svolta nell'ambiente non domestico in cui sono prodotti ed, in particolare, a seconda che nelle attività detti rifiuti siano o meno già stati assimilati ai rifiuti urbani indifferenziati.<sup>64</sup>

Non solo, più recentemente, sul punto è intervenuta anche la legge di conversione del D.L. 8 aprile 2020, n. 23 (Decreto Liquidità) che ha introdotto l'art. 30 *bis*, disciplinando la gestione dei rifiuti sanitari derivanti da strutture ospedaliere o simili. In particolare, il predetto disposto normativo, dispone che, fino a trenta giorni dopo la dichiarazione di cessazione dello stato di emergenza sanitaria, i rifiuti siano sottoposti a sterilizzazione ai sensi dell'art. 2 comma 1 lett. m) DPR 254/2003 e poi sottoposti al regime giuridico dei rifiuti urbani.<sup>65</sup>

Con riguardo, invece, agli altri aspetti sopra ricordati, ed in particolare, in relazione al deposito temporaneo di rifiuti, in sede di conversione, il D.L. 18/2020 è stato integrato con l'art. 113 *bis* che ha recepito le indicazioni ministeriali, consentendo l'aumento da 30 a 60 metri cubi (20 di rifiuti pericolosi)<sup>66</sup>.

A questo quadro normativo già complicato, si aggiungo anche le numerose ordinanze regionali che, facendo seguito alla circolare ministeriale e ai successivi interventi legislativi e provvedimenti, sono intervenute ex art. 191 D.lgs. 152/2006. Si ricordi l'ordinanza della Regione Piemonte 44/2020<sup>67</sup>, le ordinanze della Regione autonoma Valle d'Aosta

<sup>63</sup> Istituto Superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) e del Sistema nazionale per la protezione dell'Ambiente (SNPA), I rifiuti costituiti da dpi usati, 5.2020.

<sup>64</sup> Istituto Superiore di Sanità, Rapporto COVID-19 n 26/2020, Indicazioni ad interim su gestione e smaltimento di mascherine e guanti monouso provenienti da utilizzo domestico e non domestico Gruppo di Lavoro ISS Ambiente - Rifiuti COVID-19, 18 maggio 2020.

<sup>65</sup> D.L. 8 aprile 2020, n. 23, convertito con modificazioni dalla L. 5 giugno 2020, n. 40, recante «Misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di poteri speciali nei settori strategici, nonché interventi in materia di salute e lavoro, di proroga di termini amministrativi processuali».

<sup>66</sup> Art. 113 *bis* D.L. 17 marzo 2020, n. 18, convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020, n. 27.

<sup>67</sup> Ordinanza del Presidente della Giunta Regionale Piemonte del 15 aprile 2020, n. 44 ex art. 191 D.lgs. 152/2006: «Ordinanza contingibile e urgente del Presidente della Giunta regionale per il ricorso



181/2020 e 222/2020; i provvedimenti della Regione Liguria 23/2020 ovvero il decreto 9/2020 e le ordinanze 8/2020, 23/2020 e 29/2020<sup>68</sup>; le ordinanze della Regione Lombardia 520/2020 e 554/2020<sup>69</sup>; le ordinanze della Regione Emilia-Romagna 43/2020, 57/2020, 79/2020 e 102/2020<sup>70</sup>; l'ordinanza della Provincia autonoma di Trento n. A001/2020/207099/1 del 2020<sup>71</sup>; le ordinanze della Regione Veneto 32/2020 e 41/2020<sup>72</sup>; l'ordinanza del Presidente della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia 1/2020/AMB<sup>73</sup>; le ordinanze della Regione Toscana 13/2020; 22/2020 e 25/2020<sup>74</sup>; le ordinanze della Regione Umbria 13/2020 e 24/2020<sup>75</sup>; le ordinanze della

---

*temporaneo a particolari forme di gestione dei rifiuti per garantire la continuità delle attività ed operazioni connesse alla raccolta differenziata dei rifiuti, al fine di scongiurare interruzioni di servizio dovute alla situazione emergenziale Covid-19".*

68 Ordinanza del Presidente della Giunta Regionale Liguria n. 8 del 2020: "*smaltimento di rifiuti domestici provenienti da abitazioni in cui sono presenti soggetti positivi al tampone per Covid-19, in isolamento o quarantena obbligatoria*"; Ordinanza del Presidente della Giunta Regionale Liguria n. 23 del 2020: "*deroghe al deposito temporaneo di rifiuti e differimento del versamento dei diritti di iscrizione al registro della attività di gestione rifiuti di cui al D.M. 350/1998*" e Ordinanza del Presidente della Giunta Regionale Liguria n. 29 del 2020: "*disposizioni per la gestione dei rifiuti costituiti da dispositivi per la protezione individuale usati*".

