

## Articoli e saggi

### Dal rifiuto all'*End of Waste*

Danila Iacovelli

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Rifiuto e bene giuridico. – 3. Definizioni normative comunitarie e nazionali. – 4. Il sottoprodotto. – 5. Sottoprodotti e «normale pratica industriale». – 6. Cessazione della qualifica di rifiuto (*End-of-Waste*). – 7. L'*End-of-Waste* nell'ordinamento italiano.

#### 1. *Premessa*

“Trasformare i rifiuti in risorse” è un presupposto essenziale per la realizzazione di un modello di economia sostenibile, basata sul riciclaggio, sul riuso, sul recupero energetico, e capace di prolungare la catena del valore puntando sulla durata dei prodotti e su processi innovativi per la relativa rivitalizzazione, riducendo al minimo la pressione sulle risorse naturali e sugli ecosistemi.

La gestione ecologicamente corretta dei rifiuti è la chiave della transizione verso un'economia circolare, innescando processi di trattamento virtuosi che richiedono tuttavia un quadro di regole chiare, prima di tutto sotto il profilo delle definizioni e delle qualifiche giuridiche in modo da identificare facilmente i flussi di rifiuti, distinguere materiali riciclati e sottoprodotti, e conseguentemente decifrare le responsabilità derivanti dalla violazione degli obblighi connessi alla gestione dei rifiuti.

La semplificazione normativa è una delle leve principali per accelerare il passaggio ad un'economia a zero rifiuti, stimolando investimenti e competitività, ma la delimitazione dell'area di confine del rifiuto dal non-rifiuto è spesso sfumata, trattandosi di risvolti alternativi di una stessa sostanza che assume configurazioni giuridiche diverse.

#### 2. *Rifiuto e bene giuridico*

Rifiuto e bene sono categorie speculari, che contengono una rappresentazione rovesciata dello stesso elemento materiale, la *res*, di per sé neutra, e vi

imprimono una qualificazione giuridica, in funzione dell'interesse tutelato dall'ordinamento.

I beni, secondo la definizione dell'art. 810 c.c., sono le «cose che possono formare oggetto di diritto», secondo una nozione ridotta, e quindi relativa, poiché lo stesso codice prospetta diritti e situazioni soggettive che non hanno per oggetto cose, ma entità prive di substrato materiale, consistenti in utilità o valori. La nozione di bene non coincide con quella naturalistica di cosa, ed è acquisito che quest'ultima – intesa come parte della realtà materiale percepibile con i sensi – rappresenti un'entità pregiuridica suscettibile di essere assunta *sub specie iuris* quando soddisfi un interesse giuridicamente rilevante del soggetto e sia perciò idonea a fungere da oggetto di un diritto o di un'altra situazione soggettiva, cioè da bene in senso giuridico.

Prescindendo dal valore generale, o soltanto parziale<sup>1</sup>, del concetto di bene espresso dall'art. 810 c.c., dalla definizione si ricava una duplice indicazione: la cosa per essere considerata bene deve essere suscettibile di appropriazione, entrando in tal modo a comporre il patrimonio del soggetto (individuale o collettivo) e deve essere commercializzabile, ovvero dotata di un valore di scambio. La relazione che si stabilisce tra il bene e il soggetto può configurarsi in termini di diritto (reale, di proprietà, di godimento) o come potere di fatto, ma in ogni caso consente di ricondurre il bene alla sfera di controllo di un soggetto che ne trae un vantaggio o un'utilità, salvo il caso della *res nullius* e della *res derelicta*, che sono tuttavia suscettibili di occupazione e quindi di entrare nella disponibilità materiale e giuridica di un soggetto.

Quando il bene fuoriesce dal dominio del soggetto, che volontariamente o doverosamente se ne disfa, al di fuori di un rapporto di scambio o di trasferimento, gratuito od oneroso, viene considerato rifiuto, e come tale assoggettato a un regime amministrativo, disciplinato dalla legge, che comporta l'insorgenza di una serie di

<sup>1</sup> Cfr. S. Pugliatti, voce *Beni (teoria gen.)*, in *Enc. dir.*, V, Milano, 1952, 173, rileva che tanto «la formula dell'art. 406 c. abr. quanto quella dell'art. 810 c. vig. sono però imprecise in ordine a uno dei termini e incerte in ordine all'altro termine della definizione. Si ricava, infatti, da dette disposizioni che sono beni le *cose* che *possono formare* oggetto di diritti soggettivi. Entrambi i termini della definizione richiedono opportune analisi e precisazioni. Il primo – *cose* – è restrittivo in un duplice senso: a) da un lato limita l'ambito dei beni a quello dei diritti aventi per oggetto cose, mentre – qualunque sia l'oggetto di questo termine – si deve riconoscere che esistono (diritti soggettivi e) beni che non hanno per oggetto cose, come i diritti aventi per oggetto *servizi* e i diritti su beni immateriali; b) dall'altro lato fa corrispondere indebitamente il numero dei beni al numero delle cose, riducendo in sostanza i beni alle cose che formano oggetto del diritto di proprietà. [...]. Il secondo termine della definizione allude piuttosto ad una *attitudine* anziché alla *condizione attuale* degli oggetti ai quali si ricollega la nozione di bene (in senso giuridico)»; L. Bigliuzzi Geri, U. Breccia, F.D. Busnelli, U. Natoli, *Diritto civile, II, Diritti reali*, Torino, 1998, 3, in cui si evidenzia che «la definizione dell'art. 810 non ha valore generale, ma vale soltanto, non diversamente da quanto faceva l'art. 406 del codice 1865, a delimitare la sfera oggettiva dei diritti reali e, quindi, l'ambito di applicazione della regolamentazione contenuta nel Libro Terzo».

obblighi, a partire dal momento dello scarto fino all'eventuale smaltimento<sup>2</sup>. Qualunque bene può divenire rifiuto quando perda il proprio valore per il soggetto che ne dispone e intenda disfarsene, a prescindere dalla sua intrinseca utilità, o sia tenuto a farlo, per disposizione di legge, come nel caso dei rifiuti pericolosi.

La relazione tra il soggetto e la cosa, diversamente qualificata dal diritto che disciplina i titoli che assicurano la proprietà, il possesso, la detenzione, continua ad avere una sua rilevanza giuridica anche a seguito dell'abbandono della cosa da parte del soggetto.

La stessa *res* può essere bene o rifiuto a seconda della destinazione impressavi dal soggetto, che dovrà tuttavia sopportare un costo o una tassa al fine di liberarsene, e rispettare le regole imposte dalla normativa comunitaria e nazionale, volte a ridurre l'impatto ambientale connesso alla produzione e alla gestione dei rifiuti. Se la nozione di bene si concreta in una disciplina giuridica della *res*, e quindi in una garanzia di tutela nei confronti del soggetto in ordine al permanere di una situazione di fatto, nei limiti fissati dal diritto, anche la nozione di rifiuto si traduce in una disciplina della *res* nel momento in cui questa esce dalla sfera di controllo del soggetto, con le modalità previste dal diritto, in funzione di tutela dell'ambiente e della salute.

L'organizzazione dei canali di trattamento dei rifiuti (riutilizzo, riciclo, recupero, smaltimento) costituisce infatti una struttura complessa, in considerazione dei preminenti interessi pubblici cui la stessa è connessa ed è governata prevalentemente da norme di carattere imperativo, che lasciano poco spazio all'autonomia privata<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Sul tema, cfr. R. Federici, *I rifiuti e le cose in senso giuridico*, in *Studi in onore di Giorgio Berti*, II, Napoli, 2005, 1079, secondo il quale i rifiuti non sono beni, perché «se fossero beni sarebbero oggetto di diritti, mentre nei confronti dei rifiuti la situazione giuridica del titolare è quella (opposta) di voler rinneare (o meglio) di volersi privare di ogni diritto e così anche di ogni responsabilità in relazione ad una certa cosa che non è più bene». Nel fare questo il soggetto si assume tutti gli obblighi relativi alla corretta dismissione della cosa, «acquistando il vantaggio di liberarsi non tanto dei diritti (che probabilmente erano diventati irrilevanti), ma soprattutto degli obblighi relativi alla corretta conservazione della cosa»; Id., *La nozione giuridica di rifiuto. Una teoria a confronto*, in *www.ambientediritto.it*; Id., *A proposito di cose che non sono «beni»: sottosuolo e rifiuti*, in *Rassegna di diritto civile*, 2000, 311 ss.

<sup>3</sup> In questo senso, A. Gambaro, *La proprietà*, in G. Iudica e P. Zatti, *Trattato di diritto privato*, Milano, 378 ss., dove, tra l'altro, si evidenzia che rispetto al paradigma codicistico, «la prima esclusione che si riscontra esaminando la disciplina positiva relativa allo smaltimento e trattamento dei rifiuti, è quella relativa alla operatività dell'antica figura della derelizione in base alla quale [...] il proprietario di beni mobili poteva distaccarsi dalla propria posizione di appartenenza semplicemente abbandonandoli con l'intenzione (*animus*) di disfarsene. A tale esclusione ne fa seguito un'altra, la quale costituisce il nucleo essenziale dei profili civilistici della disciplina concernente i rifiuti, e cioè la esclusione dell'efficacia traslativa dei contratti mediante i quali i rifiuti vengono alienati a soggetti diversi da coloro che sono legittimati ad acquistarli essendo inseriti negli elenchi di coloro che assicurano il loro corretto trattamento finale».

