

PROCEDURE SEMPLIFICATE
ARTOCOLI 31 e 33 D.Lgs. 22/97
LO STATO DELL'ARTE
di Corrado Carrubba[♦]

1. Il modello semplificato

La direttiva 91/156/CEE e 91/689/CEE prevedevano, innovativamente e rispettivamente all'art.11 ed all'art.3 che possano essere esonerati dall'obbligo di autorizzazione, ma soggetti comunque ad una forma di controllo pubblico, gli stabilimenti e le imprese che recuperano ovvero che smaltiscono essi stessi i propri rifiuti se non pericolosi nei luoghi di produzione.

Tale previsione, evidentemente nella ratio del legislatore comunitario ma che trova simili atteggiamenti nel sistema interno italiano, tende a favorire ed incentivare, attraverso la semplificazione amministrativa fasi industriali considerate virtuose nell'ambito del quadro e delle finalità date.

Come è noto, tali istituti hanno trovato sede negli articoli da 31 a 33 del Capo V, Titolo I del D.Lgs. 22/97, attraverso la forma della comunicazione abilitante rivolta alla Provincia competente in ragione della sede dell'impianto, la quale decorsi novanta giorni dalla comunicazione di inizio attività con l'iscrizione in apposito registro senza che siano adottati provvedimenti negativi, in pratica autorizza tacitamente l'esercizio dell'attività sottoposta a regime semplificato.

Vale la pena sottolineare sin da ora, anche per quanto si vedrà in seguito nell'esperienza concreta, che alla comunicazione di inizio attività va allegata una relazione i cui contenuti devono essere definiti dalla regione competente ai sensi dell'art. 19, comma 1, lettera m). che deve comunque contenere le informazioni relative a:

- a) il rispetto delle norme tecniche,
- b) il possesso dei requisiti soggettivi richiesti per la gestione dei rifiuti,
- c) le attività di recupero che si intendono svolgere,
- d) lo stabilimento, la capacità di recupero e il ciclo di trattamento o di combustione nel quale i rifiuti stessi sono destinati ad essere recuperati,
- e) le caratteristiche merceologiche dei prodotti derivati dal ciclo di recupero.

[♦] Avvocato, CEAG Nazionale di Legambiente. Tratto da "Rapporto ISSI – Sei anni dopo in Italia ed Europa, La riforma dei rifiuti attualità e prospettive" Istituto Sviluppo Sostenibile Italia (ISSI) Roma, marzo 2003 www.issi.it

La provincia iscrive in apposito registro le imprese che hanno effettuato la comunicazione e verifica la sussistenza dei presupposti e dei requisiti e può vietare l'attività qualora ne accerti il mancato rispetto.

La comunicazione deve essere rinnovata ogni cinque anni ed in ogni caso in cui avvenga una modifica sostanziale all'impianto (art. 33, comma 5).

Le imprese iscritte nel registro provinciale sono, infine, tenute al versamento annuale (entro il 30 aprile di ogni anno mentre il primo versamento va allegato alla comunicazione) del "diritto d'iscrizione" previsto dall'art. 31, comma 5 del DLgs 22/1997 il cui ammontare è stato determinato con DM 21/7/1998, n. 350, in relazione alla quantità di rifiuti trattati come da tabella seguente.

Diritti di iscrizione dovuti dalle imprese che effettuano operazioni di recupero di rifiuti, ai sensi degli articoli 31 e 33 del D.Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22.		
<i>Quantità annua di rifiuti</i>		<i>Diritto dovuto</i>
≥ 200.000 t		€ 774,96
≥ 60.000 t	e < 200.000 t	€ 490,63
≥ 15.000 t	e < 60.000 t	€ 387,34
≥ 6.000 t	e < 15.000 t	€ 258,23
≥ 3.000 t	e < 6.000 t	€ 103,29
< 3.000 t		€ 51,65

2. Le contestazioni comunitarie

La Commissione Europea ebbe ad avviare nei confronti dell'Italia, appunto per la regolamentazione reputata non conforme ai dettati comunitari, una procedura d'infrazione concernente l'attuazione del regime semplificato come delineato dal Decreto del Febbraio 1998.

In particolare, sono stati rilevati i seguenti profili di assunto contrasto con le direttive:

- La mancanza di fissazione di un tetto massimo delle quantità massime assolute di rifiuti ammessi al recupero per tramite della modalità semplificata.
- Una non ben definita individuazione delle categorie di rifiuti ammessi.
- L'ammissione di determinate attività intese quali recupero che sarebbero state incompatibili con le definizioni comunitarie, ad esempio i cd. Recuperi ambientali.
- La non eccezionalità del ricorso alle procedure semplificate, qualora debba intendersi quale norma ordinaria l'autorizzazione preventiva espressa.