69 Decreto Regione Lombardia, n. 520 del 01.04.2020, *Ordinanza contingibile ed urgente ai sensi dell'art. 191 del d.lgs. 152/2006. Disposizioni urgenti in materia di gestione dei rifiuti e di bonifica a seguito dell'emergenza epidemiologica da covid-19 e Decreto Regione Lombardia, n. 554 del 29.05.2020, Ordinanza contingibile ed urgente ai sensi dell'art. 191 del d.lgs.152/2006. disposizioni urgenti in materia di gestione dei rifiuti e di bonifica a seguito dell'emergenza epidemiologica da covid-19. -modifica dei punti 3, 8, 9, 12, 13 e 15 e cessazione efficacia del punto 21dell'ordinanza n.520 del 1° aprile 2020.*

70 del Presidente della Giunta regionale Emilia-Romagna n. 43 del 20.03.2020: "*Ordinanza ai sensi dell'articolo 32 della legge 23 dicembre 1978, e dell'art. 191 del D.Lgs. 152/2006 n. 833. disposizioni urgenti in materia di gestione dei rifiuti a seguito dall'emergenza epidemiologica da Covid-19*"; Ordinanza del Presidente della Giunta regionale Emilia-Romagna n. 57 del 03.04.2020, "*Ordinanza ai sensi dell'articolo 32 della legge 23 dicembre 1978, n. 833 in tema di misure per la gestione dell'emergenza sanitaria legata alla diffusione della sindrome da COVID-19. Disposizioni in materia di trasporto, rifiuti e sanità privata*"; Ordinanza del Presidente della Giunta regionale Emilia-Romagna n. 79 del 20.03.2020, adottata ai sensi dell'articolo 32 della legge 23 dicembre 1978, n. 833 e dell'art. 191 del D.lgs. 152/2006, su "*Disposizioni urgenti in materia di gestione dei rifiuti a seguito dall'emergenza epidemiologica da COVID-19*" e Ordinanza del Presidente della Giunta regionale Emilia-Romagna n. 102 del 03.04.2020, adottata ai sensi dell'articolo 32 della legge 23 dicembre 1978, n. 833 in tema di misure per la gestione dell'emergenza sanitaria legata alla diffusione della sindrome da COVID-19. Disposizioni in materia di trasporto, rifiuti e sanità privata.

71 Ordinanza del Presidente della Provincia autonoma di Trento del 10.04.2020, prot. N. A001/2020/207099/1: "*Ulteriore ordinanza contingibile -urgente concernente il ricorso temporaneo a speciali forme di gestione dei rifiuti ai sensi dell'art. 191 del D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 ("Norme in materia ambientale"), nonché disposizioni relative a scadenze, adempimento, obblighi informativi, provvedimenti amministrativi e sanzionatori in materia ambientale*".

72 Ordinanza del Presidente della Giunta regionale Veneto n. 32 del 19.03.2020: "*Disposizioni urgenti per la gestione dei rifiuti sanitari pericolosi a rischio infettivo prodotti dalle strutture sanitarie regionali a seguito dell'emergenza epidemiologica COVID-19 e per la gestione dei rifiuti urbani prodotti nelle aree dichiarate focolaio. Art. 191 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 ss.mm.ii.*" e Ordinanza del Presidente della Giunta regionale Veneto n. 41 del 15.04.2020: "*Disposizioni urgenti in materia di gestione rifiuti a seguito dell'emergenza epidemiologica da COVID -19. Art. 191 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 ss.mm.ii*".

Regione Marche 17/2020 e 23/2020<sup>76</sup>; le ordinanze della Regione Lazio Z00015/2020 e Z00022/2020<sup>77</sup>; le ordinanza della Regione Abruzzo 13/2020 e 66/2020<sup>78</sup>; l'ordinanza della Regione Campania 38/2020<sup>79</sup>; le ordinanze della Regione Molise 13/2020 e 33/2020<sup>80</sup>; le ordinanze della Regione Basilicata 8/2020 e 13/2020<sup>81</sup>; l'ordinanza della Regione Puglia 206/2020<sup>82</sup>; l'ordinanza della Regione Calabria 28/2020<sup>83</sup>; l'ordinanza della Regione Siciliana 1/2020<sup>84</sup> e l'ordinanza della Regione autonoma Sardegna 16/2020<sup>85</sup>.

Si tratta di più di venti provvedimenti regionali, ognuno dei quali presenta delle proprie peculiarità. In merito all'aumento della capacità annua di stoccaggio, ad esempio, le Regioni hanno regolato in modo diverso

73 Ordinanza del Presidente della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia n. 1/2020/AMB. Direzione centrale difesa dell'ambiente, energia e sviluppo sostenibile. Ordinanza contingibile e urgente ex art. 191, D.lgs. 152/2006. Misure urgenti in materia di gestione dei rifiuti nel periodo di emergenza epidemiologica da COVID2019.