La situazione di appartenenza del rifiuto, sia che si qualifichi in termini di proprietà sia che si concreti in un rapporto materiale caratterizzato dal possesso o dalla detenzione, è rigorosamente disciplinato dalla normativa vigente in materia.

Il Trattato sull'Unione europea (TFUE), all'art. 191, comma 2, sancisce il principio "chi inquina paga"<sup>4</sup>, introdotto nell'ordinamento interno dall'art. 178 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 s.m.i. (Codice dell'ambiente)<sup>5</sup>. Tale principio, nella sua duplice valenza preventiva e riparatoria/sanzionatoria, implica che i costi connessi all'uso delle risorse ambientali e ai fenomeni di inquinamento anziché gravare sulla collettività siano "internalizzati", ovvero imputati ai soggetti che sono all'origine delle attività che impattano negativamente sull'ambiente<sup>6</sup>.

Conformemente al principio "chi inquina paga", l'art. 15 della direttiva 2006/12/CE<sup>7</sup> stabilisce che «il costo dello smaltimento dei rifiuti deve essere sostenuto: a) dal detentore che consegna i rifiuti ad un raccoglitore o ad una impresa di cui all'articolo 9; e/o b) dai precedenti detentori o dal produttore del prodotto causa dei rifiuti».

Il diritto comunitario definisce il detentore come la persona fisica o giuridica che è in possesso dei rifiuti<sup>8</sup>, a prescindere dal titolo giuridico sottostante, in quanto l'elemento centrale è il rapporto materiale con il rifiuto. Dalla detenzione deriva l'obbligo di provvedere al corretto recupero e smaltimento dei rifiuti, che è un corollario del divieto di abbandonare il rifiuto stesso<sup>9</sup>.

<sup>4</sup> L'art. 191, comma 2, TFUE prevede che «La politica dell'Unione in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni dell'Unione. Essa è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio "chi inquina paga". In tale contesto, le misure di armonizzazione rispondenti ad esigenze di protezione dell'ambiente comportano, nei casi opportuni, una clausola di salvaguardia che autorizza gli Stati membri a prendere, per motivi ambientali di natura non economica, misure provvisorie soggette ad una procedura di controllo dell'Unione». Le prime enunciazioni del principio "chi inquina paga" sono riconducibili al *Libro bianco sulla responsabilità ambientale*, adottato dalla Commissione europea il 9 febbraio 2000; successivamente, il principio è stato elaborato dalla direttiva 2004/35/CE che lo ha posto a base della responsabilità per danno ambientale.

<sup>5</sup> L'art. 178 del d.lgs. n. 152/2006 prevede che «La gestione dei rifiuti è effettuata conformemente ai principi di precauzione, di prevenzione, di sostenibilità, di proporzionalità, di responsabilizzazione e di cooperazione di tutti i soggetti coinvolti nella produzione, nella distribuzione, nell'utilizzo e nel consumo di beni da cui originano i rifiuti, nonché del principio chi inquina paga. A tale fine la gestione dei rifiuti è effettuata secondo criteri di efficacia, efficienza, economicità, trasparenza, fattibilità tecnica ed economica, nonché nel rispetto delle norme vigenti in materia di partecipazione e di accesso alle informazioni ambientali».

<sup>6</sup> Per più ampie trattazioni del tema, in una vasta letteratura, si vedano tra gli altri M. Renna, *I principi in materia di tutela dell'ambiente*, in Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente, Torino, 2012, 82 ss.; F. Mastragostino (a cura di), *Gli strumenti economici e consensuali del diritto dell'ambiente*, Napoli, 2011; M. Cafagno, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente. Come sistema complesso, adattativo, comune*, in F.G. Scoca, F. Roversi Monaco, G. Morbidelli (diretto da), *Sistema di diritto amministrativo italiano*, Torino, 2007.

<sup>7</sup> La direttiva 2006/12/CE, all'art. 20, ha abrogato la precedente direttiva 75/442/CEE che all'art. 15 conteneva analoga disposizione.

<sup>8</sup> Art. 3, punto 6 della direttiva 2008/98/CE.

<sup>9</sup> Cfr. Corte giust. UE, sez. IV, 3 ottobre 2013 C-113/12 (*Donal Brady/Environmental Protection Agency*), punto 74; Cons. Stato, sez. IV, 25 luglio 2017, n. 3672, in *Foro Amministrativo*, 2017, 7-8, 1541ss, dove si rile-

L'appartenenza del rifiuto delimita l'area della responsabilità in ordine al corretto incanalamento dello stesso lungo tutta la catena del trattamento, come stabilito nell'ordinamento interno dall'art. 188 del Codice dell'ambiente<sup>10</sup>. Tale disposizione attribuisce la responsabilità per la gestione al produttore iniziale o altro detentore<sup>11</sup> che, salvo eccezioni, conservano la responsabilità anche quando i rifiuti siano trasferiti ai soggetti – intermediari, enti o imprese – che effettuano operazioni di trattamento (art. 188 del D.Lgs. 152/2006 smi). Si prevede un'esclusione di responsabilità in caso di raccolta e trasporto di propri rifiuti non pericolosi a seguito del conferimento, previa convenzione, al servizio pubblico di raccolta ovvero a soggetti autorizzati alle attività di recupero o di smaltimento (art. 188, comma 3, del D.Lgs. 152/2006 smi).

L'estensione della responsabilità e l'individuazione dei soggetti che sono tenuti a sopportare il costo della gestione dei rifiuti ha dato luogo a molteplici dubbi interpretativi. Secondo un orientamento estensivo, il produttore rivestirebbe una posizione di garanzia che si traduce tipicamente in obblighi di vigilanza e di controllo correlati ad attività da cui si generano rifiuti<sup>12</sup>; mentre secondo un orientamento più recente, e ormai consolidato, sviluppatosi soprattutto in materia edilizia, l'attribuzione della qualifica di soggetto produttore di rifiuti non discende automaticamente dalla posizione soggettiva, quale può essere quella del committente dei lavori, ma presuppone un'ingerenza o una capacità di controllo sull'esecuzione dei lavori stessi<sup>13</sup>.

---

va che «la detenzione dei rifiuti fa sorgere automaticamente un'obbligazione comunitaria avente un duplice contenuto: (a) il divieto di abbandonare i rifiuti; (b) l'obbligo di smaltire gli stessi. Se per effetto di categorie giuridiche interne questa obbligazione non fosse eseguibile, l'effetto utile delle norme comunitarie sarebbe vanificato».

<sup>10</sup> Ai sensi dell'art. 188 del D.lgs. n. 152 del 2006 smi «Il produttore iniziale o altro detentore di rifiuti provvedono direttamente al loro trattamento, oppure li consegnano ad un intermediario, ad un commerciante, ad un ente o impresa che effettua le operazioni di trattamento dei rifiuti, o ad un soggetto pubblico o privato addetto alla raccolta dei rifiuti, in conformità agli articoli 177 e 179. Fatto salvo quanto previsto ai successivi commi del presente articolo, il produttore iniziale o altro detentore conserva la responsabilità per l'intera catena di trattamento, restando inteso che qualora il produttore iniziale o il detentore trasferisca i rifiuti per il trattamento preliminare a uno dei soggetti consegnatari di cui al presente comma, tale responsabilità, di regola, comunque sussiste».

<sup>11</sup> La nozione di produttore si rinviene nell'art. 183 del D.lgs. n. 152 del 2006 s.m.i., secondo il quale è produttore di rifiuti «il soggetto la cui attività produce rifiuti e il soggetto al quale sia giuridicamente riferibile detta produzione (produttore iniziale) o chiunque effettui operazioni di pretrattamento, di miscelazione o altre operazioni che hanno modificato la natura o la composizione di detti rifiuti (nuovo produttore)»; mentre è detentore «il produttore dei rifiuti o la persona fisica o giuridica che ne è in possesso».

<sup>12</sup> Si veda sul punto la giurisprudenza sviluppatasi soprattutto in materia edilizia, tra cui Cass. pen., sez. III, 21 aprile 2000, n. 4957, in *www.lexambiente.it*, che nell'ambito dei contratti d'appalto attribuisce la qualifica di "produttore" non solo all'appaltatore, ma anche al committente, al proprietario o all'intestatario della concessione edilizia sul presupposto che «il riferimento all'"attività" produttrice di rifiuti non può essere limitato solo a quella materiale ma deve essere esteso pure a quella "giuridica". Nello stesso senso, Id., 5 giugno 2003, n. 24347, in *Rivistambiente*, 2003, 1353.