Ad oggi, febbraio 2003, il pre contenzioso con la Commissione non risulta ancora chiuso, seppure risultano già almeno in parte smussati i rilievi sollevati e l'assenso dato alle procedure semplificate per i rifiuti pericolosi ha, nei fatti, ridotto l'impatto se non annullato il contenzioso.

3. Lo stato dell'arte al 2000

Ad oggi, febbraio 2003, l'unico studio sulla realtà attuativa delle procedure semplificate introdotte dal D.Lgs. 22/97, limitatamente al recupero di rifiuti non pericolosi, risulta essere il primo "Rapporto sulle attività di recupero dei rifiuti in procedura semplificata"¹ a seguito di un'indagine effettuata da Osservatorio Nazionale sui Rifiuti – ANPA in collaborazione con l'Unione delle Province Italiane; un primo monitoraggio che ha fornito un quadro organico del sistema del recupero dei rifiuti non pericolosi, consentendo di effettuare una iniziale valutazione sull'efficacia dell'applicazione delle procedure semplificate introdotte dal D.Lgs 22/97 che, sin da allora hanno evidenziato la capacità di essere un valido strumento atto a promuovere il recupero dei rifiuti a svantaggio dello smaltimento finale, ed a realizzare un'effettiva semplificazione amministrativa per le imprese del settore.

Il successivo Rapporto annuale sulla gestione dei rifiuti a cura dell'Osservatorio Nazionale in collaborazione con APAT, dell'ottobre 2002, sull'argomento si riporta alla ricordata indagine dell'anno precedente che ha coinvolto 93 Province su 102, con una percentuale quindi del 89%..

Essenzialmente da questi documenti si evincono i seguenti elementi di valutazione per il periodo 1997 - 2000.

- Circa 11.000 imprese hanno effettuato la comunicazione per una o più delle operazioni previste dal D: 5.2.1998;
- Di questa la stragrande maggioranza è localizzata al Nord Italia (per il 64% con punta in Provincia di Milano), la restante parte tra il Centro (20%) e Sud (16%) del Paese;
- Dal dato 1998, circa il 47% delle comunicazioni d'avvio ricomprendenti ovviamente le imprese già esercitanti in forza della previgente disciplina, si evidenzia un aumento costante del ricorso alla procedura semplificata con un + 16% per il 1999 ed un + 39% nel biennio 2000 – 2001 successivo.
- Una notevole quantità di attività dichiarate riguardano "messa in riserva prima del recupero" - R 13, circa 4.900 su 11.000, di cui ben il 43,3% di queste (oltre 2700) si limitano a svolgere esclusivamente tale operazione senza connessione con altri operazioni di recupero.

4. L'aggiornamento ISSI per campione al 2002

A due anni dall'indagine citata, si è effettuato un monitoraggio su alcune province campione al fine di poter verificare gli ulteriori esiti di applicazione dello strumento di semplificazione amministrativa per il recupero dei rifiuti non pericolosi.

Le informazioni raccolte dalle province prese a campione (vedi tabella successiva) si riferiscono al numero di impianti di recupero² rifiuti (ai sensi dell'artt. 31 e 33 del DLgs 22/1997) per una o più delle operazioni di recupero definite dall'allegato C al DLgs 22/1997 ed effettuate dalle imprese sino al dicembre 2002

Provincia	N. impianti di recupero rifiuti operanti in procedura semplificata ai sensi degli artt. 31 e 33 del DLgs 22/1997 (2002)
Alessandria	189
Co	335
Como	247
Lecco	87
Mantova	158
Sondrio	39
Venezia	260
La Spezia	40
Pianza	98
Bologna	181
Ferrara	147
Rimini	67
Terni	90
Pesaro	166