74 Ordinanza del Presidente della Giunta regionale Toscana n. 13 del 16.03.2020, n. 22 del 01.04.2020, n. 25 del 06.04.2020: "*Emergenza epidemiologica da COVID-19. Misure per la gestione dei rifiuti - Ordinanza ai sensi dell'art. 191 del D.lgs. 152/2006*" e

75 Ordinanza del Presidente della Giunta regionale Umbria del 30.03.2020, n. 13: "*Ulteriori misure per la gestione dell'Emergenza epidemiologica da COVID-19. Ordinanza ai sensi dell'art. 191 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 in materia di gestione dei rifiuti urbani provenienti da abitazioni di pazienti positivi al SARS-Cov-2 in isolamento o in quarantena obbligatoria nonché per la gestione di impianti per il trattamento della frazione organica*" e Ordinanza del Presidente della Giunta regionale Umbria del 14.05.2020, n. 24: "*Ulteriori misure per la gestione dell'Emergenza epidemiologica da COVID-19. Ordinanza ai sensi dell'art. 191 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 concernente l'assimilazione dei rifiuti prodotti nell'esercizio delle attività economiche-produttive, comprese quelle commerciali e di servizi, al fine di assicurare le misure anticontagio*".

76 Ordinanze del Presidente della Giunta regionale n. 17 del 01.04.2020 e n. 23 del 24.4.2020.

77 Ordinanza del Presidente della Giunta regionale Lazio n. Z00015 del 25.03.2020 e Z00022 del 01.04.2020 avente ad oggetto "*ulteriori misure urgenti per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19. Ordinanza contingibile e urgente ai sensi dell'articolo 191 del D.Lgs. 152/2006. Ricorso temporaneo a forme speciali di gestione dei rifiuti con ricorso a regimi straordinari, al fine di evitare l'interruzione del pubblico servizio di gestione dei rifiuti*".

78 Ordinanza n. 13 del 22.03.2020 della Regione Abruzzo adottata ex art. 191 del D.lgs. 152/06 e s.m.i. e dell'art. 53, comma 1, della L.R. 45/07 e s.m.i. per disporre l'applicazione sul territorio regionale di "*Indirizzi operativi per la gestione dei rifiuti urbani - Disposizioni urgenti per il sistema impiantistico - Emergenza COVID-19*" e Ordinanza n. 66 del 27.05.2020 della Regione Abruzzo: "*Emergenza Covid-19. Ordinanza contingibile e urgente per consentire il ricorso temporaneo a speciali forme di gestione dei rifiuti provenienti dalle attività produttive ai sensi dell'art. 191 del D.lgs. 03.04.2006, n. 152 e s.m.i. e art. 53 della L.R. 45/07 e s.m.i. - Disposizioni tecnico-gestionali per il corretto smaltimento dei Dispositivi di Protezione Individuali (DPI), provenienti dalle attività economico-produttive*".

79 Ordinanza della Regione Campania n. 38 del 23.04.2020, riguardante "*Ulteriori misure per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID 2019. Ordinanza ai sensi dell'art. 191, del d.lgs. n. 152 del 2006. Disposizioni urgenti in materia di gestione dei rifiuti a seguito dell'emergenza epidemiologica da COVID-19*".

80 Ordinanza del Presidente della Giunta regionale Molise n. 13 del 02.04.2020: "*Emergenza covid-19 - indirizzi operativi per la gestione dei rifiuti urbani e per il sistema impiantistico. ordinanza ex art. 191 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, e ss.mm. e ii.*" e Ordinanza del Presidente della Giunta regionale Molise n. 33 del 10.06.2020: "*Emergenza Covid-19 - indirizzi operativi per la gestione dei rifiuti urbani e per il sistema impiantistico. ordinanza ex art. 191 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, e ss.mm. e ii.. Integrazione ordinanza del presidente della Giunta regionale Molise n. 13 del 2 aprile 2020*".

sia il limite massimo di aumento consentito, sia i presupposti necessari per poter operare tale incremento. Se la Regione Piemonte, infatti, ha previsto percentuali di aumento differenti a seconda che via sia o meno l'adeguamento della fideiussione<sup>86</sup>, la maggior parte delle altre Regioni ha, invece, consentito l'aumento senza alcun onere aggiuntivo. Non solo, vi sono delle differenze regionali anche in relazione alle percentuali di aumento consentite: la regione Lombardia, ad esempio, ha consentito un aumento nel limite massimo del 20%<sup>87</sup> mentre la Regione Emilia-Romagna ha disposto, con l'ordinanza 57/2020, un aumento massimo del 50%<sup>88</sup>.

In un siffatto contesto è inevitabile il sorgere di alcune criticità sia per il cittadino, sia per l'operatore del diritto, dovute, in particolare, all'incertezza e al disorientamento normativo che una siffatta catena provvedimentale crea.

## 5. Alcuni profili critici: l'incertezza normativa.

81 Ordinanza del Presidente Giunta regionale Basilicata n. 8 del 21.3.2020: "Ulteriori misure urgenti per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19. Ordinanza ai sensi dell'articolo 32, comma 3, della legge 23 dicembre 1978, n. 833. Disposizioni in materia di trattamento dei rifiuti urbani" e Ordinanza del Presidente Giunta regionale Basilicata n. 13 del 31.03.2020 ex articolo 191 del Decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e successive modificazioni e integrazioni. Disposizioni per consentire il ricorso temporaneo a speciali forme di gestione dei rifiuti urbani.

82 Ordinanza del Presidente della Giunta Regionale Puglia del 11 aprile 2020, n. 206: "Misure per fronteggiare le criticità nella gestione dei rifiuti per effetto dell'Emergenza SARS-CoV-2".