<sup>13</sup> Cfr. Cass. pen., sez. III, 30 maggio, n. 223, in *Il penalista*, 19 febbraio 2018, secondo la quale «è l'appaltatore che – per la natura del rapporto contrattuale da lui stipulato ed attraverso il quale egli è vincolato al compimento di un'opera o alla prestazione di un servizio, con organizzazione dei mezzi necessari e gestione a

Tale linea interpretativa appare coerente con la giurisprudenza della Corte di giustizia, secondo la quale in base al principio «chi inquina paga», il produttore può essere tenuto a farsi carico dei costi connessi allo smaltimento dei rifiuti solo se, mediante la sua attività, ha contribuito al rischio di inquinamento<sup>14</sup>.

La responsabilità connessa alla produzione o alla detenzione dei rifiuti e alla violazione degli obblighi che connotano tale peculiare statuto proprietario o rapporto di appartenenza sono intrinsecamente connessi alla natura del rifiuto e come tali sono destinati a venire meno quando il rifiuto cessa di essere tale, a seguito di

---

proprio rischio dell'intera attività – riveste generalmente la qualità di produttore del rifiuto; da ciò ne deriva che gravano su di lui, ed in linea di principio esclusivamente su di lui, gli obblighi connessi al corretto smaltimento dei rifiuti rivenienti dallo svolgimento della sua prestazione contrattuale, salvo il caso in cui, per ingerenza o controllo diretto del committente sullo svolgimento dei lavori, i relativi obblighi si estendano anche a carico di tale soggetto»; nello stesso senso, *ex plurimis*, Id., 16 marzo 2015, n. 11029, in *Diritto & Giustizia*, 17 marzo 2015; Id., 27 giugno 2013, n. 37547, in [www.tuttoambiente.it](http://www.tuttoambiente.it); Id., 22 giugno 2011, n. 25041, in [www.ambientediritto.it](http://www.ambientediritto.it). Sulla stessa linea sembra porsi Cass. pen. 10 febbraio 2015, n. 5916 (caso Fincantieri), in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 2015, n. 2, 125 ss., con nota di O.H. Kassim, *La nozione di produttore del rifiuto alla luce della recente sentenza Cass. Pen. 10 febbraio 2015, n. 5916 e del conseguente intervento del legislatore*, *ibid.*, 130 ss. In quest'ultima pronuncia, la Corte osserva che «la giurisprudenza richiamata dal Tribunale decidente [il Tribunale di Gorizia] è inequivoca nell'affermare che, dovendosi ritenere produttore di rifiuti «non solo il soggetto dalla cui attività deriva la produzione dei rifiuti, ma anche il soggetto al quale sia giuridicamente riferibile detta produzione» (Corte di cassazione, Sezione III penale 21 gennaio 2000 n. 4957), siffatta qualificazione non vale a privare della medesima qualifica anche il soggetto che materialmente determina la produzione di rifiuti». E prosegue affermando che: «Ciò è indubbiamente esplicitato, anche nel precedente richiamato dal Tribunale friulano, dall'uso della espressione «non solo», sicché deve concludersi che gli obblighi connessi alla gestione dei rifiuti stessi non gravano certamente solo sul produttore in senso giuridico, ove questi sia appaltatore delle opere da cui i rifiuti derivino, ma anche, e si direbbe soprattutto, sul produttore in senso materiale (in tal senso, oltre alla già citata Corte di cassazione n. 4957 del 2000, anche, Corte di cassazione, Sezione III penale 22 giugno 2011, n. 25041, nella quale è, anzi, esclusa la responsabilità del committente)». Su tale base, il legislatore facendo riferimento a detta sentenza, ha introdotto espressamente nella nozione di produttore di cui all'art. 183 del Codice dell'ambiente il concetto di riferibilità giuridica della produzione, con un ampliamento di detta nozione che non sembra tuttavia potersi chiaramente inferire dalla sentenza n. 5916/2015 citata nei lavori preparatori (Camera dei Deputati, Servizi Studi, XVII Legislatura, Documentazione per l'esame di Progetti di legge, Dossier n. 324 – Scheda di Lettura, 9 luglio 2015).

<sup>14</sup> Corte. giust. CE 7 settembre 2004, causa C-1/03, Van de Walle e a., Racc. pag. I-7613, che in un caso attinente allo sversamento accidentale di idrocarburi a causa di una fuoriuscita dagli impianti di stoccaggio di una stazione di servizio e che erano stati da questa acquistati per le esigenze delle sue attività, ha ritenuto che «la società petrolifera fornitrice della stazione di servizio può essere considerata detentrica di tali rifiuti, ai sensi dell'art. 1, lett. c), della direttiva 75/442, soltanto nel caso in cui la fuoriuscita dagli impianti di stoccaggio della stazione di servizio, che è all'origine dei rifiuti in questione, sia imputabile al suo comportamento» (punto 61); Id. (grande sezione), 24 giugno 2008, causa C-188/07, *Commune de Mesquer /Total France SA e Total International Ltd.*, *ibid.*, I-04501, in un caso riguardante uno sversamento accidentale in mare di olio pesante in seguito al naufragio della petroliera Erika, ha reputato che colui che ha venduto gli idrocarburi e noleggiato la nave che li ha trasportati ha prodotto rifiuti se «tale venditore-noleggiatore ha contribuito al rischio che si verificasse l'inquinamento determinato da tale naufragio, in particolare se si è astenuto dall'adottare provvedimenti diretti a prevenire un tale evento, come quelli relativi alla scelta della nave. In siffatte circostanze, il venditore noleggiatore potrà essere qualificato come precedente detentore dei rifiuti ai fini dell'applicazione dell'art. 15, secondo trattino, prima parte, della direttiva 75/442» (punto 78).

un'operazione di riciclaggio o di recupero, alle condizioni previste dalla normativa vigente, e rientra nel mondo dei beni per i quali esiste una domanda di mercato<sup>15</sup>.

Bene e rifiuto appaiono allora come qualificazioni giuridiche opposte e alternative della *res*, che si carica di valore negativo quando viene dismessa, al punto che il diritto non solo ne disciplina la gestione – dalla raccolta, all'eventuale smaltimento – ricollegandovi una serie di obblighi, ma previene il passaggio della cosa dallo *status* di bene alla condizione di rifiuto, agendo sull'intero ciclo di vita, dalla progettazione alla dismissione, favorendone infine la rivitalizzazione. Se sottoposto a specifici trattamenti, e in determinate condizioni, il rifiuto può infatti perdere tale connotazione e rientrare nel circuito dei beni, con una valenza economica positiva.

L'esistenza di barriere mobili tra l'area dei rifiuti e quella dei beni, strettamente legata alle opportunità di rinnovare la funzionalità della cosa, implica la necessità di definire il rifiuto attraverso una pluralità di coordinate, che direttamente o indirettamente contribuiscono a qualificarlo.

La determinazione positiva di «ciò che è rifiuto» si precisa e si delimita, in negativo, attraverso l'individuazione di sostanze e oggetti che non sono rifiuto, ovvero i sottoprodotti, e del momento in cui il rifiuto cessa di essere considerato tale («*End of Waste*»).

La nozione di rifiuto<sup>16</sup> esprime infatti il difficile connubio di due contrapposte esigenze legate, l'una, alla garanzia dell'ambiente e della salute, che spinge

<sup>15</sup> Sul punto, cfr. A. Gambaro, *La proprietà*, cit., 379 ss.