¹ Pubblicazione ONR – ANPA ottobre 2001

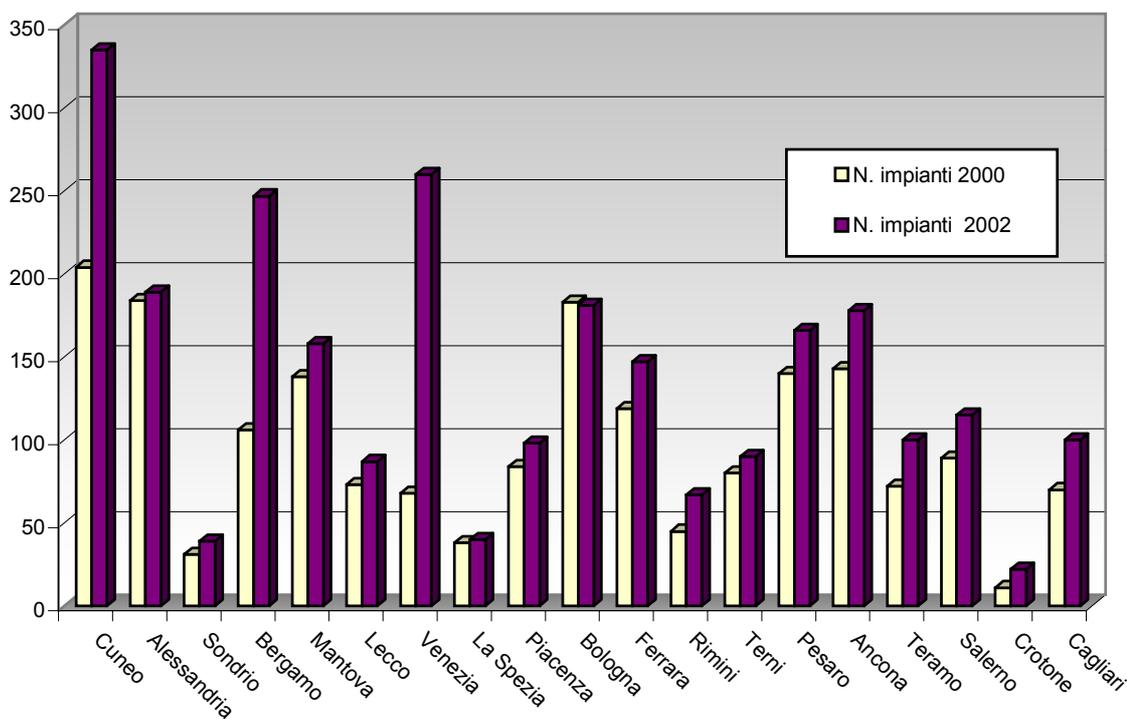
² Si è inteso utilizzare il termine impianti perché più corretto e non soggetto a confusioni; infatti, usare il termine imprese avrebbe generato possibili fraintendimenti laddove accade spesso che ad una singola ragione sociale corrispondano più impianti con le relative comunicazioni. Tuttavia, è pur vero che in molti casi trattandosi esclusivamente di “Messa in riserva” di rifiuti, non si può parlare in senso proprio di impianti dotati di apposita tecnologia finalizzata al recupero dei rifiuti.

na	Anco	178
mo	Tera	100
no	Saler	115
ne*	Croto	22
ari	Cagli	100

** Il dato si riferisce al numero delle comunicazioni.*

Nel grafico successivo è riportato il raffronto tra gli impianti di recupero rifiuti operanti nelle province campione a fine 2002, con quelle rilevate nel precedente monitoraggio dell'ottobre 2001.

**Numero degli impianti operanti ai sensi dell'art. 31 e 33 del DLgs 22/1997.
Procedure semplificate per il recupero dei rifiuti.**



Confrontando i dati pubblicati dal rapporto ANPA/Osservatorio Nazionale sui Rifiuti in collaborazione con l'UPI (Unione Province Italiane) dell'ottobre 2001, con quelli riferiti al 2002 delle province campione, emerge che l'introduzione delle procedure semplificate regolate dal DM 5/2/1998 continua ad incrociare un'aspettativa ed una dinamicità imprenditoriale, quindi a costituire un notevole incentivo all'avvio di attività di recupero dei rifiuti.

Infatti, è possibile osservare che in tutte le province campione, con il solo caso della provincia di Bologna in cui il dato è pressoché costante, si è osservato un aumento medio superiore al 24% sul biennio del numero degli impianti di recupero rifiuti operanti in procedura semplificata.

Va rilevato, tuttavia, che pur in carenza di un'informazione completa è probabile che l'attività prevalente, così come già evidenziato nel rapporto ANPA/ONR del 2001, sia quella relativa alla *"Messa in riserva"*, contrassegnata dalla sigla R13 dell'allegato C al DLgs 22/97, seguita dalle operazioni di recupero R5 *"Riciclo e recupero di altre sostanze inorganiche"*, R3 *"Riciclo e recupero di altre sostanze organiche non utilizzate come solventi [...]"* e R4 *"Riciclo e recupero dei metalli e dei composti metallici"*.