83 Ordinanza del Presidente della Regione Calabria n. 28 del 10.04.2020, relativa ad "Urgenti misure per assicurare la corretta gestione dei rifiuti correlate alla prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Ordinanza ai sensi dell'art. 32, comma 3, della legge 23 dicembre 1978, n. 833 e dell'art. 117, comma 1, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 e dell'art. 191 del D.Lvo n. 152/2006".

84 Ordinanza del Presidente della Regione Siciliana n. 1/rif. del 27.03.2020 ricorso temporaneo ad una speciale forma di gestione dei rifiuti urbani a seguito dell'emergenza epidemiologica da virus Covid-19.

85 Ordinanza della Regione autonoma Sardegna n. 16 del 3 aprile 2020 relativa a "Ulteriori misure straordinarie urgenti di contrasto e prevenzione della diffusione epidemiologica da COVID-2019 nel territorio regionale della Sardegna. Ordinanza ai sensi dell'art. 32, comma 3, della legge 23 dicembre 1978, n. 833 in materia di igiene e sanità pubblica. Disposizioni per la gestione dei rifiuti urbani".

86 In particolare, secondo il D.P.G.R. della Regione Piemonte del 15.04.2020 n. 44 l'aumento di stoccaggio per i soggetti già autorizzati ex artt. 208, 214 e 216 parte IV del Dlgs 152/02 è così articolato: i) aumento del 20%, senza alcun onere di fidejussione; II) aumento sino ad un massimo del 50%, previo versamento di un adeguamento della fidejussione e/o diritto all'iscrizione; iii) adeguamenti per aumenti tra il 21% e il 50%.

87 Cfr. punto 16 del Decreto Regione Lombardia, n. 520 del 01.04.2020, Ordinanza contingibile ed urgente ai sensi dell'art. 191 del d.lgs. 152/2006. disposizioni urgenti in materia di gestione dei rifiuti e di bonifica a seguito dell'emergenza epidemiologica da covid-19.

88 Cfr. Ordinanza del Presidente della Giunta regionale Emilia-Romagna n. 57 del 03.04.2020, "Ordinanza ai sensi dell'articolo 32 della legge 23 dicembre 1978, n. 833 in tema di misure per la gestione dell'emergenza sanitaria legata alla diffusione della sindrome da COVID-19. Disposizioni in materia di trasporto, rifiuti e sanità privata".

In materia di gestione dei rifiuti da covid-19, in pochi mesi, sono intervenute più di venti ordinanze regionali, plurime guide predisposte dall'Istituto Superiore della Sanità, una nota contenente le indicazioni di ISPRA/SNPA ed una circolare ministeriale, oltre alle disposizioni di due decreti legge.

Una siffatta produzione normativa, se da un lato ha cercato di rispondere all'esigenza di coordinare la gestione dei rifiuti con quella di emergenza sanitaria, dall'altra ha aperto la strada ad alcuni profili problematici.

Sono sorte, in particolare, criticità di ordine quantitativo ovvero connesse alla produzione eccessiva (o, come definita da parte della dottrina, «bulimica»<sup>89</sup>) di norme e provvedimenti di *soft law*. Operatori del settore ma non solo, anche cittadini, professionisti, agenti di controllo e organi giudicanti, si sono trovati a doversi orientare in un labirinto normativo creato per gestire dei rifiuti infetti o potenzialmente tali ovvero a doversi orientare in una disciplina introdotta *ex novo* per regolare la raccolta e lo smaltimento di rifiuti provenienti da ambienti di isolamento infettivo.

A ben vedere, tuttavia, una siffatta disciplina era già presente nel nostro ordinamento. Il D.P.R. n. 254 del 15 luglio 2003 regola la gestione dei rifiuti sanitari ed, in particolare, tra il resto, dei rifiuti sanitari pericolosi a rischio infettivo<sup>90</sup>. Categoria, quest'ultima, che ricomprende tutti i rifiuti provenienti da ambienti di isolamento infettivo nei quali sussiste un rischio di trasmissione biologica aerea<sup>91</sup> e che vanta un proprio specifico sistema di gestione nel capo II del citato decreto<sup>92</sup>.

Nello specifico, il capo II del D.P.R. n. 254 del 15 luglio 2003 regola sia il deposito, sia la movimentazione, sia la raccolta ed il trasporto dei rifiuti sanitari pericolosi a rischio infettivo, disponendo la loro raccolta in appositi imballaggi, facilmente distinguibili e resistenti agli urti ovvero limitando il periodo di deposito, così evitando che l'eccessiva permanenza dei rifiuti infetti in luoghi non idonei sia causa di conseguenze negative per l'*habitat* naturale circostanze e comportamenti, quindi, rischi per la salute pubblica. In

<sup>89</sup> A. MORELLI, *op. cit.*, pag. 1.

<sup>90</sup> Art. 1, comma 5, lett. d), D.P.R. n. 254 del 15 luglio 2003.