<sup>16</sup> Sulla nozione di rifiuto, in un'ampia letteratura, V. Cerulli Irelli, G. Clemente di San Luca (a cura di), *La disciplina giuridica dei rifiuti in Italia*, Napoli, 2012; L. Ulissi, *Rifiuto, prodotto, sottoprodotto ed «end of waste»: le nuove sfide ambientali*, in *Contratto e impresa. Europa*, 2012, 2, 707 ss.; A. Farì, *Nozione di rifiuto e sottoprodotto*, in F. Giampietro (a cura di), *La nuova disciplina dei rifiuti. Commento al D. Lgs. 205/2010*, Milano, 2011, 29 ss.; F. De Leonardis, *La disciplina dei rifiuti nell'ordinamento italiano*, in [www.ius-publicum.com](http://www.ius-publicum.com); Id., *I rifiuti: dallo smaltimento alla prevenzione*, in G. Rossi (a cura di), *Diritto dell'Ambiente*, Torino, 303 ss.; V. Paone, *La tutela dell'ambiente e l'inquinamento da rifiuti*, Milano, 2008; P. Cerbo, *Corte costituzionale e nozione di rifiuto: vecchie e nuove questioni tra diritto interno e diritto comunitario*, in *Urb. e appalti*, 2008, 947; P. Giampietro, *Nuova nozione di rifiuto e sottoprodotto più conforme ai canoni comunitari*, in *Ambiente e sicurezza*, 2006, n. 6, 70 ss.; Id., *Il rifiuto, la materia prima secondaria e la volontà del detentore tra d.m. 26 gennaio 1990 e Corte di Giustizia delle Comunità Europee*, in *Foro it.*, 1990, IV, 501; S. Maglia, *Nozione di rifiuto, materie prime secondarie e sottoprodotti: ancora norme poco chiare e poco «europee»*, in *Ambiente e sviluppo*, 2006, n. 8; Parodi, *Concetto di rifiuto e normativa: le indicazioni del testo unico ambientale*, in *Ambiente e sicurezza*, 2006, n. 20; N. De Sadeleer, *Rifiuti, prodotti e sottoprodotti*, Milano, 2006; A. Borzì, *La «complessa» nozione di «rifiuto» del D. Lgs. 3 aprile 2006, n. 152*, in *Ambiente e sviluppo*, 2006, n. 7, 607 ss.; Id., *La nozione di rifiuto tra applicazione comunitaria e (dis)applicazione interna*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2004; L. Ramacci, *La nuova disciplina dei rifiuti*, Piacenza, 2006; D.D. Röttgen, *Primi commenti alla nozione di rifiuto secondo la Corte Ce*, in *Ambiente*, 2005, 5; Id., *Nozione di rifiuto e ambito di applicazione degli artt. 14 e 17 decreto Ronchi*, *ivi*, 2004, 837; L. Butti, *Diritto europeo e normativa italiana di fronte al problema della «definizione di rifiuto»*, in *Riv. Giur. Ambiente*, 2003, 996; G. Amendola, *La gestione dei rifiuti: obblighi, divieti e sanzioni*, Rimini, 2005, 35 ss.; Id., *La nozione di «rifiuto» U.E. e Italia ai ferri corti*, in [www.europeanrights.eu](http://www.europeanrights.eu); Id., *Gestione dei rifiuti e normativa penale*, Milano, 2003, 59 ss.; M. Medugno, *Sulla nozione di rifiuto*, nota a Corte di cassazione, sez. III penale, 15 gennaio 2003, in *Riv. Giur. Ambiente*, 2004, 47; M. Pernice, M.A. Prosperoni, *Definizione giuridica di rifiuto e sua applicazione pratica, tra esigenze economiche e ambientali*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2003, 139; Shinn, *Waste*, in



ad ampliarne i margini, e l'altra, alla produzione e all'uso più efficace delle risorse, che all'opposto induce a ridurli.

### 3. *Definizioni normative comunitarie e nazionali*

La configurazione normativa del rifiuto è stata delineata sul piano comunitario e negli stati membri con tratti spesso disomogenei, che hanno condotto a diverse revisioni sia delle direttive in materia, con spirito di semplificazione e riordino, sia della normativa di recepimento, che nel caso italiano si è posta ripetutamente in rotta di collisione con quella sovranazionale.

Nella prima direttiva 75/442/CEE, modificata dalla direttiva 91/156/CEE, poi sostituita dalla direttiva 2006/12/CE, il rifiuto era definito sul duplice binario del comportamento del detentore e del rinvio *per relationem* all'Allegato I<sup>17</sup>, che recava un elenco di sostanze ed oggetti qualificabili come rifiuti e costituiva un riferimento obiettivo ma non esaustivo nell'individuazione degli stessi<sup>18</sup>. Il richiamo all'allegato è stato successivamente espunto dalla direttiva 2008/98/CE<sup>19</sup>, che ha abrogato le precedenti direttive in materia<sup>20</sup> e ha identificato il rifiuto come «qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o l'obbligo di disfarsi»<sup>21</sup>.

[http://www.eeb.org/publication/chapter-4\\_4](http://www.eeb.org/publication/chapter-4_4); G. Bellomo, *Disfarsi... o non disfarsi... questo è il problema: la Corte aggiunge un'altra «pietra» sulla via della nozione di rifiuto e dei relativi criteri di individuazione*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2002, 1311 ss.; G. Pagliari, *La nozione giuridica di rifiuto*, in *Riv. giur. Urbanistica*, 2002, 95; F. Basi, *Sul concetto giuridico di rifiuto*, in *Riv. Giur. Ambiente*, 1988, 47.

<sup>17</sup> Il riferimento all'Allegato era stato introdotto nella direttiva 75/442/CEE con la revisione attuata dalla direttiva 91/156/CEE, e ripreso dall'art. 1, lett a) della direttiva 2006/12/CE che definiva rifiuto «qualsiasi sostanza od oggetto che rientri nelle categorie riportate nell'allegato I e di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o l'obbligo di disfarsi».

<sup>18</sup> Lo stesso allegato I prevedeva al punto Q16 una categoria residuale nella quale poteva essere classificata qualunque sostanza, materia o prodotto che non rientrasse nelle altre categorie. Sul valore meramente indicativo dell'elenco, cfr. Corte giust. UE 12 dicembre 2013, cause riunite C-241/12 e C-242/12, *Shell Nederland Verkoopmaatschappij BV e Belgian Shell NV*, in [www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu), punto 35; Corte giust. CE, 18 dicembre 2007, causa C-194/05, *Commissione c. Italia*, in *Racc.*, 2008, I-11661, punto 32; Id., 15 giugno 2000, cause riunite C-418/97 e C-419/97, *Arco Chemie Nederland e a., ivi*, 2000, I-4475, punto 35.

<sup>19</sup> La direttiva 2008/98/CE, all'art. 7, fa riferimento all'elenco europeo dei rifiuti (CER), precisando, da un lato, che l'inserimento nell'elenco di una sostanza o di un oggetto non comporta necessariamente la qualifica di rifiuto, dall'altro, che tale inserimento è vincolante per la determinazione dei soli rifiuti pericolosi. Sul punto, S. Maglià, M.A. Labarile, *Prime osservazioni sulla nuova Direttiva europea sui rifiuti*, in *Ambiente e sviluppo*, 2008, n. 9, 807, dove si evidenzia che «la stessa asserita vincolatività dei rifiuti non è poi anch'essa esente da eccezioni, laddove i successivi commi 2 e 3 dello stesso articolo prevedono addirittura che gli Stati membri possano considerare come pericolosi i rifiuti che, pur non figurando come tali nell'elenco predetto, presentano determinate caratteristiche o, viceversa, considerare come non pericoloso uno specifico rifiuto compreso nell'elenco».

<sup>20</sup> Precisamente, le direttive 75/442/CEE, la direttiva 91/689/CEE relativa ai rifiuti pericolosi e la direttiva 2006/12/CE.

<sup>21</sup> Tale formulazione riproduce quella espressa nella direttiva 2006/12/CE, che aveva sostituito l'espressione «abbia deciso», utilizzata nelle precedenti direttive, con «abbia l'intenzione», apportando una modifica



La valorizzazione del requisito di carattere soggettivo della condotta, quale perno centrale della definizione legata al termine «disfarsi»<sup>22</sup>, implica la necessità di indagare le azioni, le intenzioni, o gli obblighi del detentore sulle sorti del bene.

L'esistenza di un rifiuto va desunta, secondo la giurisprudenza, non da indici soggettivi ma da un insieme di circostanze, che rivelino obiettivamente la fuoriuscita del bene dalla sfera di controllo del detentore, con il rischio che ciò avvenga in modo pregiudizievole per la salute e per l'ambiente<sup>23</sup>.

La volontà di «disfarsi» deve quindi essere interpretata negli ordinamenti interni in un'accezione estensiva<sup>24</sup>, in linea con i principi di prevenzione e precauzione che ispirano la politica comunitaria, mettendo a fuoco la figura del detentore o produttore che col suo atteggiamento apre il problema della gestione del rifiuto.

Nel recepire le direttive comunitarie, il legislatore italiano ha inizialmente adottato una nozione di rifiuto che sembrava discostarsi dalla fonte sovraordinata, per assumere una più intensa connotazione soggettiva, derivante dal termine «abbandonare» con il quale il D.P.R. n. 915 del 1982 aveva tradotto l'espressione «disfarsi»<sup>25</sup>.

---

non solo lessicale ma anche sostanziale, volta ad ampliare la nozione di rifiuto. Sul tema, V. Vattani, *Publicata in gazzetta la nuova direttiva comunitaria sui rifiuti che va a sostituire la precedente direttiva 75/442/CE. Apportate modifiche alla nozione di rifiuto*, in [www.dirittoambiente.com](http://www.dirittoambiente.com).

<sup>22</sup> Sull'interpretazione del termine «disfarsi», Corte giust. CE, 24 giugno 2008, causa C-188/07, Comune de Mesquer, in *Racc.*, 2008, I-4501, punto 53; Id., 18 dicembre 2007, causa C-263/05, Commissione c. Italia, *ivi*, 2007, I-11745, punto 32; Id., 10 maggio 2007, causa C-252/05, Thames water Utilities, *ibid.*, I-3883, punto 24; Id., 11 novembre 2004, causa C-457/02, Niselli, *ivi*, 2004, I-10853, punto 33; Id., 7 settembre 2004, causa C-1/03, Van de Walle e a., *ibid.*, I-7613, punto 42; Id., ordinanza 15 gennaio 2004, causa C-235/2002, Saetti e Frediani, *ibid.*, I-1005, punto 35; Id., 18 aprile 2002, causa C-9/00, Palin Granit, *ivi*, 2002, I-3533, punto 22; Id., 18 dicembre 1997, causa C-129/96, Inter-Environnement Wallonie, *ivi*, 1997, I-7411, punto 26.