Un'indagine più approfondita sulle attività di recupero dei rifiuti sottoposte a procedura semplificata sarà svolta in un prossimo rapporto predisposto dall'APAT e dall'ONR che risulta essere in corso di predisposizione.

5. Le problematiche aperte e alcuni possibili correttivi

Da questi primi anni di esperienza appare quindi pacifico che la modalità semplificata abbia concretamente incrociato e dato risposte ad una esigenza diffusa di semplificazione ed accelerazione della fasi amministrative particolarmente sentita dagli operatori del recupero. Ciò è indubbiamente dimostrato dal numero, elevato, di comunicazioni rese alle Province peraltro direttamente proporzionali al tasso oggettivo di sviluppo e dinamicità economica dei singoli territori.

Tale quadro certamente positivo ha peraltro segnato nell'esperienza concreta alcuni elementi di criticità che, se non adeguatamente focalizzati ed affrontati, possono contemporaneamente arrecare pregiudizio sia all'elevato livello di protezione ambientale e controlli efficaci" previsti che alla trasparenza, legalità e performance del sistema del recupero che confida su queste modalità.

In sintesi, si sono delineate le seguenti problematiche:

- Debolezza strutturale della Provincia, ente che negli ultimi anni ha visto esponenzialmente incrementare il proprio ruolo e le proprie competenze, soprattutto in campo ambientale, nella maggioranza dei casi a quadro immutato di risorse e disponibilità sia economiche e professionali.

- Non previsione della partecipazione o informazione degli enti locali diversi (Comuni) né della Regione, nell'articolazione del procedimento semplificato e nella conoscenza e comprensione dell'intero fenomeno. Difatti, nell'assenza di ogni previsione di legge a differenza delle procedure ordinarie dove la conferenza di servizi tra tutti i livelli di governo interessati è norma, la comunicazione ed il coinvolgimento del Comune sede di impianto o di attività di recupero nella valutazione dei requisiti è rimessa esclusivamente o a normative regionali o regolamentari degli enti interessati, ove esistano, o alla buona volontà ed ai buoni rapporti tra amministrazioni provinciali e comunali. Tale fatto può ed ha in alcuni casi determinato situazioni dove il Comune ha preso piena conoscenza dell'esistenza di un'attività di recupero sul proprio territorio, innestata su attività diversa e preesistente, soltanto all'emergere di problematiche se non di illeciti.
- Mancata previsione della semplificazione di attività risultanti o connesse a quelle denunciata, dove ad esempio l'eventuale deposito di materiali di risulta presso lo stesso impianto (rifiuti speciali di diverso codice da quelli in entrata nell'impianto non più recuperabili) ove superi le quantità previste per il "deposito temporaneo" soggiace all'ordinario regime degli articoli 27 e 28.
- Possibilità di elusione normativa e oggettiva possibilità di usi illeciti delle procedure, in particolare come nel caso della "messa in riserva", dove il requisito previsto dell'esistenza della destinazione effettiva ed oggettiva al recupero, in assenza del quale tornano ad applicarsi le norme ordinarie, può essere difficoltoso³. Il dato interessante della numerose attività dichiarate come R13, è stato già più volte indicato come elemento di oggettiva preoccupazione e l'esperienza maturata ha ben dimostrato che dette attività in assenza di un collegamento diretto con le attività di recupero in senso stretto intese, possano agevolare attività di mera movimentazione di rifiuti speciali dove la "messa in riserva" diviene attività di intermediazione di rifiuti che nei passaggi numerosi e successivi può far venire meno la tracciabilità dei flussi di materiale "La messa in riserva dei rifiuti, prima di un loro avvio ad operazioni di recupero, rappresenta, pertanto, l'attività predominante e non sempre il rifiuto recuperabile viene effettivamente avviato ad un impianto di recupero. Tale situazione determina di fatto l'impossibilità, in molti casi, di seguire i diversi flussi di rifiuti dal produttore iniziale

³ Come già affermato dalla Giurisprudenza costituzionale e di cassazione sin dal regime antecedente dei cd. Decreti Legge sui residui, in caso di contestazione deve esservi sia la prova in positivo della destinazione effettiva all'utilizzo dei beni recuperati, che l'accertamento concreto del sostanziale ed oggettivo riutilizzo nei tempi modi forme prescritte, il cui onere spetta al detentore; tale giurisprudenza rigorosa è stata già riaffermata più volte anche in regime attuale.

all'impianto di recupero finale, dal momento che i rifiuti si "disperdono" attraverso una serie di passaggi intermedi da un impianto di stoccaggio ad un altro"⁴.