<sup>91</sup> Art. 2, comma 1, lett. d), n. 1, D.P.R. n. 254 del 15 luglio 2003.

<sup>92</sup> Cfr. Capo II, D.P.R. n. 254 del 15 luglio 2003, *Rifiuti sanitari pericolosi a rischio infettivo* e, in particolare, art. 8, D.P.R. n. 254 del 15 luglio 2003 secondo cui i rifiuti sanitari pericolosi a rischio infettivo devono essere raccolti in due appositi imballaggi, recanti la dicitura "rifiuti sanitari pericolosi a rischio infettivo" e il simbolo del rischio biologico. Il secondo imballaggio deve essere tale da resistere agli urti provocati dalla movimentazione e deve essere facilmente distinguibile da altri rifiuti, attraverso apposito colore. Il deposito dei rifiuti in parola è consentito per un periodo limitato e deve avvenire in modo da non comportare rischi per la salute. Analogamente, ogni altra operazione deve aver luogo con le cautele imposte dal regime generale dei rifiuti pericolosi, ivi compreso il trasporto verso impianti di incenerimento preventivamente designati, che deve avvenire nel più breve tempo tecnicamente possibile.

detta prospettiva, tali rifiuti devono essere trasportati, nel più breve tempo possibile, verso impianti di incenerimento preventivamente designati.<sup>93</sup>

L'introduzione di una disciplina *ex novo* per gestire i rifiuti prodotti da soggetti potenzialmente infetti, e il conseguente disordinamento normativo da quest'ultima creato, quindi, avrebbe potuto essere evitata o, quantomeno, limitata ad alcuni aspetti e previsioni, rinviando a quanto disposto dal D.P.R. n. 254/2003 (così come, del resto, suggerito dall'Istituto Superiore della Sanità), eventualmente intervenendo al solo fine di adeguare la disciplina normativa già in vigore alla nuova malattia respiratoria.

In tal modo, si sarebbe evitato di introdurre una disciplina dei rifiuti covid-19 diversa rispetto a quella contenuta nella normativa appositamente dedicata ai rifiuti a rischio infettivo (D.P.R. 254/2003). Una disciplina che, incrementando quel bagaglio di atti normativi e provvedimenti che da mesi accompagna la vita degli italiani, ha creato disorientamento ed incertezza normativa.<sup>94</sup> Un'incertezza aggravata, come si vedrà, dalla natura degli strumenti utilizzati. La scelta di agire con linee guida, circolari, note ed ordinanze regionali ha, infatti, creato ulteriori criticità.

### **5.1. Rifiuti covid-19: pericolosi o non pericolosi? Il dubbio permane.**

Le note, le linee guida e le circolari interpretative in cui viene definita la classificazione dei rifiuti covid-19, in quanto atti privi di valore normativo non assumono carattere vincolante per i soggetti estranei all'amministrazione che li ha adottati ovvero, come più volte affermato dalla

---

<sup>93</sup> Artt. 8 ss. D.P.R. n. 254 del 15 luglio 2003.

<sup>94</sup> Un altro ambito in cui l'adozione di nuovi atti e provvedimenti avrebbe potuto essere contenuta è quello inerente il settore degli appalti pubblici. L'esigenza di garantire in tempi rapidi la fornitura di beni e servizi primari (dispositivi di protezione individuale, infrastrutture ospedaliere e piattaforme informatiche) ovvero di rendere più tempestive le procedure di acquisto di forniture, servizi e lavori, necessari per affrontare l'emergenza ha condotto il legislatore ad intervenire il D.L. n. 18 del 17 marzo 2020, convertito con modificazioni nella legge 24 aprile 2020, n. 27, disponendo, all'art. 72, comma 2, lett. a), la possibilità di ricorrere, fino al 31 dicembre 2020, anche alla procedura negoziata di cui all'art. 63, comma 6, D.lgs. 50/2016 ovvero autorizzando, all'art. 75, le amministrazioni aggiudicatrici all'acquisto di beni e servizi informatici mediante procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara ai sensi dell'art. 63, comma 2, lett. c), D.lgs. 50/2016, nonché consentendo, per il ripristino della funzionalità degli Istituti penitenziari, l'esecuzione dei lavori di somma urgenza con le procedure di cui all'art. 163, D.lgs. 50/2016. Previsioni che hanno ulteriormente aggravato il quadro normativo esistente e che, disponendo un mero rinvio a norme già esistenti, avrebbero potuto essere evitate, ricorrendo, al più, ad un provvedimento interpretativo di alcune disposizioni del Codice Appalti (D.lgs. 50/2016). Quest'ultimo, infatti, come osservato dalla Commissione Europea, già contiene disposizioni che consentono l'accelerazione delle procedure di gara ad evidenza pubblica ovvero lo svolgimento delle stesse con modalità semplificate. (Sul punto cfr. Comunicazione della Commissione Europea, Orientamenti della Commissione europea sull'utilizzo del quadro in materia di appalti pubblici nella situazione di emergenza connessa alla crisi della Covid-19, 2020/C 108 I/01), in Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, 01.04.2020).

giurisprudenza di legittimità, né per destinatari dei relativi atti applicativi<sup>95</sup>, né per gli organi giudicanti<sup>96</sup>. Del resto, si tratta di provvedimenti che, «*non presentano una portata immediatamente lesiva, assolvendo allo scopo, ... , di supportare l'amministrazione e favorire comportamenti omogenei*». Pertanto, «*lungi dal fissare regole di carattere prescrittivo, si atteggiavano soltanto quale strumento di "regolazione flessibile", con funzione ricognitiva di principi di carattere generale e di ausilio interpretativo alle amministrazioni cui sono rivolte*»<sup>97</sup>.