<sup>23</sup> Sulla necessità di accertare l'esistenza di un rifiuto alla luce del complesso delle circostanze, tenendo conto della finalità della direttiva ed in modo da non pregiudicarne l'efficacia, Corte giust. UE 12 dicembre 2013, cause riunite C-241/12 e C-242/12, *Shell Nederland Verkoopmaatschappij BV e Belgian Shell NV*, *cit.*, punti 40, 41, 42, secondo la quale, in particolare, «occorre prestare attenzione alla circostanza che l'oggetto o la sostanza di cui trattasi non abbia o non abbia più alcuna utilità per il suo detentore, sicché tale oggetto o tale sostanza costituirebbe un ingombro di cui egli cerchi di disfarsi»; Corte giust. CE, 24 giugno 2008, causa C-188/07, *Commune de Mesquer*, *cit.*, punto 41; Id., 18 dicembre 2007, causa C-263/05, *Commissione c. Italia*, *cit.*, punto 41; Id., ordinanza 15 gennaio 2004, causa C-235/2002, *Saetti e Frediani*, *cit.*, punto 40; Id., 11 novembre 2004, causa C-457/02, *Niselli*, *cit.*, punto 33; Id., 18 aprile 2002, causa C-9/00, *Palin Granit*, *cit.*, punto 24; Id., 15 giugno 2000, cause riunite C-418/97 e C-419/97, *Arco Chemie Nederland e a.*, *cit.*, punti 73, 88, 97.

<sup>24</sup> Cfr. Corte giust. UE 12 dicembre 2013, cause riunite C-241/12 e C-242/12, *Shell Nederland Verkoopmaatschappij BV e Belgian Shell NV*, *cit.*, punto 38; Corte giust. CE, 11 novembre 2004, causa C-457/02, *Niselli*, *cit.*, punto 40; Id., ordinanza 15 gennaio 2004, causa C-235/2002, *Saetti e Frediani*, *cit.*, punto 36; Id., 18 aprile 2002, causa C-9/00, *Palin Granit*, *cit.*, punto 23; Id., 15 giugno 2000, cause riunite C-418/97 e C-419/97, *Arco Chemie Nederland e a.*, *cit.*, punti 36-40; Id., 28 marzo 1990, cause riunite C-206/88 e C-207/88, *Vessoso e Zanetti*, in *Racc.*, 1990, I-1461, punto 12.

<sup>25</sup> Il D.P.R. 10 settembre 1982, n. 915, all'art. 2 definiva rifiuto «qualsiasi sostanza od oggetto derivante da attività umana o da cicli naturali, abbandonato o destinato all'abbandono». Il termine abbandonato era la traduzione, ritenuta erronea, del verbo «to discard», che compariva per la prima volta nella direttiva 91/156/CEE e sostituitiva il verbo «to dispose of» utilizzato nella precedente direttiva 75/442/CEE. Sul punto, V. Paone, *La tutela dell'ambiente e l'inquinamento da rifiuti*, *cit.*, 43 ss.

La cosa «abbandonata», secondo una prima corrente interpretativa, diviene rifiuto per volontà del detentore che intende liberarsene, sebbene la «sostanza od oggetto» possa conservare una sua utilità economica o sociale<sup>26</sup>. Per contro, qualunque atto di cessione, trasferimento o disposizione della cosa per atto negoziale esprime una volontà diversa da quella di disfarsi e non dà luogo alla formazione di un rifiuto<sup>27</sup>.

Il concetto di «abbandono» evocava un disvalore della cosa non solo per il detentore ma per chiunque, e induceva a escludere dall'area del rifiuto i «residui» di produzione, denominati anche «materie seconde», proprio in quanto destinati al riutilizzo, al riciclo o al recupero, sia da parte dello stesso produttore sia da parte di terzi, anche quando fosse necessario un «trattamento» prima del riutilizzo in altri processi produttivi. In questi casi, infatti, si riteneva che difettesse il momento genetico del rifiuto, ovvero la volontà dell'abbandono da parte del suo titolare<sup>28</sup>.

L'interpretazione restrittiva della nozione di rifiuto appariva tuttavia in contrasto con la *ratio* di tutela sottesa alla disciplina comunitaria, che mira a prevenire l'inquinamento ambientale. Su questa linea, un'opposta dottrina<sup>29</sup> ha messo in luce la relazione tra il concetto di abbandono e l'assenza di utilità della cosa nell'ottica del solo detentore o produttore che intende disfarsene, escludendo che ricorra una tale volontà quando il materiale o la sostanza sia utilizzata direttamente e immediatamente, senza bisogno di alcun trattamento<sup>30</sup>.

<sup>26</sup> Cfr. P. Giampietro, voce «Rifiuti (smaltimento dei)», in *Enc. Dir.*, XL, Milano, 1989, 797 ss.; Id., *Il rifiuto, la materia prima secondaria e la volontà del detentore tra d.m. 26 gennaio 1990 e Corte di Giustizia delle Comunità Europee*, in *Foro it.*, 1990, IV, 501; R. Morelli, P. Giampietro, *Testo Unico della normativa sui rifiuti*, Milano, 1990; F. Giampietro, P. Giampietro, *Lo smaltimento di rifiuti. Commento al D.P.R. n. 915/1982*, Rimini, 1985, 411 ss.; R. Caccin, *Ambiente e sua protezione nella normativa sui rifiuti solidi*, Padova, 1984, 301 ss. L'uso del termine «abbandonato» sembrava esprimere una concezione soggettiva del rifiuto, qualificato dalla volontà del detentore di abbandonarlo o meno, mentre la «destinazione all'abbandono» assumeva una qualificazione oggettiva, in quanto derivante da un obbligo di legge. In arg., P. Dell'Anno, *Principi del diritto ambientale europeo e nazionale*, cit., 486 ss.

<sup>27</sup> Cfr. P. Giampietro, voce «Rifiuti (smaltimento dei)», in *Enc. dir.*, cit., 797, secondo il quale «a parte i casi evidenti di «abbandono», un criterio di qualificazione sufficientemente adeguato (a segnare la categoria del rifiuto) può essere rappresentato dal «vantaggio economico». Chi compie le attività negoziali esemplificate (vendita, donazione, mutuo, ecc.) si prefigge un'utilità economica propria od altrui («assenza di rifiuto»).

<sup>28</sup> *Ibid.*, 798, dove si afferma che «non si può qualificare la successiva attività di «trattamento» come una fase dello smaltimento (ex art. 1 D.P.R. n. 915, cit.), in quanto il «residuo» trattato non è, fin dall'origine, «rifiuto», ex art. 2 stesso decreto».

<sup>29</sup> Cfr. V. Paone, *La tutela dell'ambiente e l'inquinamento da rifiuti*, cit., 44; Id., *Il rifiuto e la materia prima secondaria dopo la sentenza del 27 maggio 1992 delle Sezioni unite della Cassazione*, in *Riv. Giur. Ambiente*, 1992, 649; L. Scarpitti, *Smaltimento di rifiuti e ceneri di carbone*, in *Rass. giur. energia elettr.*, 1987, 419; G. Amendola, *Smaltimento dei rifiuti e legge penale*, Napoli, 1985, 16; A. Postiglione, *La disciplina dei rifiuti in Italia*, in *Riv. Pen.*, 1984, 883.

<sup>30</sup> Per un'interpretazione oggettiva della nozione di rifiuto, Cass. pen., sez. III, 25 febbraio 1991, in *Riv. Pen.*, 1992, 301, in cui si rileva che «l'intenzione di riutilizzare direttamente o di far riutilizzare da terzi la sostanza o l'oggetto è presa in considerazione dal legislatore solo se si realizza secondo un criterio oggettivo e prevalente di compatibilità ambientale. Se non basta, per escludere il concetto di rifiuto, la riutilizzazione di un sottoprodotto di scarto attuata subito dopo dal produttore, a maggior ragione non vi è l'esclusione in parola allorché la

La tendenza ad ammettere ampie esclusioni dall'area del rifiuto per inglobarvi oggetti e sostanze comunque suscettibili di riutilizzazione economica si andava tuttavia radicando nella normativa nazionale, a lungo governata da una catena di decreti legge in materia di riutilizzo dei residui derivanti da processi produttivi che reiteravano il medesimo precetto, contrario nella sostanza al diritto dell'Unione<sup>31</sup> e nella forma al diritto costituzionale, per abuso di provvedimenti provvisori cui si affidavano contenuti che di per sé non avevano natura straordinaria, né venivano consolidati<sup>32</sup>.