Senza immaginare di dare piena risposta alle tematiche sopra riportate, è possibile comunque immaginare indirizzi generali di possibili correttivi che salvaguardando e per certi versi migliorando la semplificazione tramite maggior rigore ove necessario e ampliamento degli spazi di chiarezza ove possibile, consentano un maggior livello di tutela ambientale idoneo a favorire il mercato lecito e la repressione degli abusi. Quindi:

- Una auspicabile rivisitazione della procedura e delle attività e materiali ammessi di cui al vigente Decreto del Febbraio 1998 per maggiormente adeguarlo alle realtà delle attività di recupero alla luce dell'esperienza e dei rilievi comunitari. E' possibile immaginare una maggior attenzione e rigore al tema delle quantità e del rapporto tra i materiali trattati e l'effettiva capacità d'impianto in esercizio, dei limiti precisi –quantitativi e tecnici - alle attività di messa in riserva rispetto alle fasi successive di effettivo recupero se non addirittura tramite una chiaro ed ineludibile collegamento ad altre attività di svolgersi nel medesimo impianto. Questi elementi sono peraltro frutto dell'esperienza che li ha già portati ad essere parte significativa e qualificante del recente decreto ministeriale 12 giugno 2002, n.161 sul recupero in procedura semplificata di alcuni rifiuti pericolosi⁵. Di converso sarebbe possibile esplicitare, se in linea con il diritto comunitario, forme opportune di semplificazione per così dire strettamente accessoria, come ad esempio per il deposito preliminare o stoccaggio di limitate quantità di rifiuti derivanti dai procedimenti di recupero e da avviarsi a smaltimento definitivo che oggi, invece, per questa singola fase del ciclo sono sottoposti a procedura ordinaria.
- Un maggiore coordinamento e uniformità di applicazione della normativa tra Province ed organismi deputati al controllo, al fine di evitare che la medesima attività abbia diversa, maggiore o minore ampiezza di svolgimento, reale legittimità al variare di Regione o addirittura di Provincia ⁶.
- La possibilità e la necessità che le Regioni e le Province, in sede propria di legislazione, pianificazione e regolamentazione intervengano per rendere più stretti le maglie dell'accesso

⁴ Così con chiarezza Rosanna Laraia, in un contributo a RICICLA 2002.

⁵ Il quadro normativo delle procedure semplificate per il recupero dei rifiuti, è stato infatti completato con l'introduzione del DM 161/2002 (GU 30 luglio 2002, n. 177) , entrato in vigore il 14 agosto 2002, recante appunto *"Regolamento attuativo degli articoli 31 e 33 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, relativo all'individuazione dei rifiuti pericolosi che è possibile ammettere alle procedure semplificate"*; tale provvedimento è stato approvato con Decisione della Commissione UE 13 novembre 2002, n.909 la cui lettura è interessante appunto al fine di comprendere i dubbi sulla reale attitudine a garantire un elevato livello di tutela ambientale tramite procedure agevolate se non in presenza di particolari condizioni e cautele. Ad esempio, espressamente, in materia di attività di *Messa in Riserva*.

⁶ Si hanno infatti casi di identica attività di recupero, nella specie di energia elettrica da combustione di CDR, esercitate in procedura semplificata. considerate pienamente legittime in tutte le loro fasi o meno, a seconda del Dipartimento provinciale della medesima ARPA in cui ricadono gli impianti.

alle procedure semplificate in quei casi ed in quelle attività dove può essere maggiore l'elusione della normativa: ciò può avvenire, ad esempio, tramite il ricorso a criteri territoriali urbanistici di preferenza o di interdizione, previsione di strumenti di garanzia finanziaria, oppure indirizzi di maggior rigore nelle dichiarazioni e relazioni da rendere da parte degli interessati tali sostanzialmente da rendere controllabile l'effettivo recupero ⁷.

⁷ In tal senso si segnalano, tra le altre, le esperienze in corso della Regione Umbria, le modalità di relazione e dichiarazione da rendere previste puntigliosamente dalla Provincia di Ancona, le fidejussioni previste per le attività di messa in riserva dalla Regione Veneto, le attività di coordinamento poste in essere dalla rete degli Osservatori provinciali sui Rifiuti in collaborazione con l'Osservatorio Nazionale.