Ne deriva una situazione di indeterminatezza normativa. Da un lato, infatti, le indicazioni generali per la gestione dei rifiuti covid-19 date dall'Istituto Superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) e dal Sistema nazionale per la protezione dell'Ambiente (SNPA), qualificano i rifiuti provenienti da ambiente domestico infetto o potenzialmente tale come urbani indifferenziati con codice 200301<sup>98</sup>. Dall'altra, la predetta classificazione non trova conferma in alcun atto legislativo. Sul punto, infatti, il legislatore è intervenuto solo con l'art. 30 *bis* D.L. 8 aprile 2020, n. 23 (Decreto Liquidità), che, tuttavia, come già ricordato, riguarda esclusivamente i rifiuti prodotti all'interno di strutture ospedaliere o simili<sup>99</sup>.

In un siffatto contesto si oscilla tra la classificazione suggerita dagli organi competenti, anche se meramente con linee guida e circolari (che, come precisato, non sono vincolanti per il giudice in sede di interpretazione) e la classificazione che deriverebbe dalla corretta interpretazione delle normative specifiche vigenti in materia di rifiuti infetti (D.P.R. 254/03). E, sul punto, la Procura generale della Corte di Cassazione ha già segnalato opinioni differenti<sup>100</sup>.

95 TAR Lombardia, Milano, sez. III, 17 febbraio 2020, n. 311: «le circolari amministrative non hanno valore normativo o provvedimentale e non assumono carattere vincolante per i soggetti destinatari dei relativi atti applicativi, che non hanno l'onere di impugnarle, ma possono limitarsi a contestarne la legittimità al solo scopo di sostenere che detti atti sono illegittimi perché scaturiscono da una circolare illegittima che avrebbe dovuto essere disapplicata; ne discende, a fortiori, che una circolare amministrativa contra legem può essere disapplicata anche d'ufficio dal giudice investito dell'impugnazione dell'atto che ne fa applicazione, anche in assenza di richiesta delle parti (Consiglio di Stato, sez. IV, 4 dicembre 2017, n. 5664)».

96 Cfr., tra le molte, Cass. pen., sez. III, 13 giugno 2012, n. 25170; Cass., SS.UU., 2 novembre 2007 n. 23031 su [www.AmbienteDiritto.it](http://www.AmbienteDiritto.it).

97 TAR Lazio, Roma, sez. I, 15 luglio 2019, n. 9335. Cfr. anche Cons. Stato, sez. V, 22 ottobre 2018, n. 6026.

98 Istituto Superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) e del Sistema nazionale per la protezione dell'Ambiente (SNPA), Prime indicazioni generali per la gestione dei rifiuti - emergenza covid-19, 23.03.2020 e Istituto Superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) e del Sistema nazionale per la protezione dell'Ambiente (SNPA), I rifiuti costituiti da dpi usati, 5.2020.

99 D.L. 8 aprile 2020, n. 23, convertito con modificazioni dalla L. 5 giugno 2020, n. 40, recante «*Misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di poteri speciali nei settori strategici, nonché interventi in materia di salute e lavoro, di proroga di termini amministrativi processuali*».

100 Audizione di GIOVANNI SALVI, procuratore generale presso la Corte di cassazione, e di Pasquale Fimiani, sostituto procuratore generale presso la Corte di cassazione, tenutasi avanti la Commissione

Una dubbia interpretazione che non è priva di risvolti pratici: la classificazione dei rifiuti come speciali pericolosi ai sensi del D.P.R. 254/03 o come urbani indifferenziati non pericolosi, infatti, incide sia sulle già ricordate procedure di gestione, sia sulla gravità e sul trattamento sanzionatorio di eventuali atti illeciti. Si pensi, ad esempio, all'abbandono di rifiuti di cui all'art. 255 D.lgs. 152/2006 ovvero alla gestione di rifiuti non autorizzata, sanzionata dall'art. 256 D.lgs. 152/2006: condotte entrambe sanzionate con pene più severe nei casi in cui riguardino rifiuti pericolosi<sup>101</sup>.

## **5.2. Le disposizioni regionali: destino incerto e allarmanti conseguenze.**

Un'ulteriore criticità riguarda la legittimità delle ordinanze regionali e, conseguentemente, il destino che sarà riservato alle disposizioni in esse contenute: disposizioni derogatorie rispetto alla disciplina ordinaria, adottate con provvedimenti *ex art.* 191 D.lgs. 152/2006 e che, in molti casi, consentono forme di gestione dei rifiuti che, in assenza di provvedimenti, possono integrare fatti di reato.