Il D.Lgs. n. 22/1997 (c.d. decreto Ronchi) ha poi stabilizzato la disciplina interna e recepito la nozione comunitaria di rifiuto<sup>33</sup>, con il doppio riferimento al comportamento del detentore che «si disfi o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi» e all'elenco di cui all'allegato A. Le espressioni adottate con tale decreto sono state successivamente oggetto di interpretazione autentica con l'art. 14 del d.l. 8 luglio 2002, n. 138, convertito in l. 8 agosto 2002, che ha escluso dall'ambito dei rifiuti i materiali suscettibili di oggettivo riutilizzo nel medesimo, o in analogo o in diverso ciclo produttivo, senza trattamenti e senza pregiudizio per l'ambiente, ovvero in presenza di un trattamento preventivo che non comporti operazioni di recupero<sup>34</sup>.

---

riutilizzazione sia soltanto eventuale ed avvenga a notevole distanza di tempo dalla formazione del sottoprodotto»; Id., 18 marzo 1991, *ibid.*, 192; Id., 14 aprile 1987, in *Foro it.*, 1988, II, 9 dove si afferma che «il fine della utilizzazione economica del residuo industriale non ne altera la tipologia giuridica né lo svincola dal regime generale che disciplina la sua inclusione nel novero dei rifiuti speciali». Per una ampia rassegna giurisprudenziale, V. Paone, *La tutela dell'ambiente e l'inquinamento da rifiuti*, cit., 53 ss.; Id., *Il riutilizzo dei residui nella giurisprudenza della Cassazione*, in [www.lexambiente.it](http://www.lexambiente.it)

<sup>31</sup> Corte giust. CE, 25 giugno 1997, cause riunite C-304/94, C-330/94, C-342/94 e C-224/95, *Tombești e a.*, in *Racc.*, 1997, 3561, dove si afferma che la nozione di rifiuti figurante all'art. 1 della direttiva 75/442 «non deve essere intesa nel senso che essa esclude sostanze od oggetti suscettibili di riutilizzazione economica, neanche se i materiali di cui trattasi possono costituire oggetto di un negozio giuridico, ovvero di una quotazione in listini commerciali pubblici o privati», sancendo l'incompatibilità col diritto comunitario dei decreti legge 7 settembre 1994, n. 530, 7 novembre 1994, n. 619, 3 maggio 1996, n. 246, 8 luglio 1996, n. 352 e 6 settembre 1996, n. 462 che escludono dall'area dei rifiuti le sostanze che hanno una qualificazione merceologica riconosciuta ufficialmente da borse merci, listini o mercuriali ufficiali delle camere di commercio, dell'industria, dell'artigianato e dell'agricoltura.

<sup>32</sup> La Corte costituzionale ha posto un freno alla prassi della reiterazione, che altera la natura provvisoria della decretazione d'urgenza, e «finisce per intaccare anche la certezza del diritto nei rapporti tra i diversi soggetti, per l'impossibilità di prevedere sia la durata nel tempo delle norme reiterate che l'esito finale del processo di conversione»: Corte cost., 17-24 ottobre 1996, n. 360, in *Giur. Cost.*, 1996, 3147 ss., con note di F. Sorrentino, *La reiterazione dei decreti-legge di fronte alla Corte costituzionale*, *ibid.*, 3157 ss. e di S. Cicconetti, *La sent. n. 360 del 1996 della Corte costituzionale e la fine della reiterazione dei decreti-legge: tanto tuonò che piovve*, *ibid.*, 3162.

<sup>33</sup> Il decreto legislativo 5 febbraio 1997 n. 22 emanato in attuazione delle direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio, all'art. 6 definisce rifiuto «qualsiasi sostanza od oggetto che rientra nelle categorie riportate nell'allegato A e di cui il detentore si disfi o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi».

<sup>34</sup> Sull'interpretazione autentica fornita dall'art. 14 del d.l. 8 luglio 2002, n. 138, N. Furin, E. De Negri, *Rifiuto e sottoprodotto: un nuovo intervento della Cassazione tra D.Lgs. 22/1997 e D.Lgs. 152/2006*, in *Riv. Giur. Ambiente*, 2006, 471 ss.; G. Amendola, *Quell'interpretazione autentica che non piace alla Corte di euro-*

Tale interpretazione non era tuttavia coerente con i principi comunitari, come ribadito dalla Corte di Giustizia<sup>35</sup>, in quanto comportava la sottrazione alla qualifica di rifiuto di residui di produzione o di consumo che «non sono riutilizzati in maniera certa e senza previa trasformazione nel corso di un medesimo processo di produzione o di utilizzazione»<sup>36</sup>.

La sentenza della Corte di Giustizia ha fornito un sicuro orientamento ermeneutico al giudice nazionale<sup>37</sup>, ma non è stata sufficiente a indurre un'in-

---

*pea*, in *Ambiente e sicurezza*, 2005, n. 2, 29; Vergine, *Quel "pasticcio brutto" dei rottami ferrosi* (prima parte), in *Ambiente e sviluppo*, 2005, 854; Id., *Quel "pasticcio brutto" dei rottami ferrosi* (seconda parte), *ivi*, 959; P. Giampietro, *Nuovo capitolo sulla nozione di rifiuto: l'interpretazione «autentica» per la CGE*, in *Ambiente e sicurezza*, 2004, n. 23, 16 ss.; Id., *Proposte ricostruttive della «nozione autentica di rifiuto»*, ex art. 14, l. 178/2002, in *Riv. Giur. Ambiente*, 2004, 2, 233; Id., *Interpretazione autentica della nozione di rifiuto: controdeduzioni ai rilievi della Commissione CE*, in *Ambiente*, 2003, 105 ss.; Id., *La nozione di rifiuto: l'interpretazione autentica ex D.L. n. 138/2002*, *ivi*, 2002, 705; Id., *La nozione «autentica» di rifiuto e di alcune reazioni di rigetto: dalla incostituzionalità della legge alla sua disapplicazione*, *ibid.*, 1133; M. Benozzo, *L'interpretazione autentica della nozione di rifiuto tra diritto comunitario e nazionale*, in *Contr. Impr./Europa*, 2004, 1118; V. Paone, *La giurisprudenza e la nozione di rifiuto... in attesa della «interpretazione autentica»*, in *Ambiente*, 2000, 275.

<sup>35</sup> Corte giust. CE, 11 novembre 2004, causa C-457/02, *Niselli*, cit., punti 50-51, per la quale «secondo l'interpretazione risultante da una disposizione quale l'art. 14 del decreto legge n. 138/02, affinché un residuo di produzione o di consumo sia sottratto alla qualifica come rifiuto sarebbe sufficiente che esso sia o possa essere riutilizzato in qualunque ciclo di produzione o di consumo, vuoi in assenza di trattamento preventivo e senza arrecare danni all'ambiente, vuoi previo trattamento ma senza che occorra tuttavia un'operazione di recupero ai sensi dell'allegato II B della direttiva 75/442. Un'interpretazione del genere si risolve manifestamente nel sottrarre alla qualifica come rifiuto residui di produzione o di consumo che invece corrispondono alla definizione sancita dall'art. 1, lett. a), primo comma, della direttiva 75/442».

<sup>36</sup> Corte giust. CE, 11 novembre 2004, causa C-457/02, *Niselli*, cit., punto 52. La contrarietà al diritto comunitario dell'art. 14 del decreto legge n. 138/02 è stata successivamente ribadita da Corte giust. CE, 18 dicembre 2007, causa C-263/05, *Commissione c. Italia*, cit., punti 49-50, dove si afferma che «il fatto che una sostanza sia un materiale residuale di produzione o di consumo costituisce un indizio che si tratti di un rifiuto e la sola circostanza che una sostanza sia destinata a essere riutilizzata, o possa esserlo, non può essere determinante per la sua qualifica o meno come rifiuto» e si precisa che «un bene, un materiale o una materia prima risultante da un processo di fabbricazione che non è destinato a produrlo può essere considerato come un sottoprodotto di cui il detentore non desidera disfarsi solo se il suo riutilizzo, incluso quello per i bisogni di operatori economici diversi da colui che l'ha prodotto, è non semplicemente eventuale, ma certo, non necessita di trasformazione preliminare e interviene nel corso del processo di produzione o di utilizzazione».