Ora, ai sensi dell'art. 191 D.lgs. 152/2006, qualora si verificano situazioni di eccezionale ed urgente necessità di tutela della salute pubblica e dell'ambiente, e non si possa altrimenti provvedere, il Presidente della Giunta regionale (o il Presidente della provincia ovvero il Sindaco) possono emettere, nell'ambito delle rispettive competenze, ordinanze contingibili ed urgenti per consentire il ricorso temporaneo a speciali forme di gestione dei rifiuti, garantendo un elevato livello di tutela della salute e dell'ambiente. Tale ordinanze possono contenere disposizioni anche derogatorie rispetto a quelle vigenti ma nel rispetto delle disposizioni contenute nelle direttive europee.<sup>102</sup>

parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati, mercoledì 17 giugno 2020.

101 Art. 255 comma 1 D.lgs. 152/2006 «*Abbandono di rifiuti 1. Fatto salvo quanto disposto dall'articolo 252, comma 2, chiunque, in violazione delle disposizioni di cui agli articoli 192, commi 1 e 2, 226, comma 2, e 231, commi 1 e 2, abbandona o deposita rifiuti ovvero li immette nelle acque superficiali o sotterranee è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da trecento euro a tremila euro. Se l'abbandono riguarda rifiuti pericolosi, la sanzione amministrativa è aumentata fino al doppio.*»

Art. 256 comma 1 D.lgs. 152/2006: «*1. Fuori dai casi sanzionati ai sensi dell'articolo 29-quattordicesimo, comma 1, chiunque effettua una attività di raccolta, trasporto, recupero, smaltimento, commercio ed intermediazione di rifiuti in mancanza della prescritta autorizzazione, iscrizione o comunicazione di cui agli articoli 208, 209, 210, 211, 212, 214, 215 e 216 è punito: a) con la pena dell'arresto da tre mesi a un anno o con l'ammenda da duemilaseicento euro a ventiseimila euro se si tratta di rifiuti non pericolosi; b) con la pena dell'arresto da sei mesi a due anni e con l'ammenda da duemilaseicento euro a ventiseimila euro se si tratta di rifiuti pericolosi.*»

102 Art. 191, D.lgs. 152/2006. In dottrina cfr. A. CARAPPELLUCCI, *Le ordinanze contingibili e urgenti in materia di rifiuti: la nuova declinazione di un istituto controverso*, in *AmbienteDiritto.it*, 2009, pag. 3 ss.

In altre parole, il suddetto disposto normativo attribuisce alle Regioni la possibilità di intervenire mediante provvedimenti aventi un contenuto non predeterminato dalla legge. L'esercizio di tale facoltà, tuttavia, è condizionato a precisi presupposti e requisiti: *a) necessità; b) urgenza; c) impossibilità di provvedere altrimenti; d) proporzionalità e e) temporaneità*. Presupposti che, come recentemente ricordato anche dal Ministero dell'Ambiente<sup>103</sup>, sussistono solo: *a) se si è dinnanzi ad una situazione di pericolo attuale, imminente e non prevedibile, in cui sia necessario tutelare interessi pubblici rilevanti; b) se l'intervento è indifferibile; c) se mancano strumenti ordinari idonei a fronteggiare tale situazione; d) se il sacrificio arrecato ad altri interessi concorrenti è minimo e e) se le deroghe imposte sono limitate nel tempo*.

Nel caso di condotta illecita, autorizzata da una delle predette ordinanze, il compito di verificare la sussistenza dei requisiti e dei presupposti di cui all'art. 191 D.lgs. 152/2006 spetta al giudice penale chiamato a pronunciarsi sul possibile fatto di reato. Come affermato dalla giurisprudenza, infatti, a fronte di tali ordinanze «*il giudice penale deve verificare se ricorrono i presupposti che legittimano l'esercizio concreto della potestà*»<sup>104</sup>, atteso che per le attività di smaltimento e gestione dei rifiuti non autorizzate, «*l'ordinanza di necessità non costituisce un titolo di legittimazione sostitutivo dell'autorizzazione regionale, bensì una causa speciale di giustificazione*»<sup>105</sup>, su cui il giudice ha il potere-dovere di sindacare, verificandone la legittimità formale e sostanziale<sup>106</sup>.

Laddove i requisiti e i presupposti di necessità, urgenza, impossibilità di provvedere altrimenti, proporzionalità e temporaneità siano soddisfatti, l'ordinanza è legittima e le previsioni derogatorie in essa contenute giustificano le condotte eventualmente illecite ovvero poste in essere in violazione dell'ordinaria disciplina. Come recentemente affermato dalla Cassazione penale, infatti, «*in tema di rifiuti, l'adozione di ordinanze contingibili ed urgenti ..., ai sensi dell'art. 191 D.lgs n. 152 del 2006, integra una causa speciale di giustificazione per quelle attività di smaltimento ... non autorizzate, che diversamente integrerebbero un'ipotesi di reato, soltanto quando dette ordinanze, ... , siano emanate per affrontare situazioni temporanee di eccezione ed urgente necessità di tutela della salute pubblica e dell'ambiente e siano congruamente motivate*»<sup>107</sup>.

<sup>103</sup> Ministero dell'Ambiente e del Territorio e del Mare, circolare 5982 del 2016, recante chiarimenti interpretativi relativi alla disciplina delle ordinanze contingibili ed urgenti di cui all'art. 191 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

<sup>104</sup> Cass. pen., sez. III, 16 ottobre 1998, n. 12692.

<sup>105</sup> Cass. pen. sez. III, 20 gennaio 2005 n. 17414.

<sup>106</sup> Cass. Pen., sez. III, 11 febbraio 2016, n. 15410 in Giurisprudenza *AmbienteDiritto.it*, 2016 <https://www.ambientediritto.it/giurisprudenza/corte-di-cassazione-penale-sez-3-13-04-2016-sentenza-n-15410/>.

<sup>107</sup> Ibidem.



Nei casi in cui, invece, il giudice rilevi l'insussistenza dei ricordati presupposti e requisiti, il provvedimento è ritenuto illegittimo; viene, quindi, disapplicato e perde la sua idoneità ad operare come causa di giustificazione della condotta illecita ovvero ad escludere la tipicità del fatto realizzato dal soggetto agente.<sup>108</sup> Ne consegue, in presenza degli altri elementi descritti dalla fattispecie incriminatrice, l'integrazione dei reati eventualmente realizzati. In detta prospettiva, il destino incerto delle ordinanze regionali che consentono modalità di gestione dei rifiuti, che in assenza integrerebbero un'ipotesi di reato, apre ad uno scenario di possibili preoccupanti conseguenze. Un situazione che, inevitabilmente, aggrava la situazione di incertezza caratterizzante la disciplina dei rifiuti covid-19.

### **5.2.1. La “frammentazione” apre la strada alla criminalità.**

In ultimo, la scelta di intervenire sul tema rifiuti covid-19 con ordinanze ex art. 191 D.lgs. 152/2006 preoccupa anche in relazione alle possibili conseguenze di una disciplina “frammentata”.

Le ordinanze regionali, infatti, prevedendo ognuna disposizioni peculiari differenti da quelle introdotte delle altre Regioni, hanno “frammentato” il territorio nazionale, ponendo le basi per quello che è stato recentemente soprannominato dalla Procura Generale presso la Corte di Cassazione un «*forum shopping*» ovvero, inteso in senso atecnico, una ricerca da parte della criminalità organizzata dei luoghi in cui sono presenti impianti di trattamento rifiuti più o meno appetibili.<sup>109</sup> Appetibilità che, come ovvio, dipende, oltre che dai controlli effettuati, anche dalle deroghe più o meno ampie concesse con la normativa emergenziale.

## **6. Considerazioni conclusive.**

Negli ultimi mesi, l'esigenza di tutelare la salute pubblica ha imposto provvedimenti limitativi della libertà personale. Ben presto, tuttavia, ci si è resi conto che questi non erano sufficienti. Il rischio connesso alla sopravvivenza del *virus*, causa della malattia respiratoria acuta denominata COVID-19, nei rifiuti urbani, infatti, ha reso necessario intervenire anche in merito alla raccolta e allo smaltimento dei predetti.

In detta prospettiva, le autorità competenti sono intervenute con plurime note, linee guida, ordinanze regionali e circolari ministeriali, nonché, su determinati aspetti, con disposizioni legislative.

---

<sup>108</sup> Cass. Pen., sez. III, 11 febbraio 2016, n. 15410 in Giurisprudenza *AmbienteDiritto.it*, cit.

<sup>109</sup> Audizione di GIOVANNI SALVI, cit.

È stato così dipinto un quadro normativo e provvedimentale vario ed articolato che, sommandosi alle già complicate disposizioni in materia, ha disorientato cittadini, professionisti ed operatori del diritto. Un disorientamento che, tra il resto, avrebbe potuto essere contenuto, rinviando, con le dovute precisazioni, alla normativa esistente in materia di rifiuti infetti e già in vigore prima dell'odierna pandemia.

Non solo, gli interventi normativi e provvedimentali in materia pongono alcune criticità anche in merito alla natura degli atti utilizzati, soprattutto in relazione alla loro valenza e legittimità. Sulla qualificazione dei rifiuti covid-19, ad esempio, permane il dubbio se si tratti di rifiuti pericolosi, così come previsto dal DPR 254/2003, o non pericolosi, così come previsto da alcune recenti note e linee guida. Analogamente, esiste incertezza sul futuro delle ordinanze regionali e le relative conseguenze, laddove dovessero essere sottoposte all'attenzione degli organi giudicanti. Profili che, al di là di mere riflessioni teoriche, presentano risvolti pratici di notevole importanza.

In conclusione, la disciplina dei rifiuti covid-19 pare oggi caratterizzata da un'emblematica incertezza normativa che, con il passare del tempo, rischia di tramutarsi in altre criticità, forse ancora più rilevanti e preoccupanti, quali, ad esempio, l'incertezza sulle condotte penalmente rilevanti e l'infiltrazione della criminalità.