<sup>37</sup> Come rilevato da Corte giust. CE, 25 giugno 1997, cause riunite C-304/94, C-330/94, C-342/94 e C-224/95, *Tombesi e a.*, cit., punto 36, anche se la Corte non può, ai sensi dell'art. 177 del Trattato (ora art. 234), statuire sulla validità di una norma di diritto interno con riguardo al diritto comunitario, come le sarebbe consentito fare nell'ambito di un ricorso ex art. 169 del Trattato CE (ora art. 226), «essa è tuttavia competente a fornire al giudice nazionale tutti gli elementi di interpretazione, che rientrano nel diritto comunitario, atti a consentirgli di pronunciarsi su tale compatibilità». Sugli strumenti esperibili per superare il conflitto, la giurisprudenza ha assunto posizioni diverse, sostenendo da un lato che la disciplina introdotta dal d.l. n. 138/2002 sarebbe vincolante per il giudice perché introdotta con norma avente pari efficacia legislativa della precedente normativa, benché modificativa della nozione di rifiuto dettata dall'art. 1 della direttiva 91/156/CEE, che costituisce obblighi per gli stati membri ma non è autoapplicativa (Cass. pen., sez. III, 29 gennaio 2003, n. 4052, in *Foro it.*, 2003, II, 131 ss.; Id., 26 febbraio 2003, n. 9057, *CED Cass.*, 2003, n. 224172; Id., 24 marzo 2003, n. 13114, *ibid.*, n. 224721; Id., 31 luglio 2003, n. 32235, *ibid.*, n. 226156); dall'altro, che la normativa nazionale non dovrebbe essere applicata, perché contrastante con la definizione di rifiuto contenuta nel Regolamento del Consiglio CEE 1° febbraio 1993 n. 259, relativo ai trasporti transfrontalieri, immediatamente applicabile e con l'interpretazione delle sentenze della Corte europea di Giustizia (Cass. pen., sez. III, 15 aprile 2003, n. 17656, in *Foro it.*, 2003, II, 515; Id., 17 gennaio 2003, n. 2125, *ibid.*, 116 ss.; Id., 9 aprile 2002, n. 14762, *ivi*, 2002,

versione di rotta nella legislazione, giacché poco dopo la sua emanazione la legge delega 15 dicembre 2004, n. 308 per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della normativa ambientale, contenente anche misure di diretta applicazione in materia di rifiuti, confermava la disposizione dell'art. 14 del d.l. n. 138/2002 nonostante l'incompatibilità con il diritto comunitario.

Su questo fondamento, il d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 ha riscritto e unificato la normativa in materia ambientale, abrogando la norma di interpretazione autentica e riproducendo la definizione di rifiuto già contenuta nel decreto Ronchi, con più ampie esclusioni connesse alle categorie delle «materie prime secondarie» e dei «sottoprodotti», che non avevano ancora trovato spazio nella normativa comunitaria e venivano introdotte per la prima volta nel nuovo codice dell'ambiente. Tale previsione, foriera di nuovi contrasti interpretativi sotto il profilo della compatibilità con la disciplina europea<sup>38</sup>, è stata ritoccata a più riprese dal legislatore italiano, con le modifiche apportate al codice dal d.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4 e successivamente dal d.lgs. 3 dicembre 2010, n. 205.

L'ultima novella del 2010 ha modificato la nozione di rifiuto per adeguarla alla direttiva 2008/98/CE – che mantiene la centralità del concetto di disfarsi ed elimina il riferimento ad un elenco preconstituito di rifiuti<sup>39</sup> – e ha recepito le defi-

---

II, 673, ss.). Sul punto, A. Montagna, voce «Rifiuti (gestione dei)», in *Enc. Giur. Treccani*, XXXI, Roma, 1994, 5. Sulla scia della sentenza della Corte costituzionale 13 giugno 2000, n. 190, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org), un'ulteriore pronuncia di legittimità ha affermato che «al pari dell'interpretazione costituzionalmente orientata, volta a privilegiare la lettura della disposizione che non si ponga in contrasto con parametri costituzionali, sussiste simmetricamente un'esigenza di interpretare la normativa nazionale in termini tali che essa non risulti in contrasto con la normativa comunitaria» (Cass. pen., sez. III, 1 giugno 2005, n. 746, in [www.ambientediritto.it](http://www.ambientediritto.it)). La questione di legittimità dell'art. 14 del decreto-legge 8 luglio 2002, n. 138 è quindi giunta all'esame della Corte costituzionale dapprima su impulso di tre successive ordinanze emesse il 2 febbraio 2005 dal Tribunale di Terni, il 14 marzo 2005 dal Tribunale di Venezia e il 9 novembre 2005 dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Asti (rispettivamente in *GU Serie Speciale - Corte Costituzionale*, 4 maggio 2005, n. 18; *ibid.*, 11 maggio 2005, n. 19; *ibid.*, 1 marzo 2006, n. 9) e, successivamente, della stessa Suprema Corte, sul rilievo che «l'unico rimedio possibile per rimediare al *vulnus* perpetrato da una legge nazionale contro una direttiva comunitaria non direttamente applicabile è, quindi, il ricorso al giudice delle leggi» (Cass. pen., sez. III, ord. 16 gennaio 2006, n. 1414, in [www.ambientediritto.it](http://www.ambientediritto.it); sul punto, P. Giampietro, *Nozione di rifiuto ancora sospesa tra Cassazione e Consulta*, in *Ambiente e sicurezza*, 2005, n. 23, 58 ss.; A. Borzi, *Il rapporto tra ordinamento interno e comunitario nella vicenda rifiuti: nota a Cass. Penale, sez. III, ord. N. 1414/2006*, in *Ambiente e sviluppo*, 2006, 716; V. Paone, *La nozione di rifiuto al vaglio della Corte Costituzionale. Ulteriori riflessioni sull'ordinanza «Rubino»*, *ivi*, 729; Id., *Alla Corte costituzionale l'ultima parola sulla nozione di rifiuto?*, in *Ambiente e sicurezza*, 2006, n. 6, 93 ss.). La Corte costituzionale, con le ordinanze 14 luglio 2006, n. 288 e 28 dicembre 2006, n. 458, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org), ha restituito gli atti ai giudici *a quibus* ai fini di una nuova valutazione circa la rilevanza e non manifesta infondatezza della questione, alla luce del sopravvenuto d.lgs. n. 12 del 2006, che ha espressamente abrogato, all'art. 264, comma 1, lettera *l*), la norma di interpretazione autentica di cui all'art. 14 del decreto-legge 8 luglio 2002, n. 138.

<sup>38</sup> *Infra*, § 4, partic. nota 35.

<sup>39</sup> L'art. 183, comma 1, lett. *a*) del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, così come modificato dall'art. 10 del decreto legislativo 3 dicembre 2010, n. 205, definisce rifiuto «qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o abbia l'obbligo di disfarsi». Lo stesso articolo alla lettera *b*) definisce inoltre il rifiuto pericoloso, originariamente disciplinato dall'art. 184, come rifiuto che presenta una o più carat-

nizioni di sottoprodotto e di *End of Waste* («cessazione della qualifica di rifiuto») introdotte dalla stessa direttiva<sup>40</sup>.

La definizione di rifiuto si colloca pertanto all'interno di un disegno normativo più ampio, che non considera solo la fase di formazione del rifiuto, ma valorizza l'intero ciclo di vita dei prodotti e dei materiali, al fine di ridurre l'impatto ambientale connesso alla produzione e alla gestione dei rifiuti e rafforzarne in tal modo il valore economico (Considerando 8 della direttiva 2008/98/CE).

#### 4. *Il sottoprodotto*

La nozione di sottoprodotto è stata tracciata per la prima volta dalla giurisprudenza comunitaria per qualificare una categoria di beni e sostanze che «dal punto di vista economico hanno valore di prodotti»<sup>41</sup> e in quanto tali si distinguono dai rifiuti e non sono soggetti alla relativa disciplina.

La configurazione del sottoprodotto rivela le due anime della politica sui rifiuti e rappresenta un punto di equilibrio tra l'esigenza di assicurare il migliore sfruttamento delle risorse nell'ambito dei cicli produttivi, favorendo il reimpiego di sostanze e oggetti generati da processi che non erano principalmente destinati a produrli<sup>42</sup>, e la garanzia che i rifiuti siano effettivamente trattati in modo compatibile con la tutela dell'ambiente.

La Corte di giustizia ha quindi circoscritto la categoria dei sottoprodotti, attraverso l'individuazione di una serie di condizioni che dimostrino l'intenzione del detentore di non disfarsi della sostanza, ma di sfruttarla o commercializzarla, nell'ambito del medesimo processo produttivo, senza operare trasformazioni preliminari<sup>43</sup>.

---

teristiche di cui all'allegato I della parte quarta del presente decreto. Per un commento, tra gli altri, M. Benozzo, *Commento al titolo I-IV della Parte Quarta, La gestione dei rifiuti*, in Aa.Vv., *Commento al Codice dell'ambiente*, Torino, 2013, 520 ss.; R. Ferraris, E. Robaldo, *Commento all'art. 183*, in R. Greco (a cura di), *Codice dell'ambiente*, Nel Diritto, Roma, 2011, 729 ss.

<sup>40</sup> Gli articoli 5 e 6 della direttiva 2008/98/CE hanno introdotto rispettivamente la nozione di sottoprodotto e di *End of Waste* (cessazione della qualifica di rifiuto).

<sup>41</sup> Corte giust. CE, 18 aprile 2002, causa C-9/00, *Palin Granit*, cit., punto 35.

<sup>42</sup> *Ibid.*, punto 34, dove si afferma che «un bene, un materiale o una materia prima che deriva da un processo di fabbricazione o di estrazione che non è principalmente destinato a produrlo può costituire non tanto un residuo, quanto un sottoprodotto».

<sup>43</sup> *Ibid.*, punti 34 e 36-37, dove si precisa che un residuo di produzione può essere definito «sottoprodotto» solo quando «il riutilizzo di un bene, di un materiale o di una materia prima non sia solo eventuale, ma certo, senza trasformazione preliminare, e nel corso del processo di produzione» e si evidenzia che «il grado di probabilità di riutilizzo» costituisce un ulteriore criterio utile ai fini di valutare se la sostanza sia un sottoprodotto. Secondo la stessa Corte, se «oltre alla mera possibilità di riutilizzare la sostanza, il detentore consegue un vantaggio economico nel farlo, la probabilità di tale riutilizzo è alta. In un'ipotesi del genere la sostanza in questione non può più essere considerata un ingombro di cui il detentore cerchi di «disfarsi», bensì un autentico pro-



In tale contesto, il Parlamento europeo, nella posizione adottata in prima lettura il 13 febbraio 2007 in vista dell'emanazione della direttiva quadro relativa ai rifiuti, ha previsto una disposizione *ad hoc* per definire i criteri generali di distinzione tra sottoprodotti e rifiuti<sup>44</sup>, definitivamente adottati con la direttiva 2008/98/CE, all'art. 5, secondo il quale una «sostanza od oggetto derivante da un processo di produzione il cui scopo primario non è la produzione di tale articolo» può non essere considerato rifiuto bensì sottoprodotto, a condizione che sia certo l'ulteriore utilizzo; che lo stesso possa essere utilizzato «direttamente senza alcun ulteriore trattamento diverso dalla normale pratica industriale»; che sia prodotto «come parte integrante di un processo di produzione» e che l'ulteriore utilizzo sia legale, «ossia la sostanza o l'oggetto soddisfa, per l'utilizzo specifico, tutti i requisiti pertinenti riguardanti i prodotti e la protezione della salute e dell'ambiente e non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o la salute umana».

Tale disciplina è stata trasposta sul piano nazionale con il d.lgs. n. 205 del 2010, che all'art. 184 *bis* ha riscritto la definizione di sottoprodotto originariamente contenuta nell'art. 183, comma 1, lett. *n*) del codice dell'ambiente, emendato dal d.lgs. n. 4 del 2008<sup>45</sup>, che contrastava con le indicazioni europee sotto

---

dotto». Su tale base, Corte giust. CE, 11 settembre 2003, C-114/01, *AvestaPolarit Chrome Oy*, in *Racc.*, 2003, 8725, punto 43, ha ritenuto che i detriti costituenti residui derivanti dallo sfruttamento di una miniera non possono essere considerati come rifiuti nel caso in cui «il detentore li utilizzi legalmente per il necessario riempimento delle gallerie della detta miniera e fornisca garanzie sufficienti sull'identificazione e sull'utilizzazione effettiva delle sostanze destinate a tale effetto»; Corte giust. CE, ordinanza 15 gennaio 2004, causa C-235/2002, *Saetti e Freudiani*, cit., punto 47, ha affermato che non costituisce rifiuto «il coke da petrolio prodotto volontariamente, o risultante dalla produzione simultanea di altre sostanze combustibili petrolifere, in una raffineria di petrolio ed utilizzato con certezza come combustibile per il fabbisogno di energia della raffineria e di altre industrie»; Corte giust. CE, 11 novembre 2004, causa C-457/02, *Niselli*, cit., punto 52, ha sostenuto che i rottami ferrosi sottoposti a cernita ed eventualmente a taluni trattamenti conservano la qualifica di rifiuti «finché non siano effettivamente riciclati in prodotti siderurgici, finché cioè non costituiscano i prodotti finiti del processo di trasformazione cui sono destinati». Analogamente, Corte giust. UE 12 dicembre 2013, cause riunite C-241/12 e C-242/12, *Shell Nederland Verkoopmaatschappij BV e Belgian Shell NV*, cit., punti 53-54, ha ribadito che non sarebbe giustificato assoggettare alla disciplina sui rifiuti «beni, sostanze o prodotti che il detentore intende sfruttare o commercializzare in condizioni vantaggiose indipendentemente da una qualsiasi operazione di recupero» e, conseguentemente, ha ritenuto che non rientra nella nozione di rifiuto «un carico di gasolio accidentalmente miscelato con un'altra sostanza, a condizione che il suo detentore abbia realmente l'intenzione di reimmettere sul mercato tale carico miscelato con un altro prodotto».

<sup>44</sup> Posizione del Parlamento europeo definita in prima lettura il 13 febbraio 2007 in vista dell'adozione della direttiva 2007/.../CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai rifiuti, art. 4, in [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu). La Commissione europea, nella comunicazione al Consiglio e al Parlamento europeo COM (2007) 59 DEF, del 21 febbraio 2007, relativa alla *Comunicazione interpretativa sui rifiuti e sui sottoprodotti*, ha illustrato alcuni casi in cui determinati materiali possono essere classificati rifiuti o meno, tra questi, a titolo puramente indicativo, si ricordano le scorie e le polveri derivanti dalla produzione siderurgica, i sottoprodotti dell'industria agroalimentare utilizzati nei mangimi, i sottoprodotti della combustione, ovvero i gessi da impianti di desolfurazione di fumi, gli scarti e altri materiali analoghi quali la segatura, i trucioli e i cascami di legno. Sul punto, S. Maglia, V. Balossi, *L'evoluzione del concetto di sottoprodotto*, in *Ambiente e sviluppo*, 2008, n. 2, 109 ss.

<sup>45</sup> Il d.lgs. n. 4 del 2008 ha trasposto la definizione di sottoprodotto all'art. 183, comma 1, lett. *p*) del d.lgs. n. 152/2006, modificandola in senso più restrittivo, ed eliminando la parte secondo la quale «Rientrano altresì tra i sottoprodotti non soggetti alle disposizioni di cui alla parte quarta del presente decreto le cene-



diversi profili, in quanto consentiva l'esclusione di sostanze e oggetti dall'area dei rifiuti tramite la mera dimostrazione della commerciabilità a condizioni economicamente favorevoli, ne ammetteva l'impiego anche in un successivo processo produttivo e permetteva che la prova dell'impiego certo venisse fornita con una autodichiarazione del produttore controfirmata dal titolare dell'impianto dove avviene l'effettivo utilizzo.

In un quadro di incertezza normativa, prima dell'emanazione del d.lgs. n. 205 del 2010, si sono registrate diverse iniziative parlamentari<sup>46</sup> volte a tipizzare alcune tipologie di sottoprodotti, al fine di risolvere *ex lege* i contrasti interpretativi più forti relativi alla qualificazione di determinate fattispecie, quali ad esempio i residui delle attività agricole o le controverse terre e rocce da scavo<sup>47</sup>. Con una diversa prospettiva, il nuovo decreto ha invece inteso assorbire le singole problematiche nella definizione generale del «sottoprodotto», dettando i criteri validi per ogni caso<sup>48</sup>, pur con qualche eccezione<sup>49</sup>.

In sintonia con il diritto comunitario, l'art. 184 *bis* ha individuato le condizioni contestualmente necessarie per classificare il «sottoprodotto»<sup>50</sup>, prevedendo

---

ri di pirite, polveri di ossido di ferro, provenienti dal processo di arrostitimento del minerale noto come pirite o solfuro di ferro per la produzione di acido solforico e ossido di ferro, depositate presso stabilimenti di produzione dismessi, aree industriali e non, anche se sottoposte a procedimento di bonifica o di ripristino ambientale». La Corte costituzionale, con sentenza 28 gennaio 2010, n. 28, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org), aveva infatti censurato detta disposizione in quanto introduceva «una presunzione assoluta, in base alla quale le ceneri di pirite, quale che sia la loro provenienza e il trattamento ricevuto da parte del produttore, sono sempre e comunque da qualificare «sottoprodotto». Al contrario, la normativa comunitaria fa leva anche su fatti estrinseci e sui comportamenti dei soggetti produttori ed utilizzatori e non si arresta pertanto alla mera indicazione della natura intrinseca del materiale [...] Tale preclusione si pone in contrasto con l'esigenza, derivante dalla disciplina comunitaria, di verificare in concreto l'esistenza di un rifiuto o di un sottoprodotto». Sul punto, V. Onida, *Sul controllo di conformità delle leggi al diritto europeo: le ceneri di pirite come «sottoprodotti» davanti alla Corte costituzionale*, in *Riv. Giur. ambientale*, 2011, 875 ss.

<sup>46</sup> Sul punto, art. 12 della *Relazione illustrativa di accompagnamento dello schema di decreto legislativo recante «attuazione della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008, relativa ai rifiuti che abroga alcune direttive»*, approvato dal Consiglio dei ministri, in via preliminare, il 16 aprile 2010, in <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/505711.pdf>.

<sup>47</sup> Sul punto, cfr. A. Muratori, *Terre e rocce di scavo: fra sofismi ministeriali ed eterna promessa di semplificazioni*, in *Ambiente e sviluppo*, 2014, n. 12, 845 ss.; Id. *Terre e rocce di scavo: quando le semplificazioni... possono complicare*, in *Ambiente e sviluppo*, 2013, n. 10, 805 ss.; F. Vanetti, *Terre e rocce da scavo e rapporti: i decreti «Emergenze» e «Fare» introducono ulteriori dubbi*, in *Ambiente e sviluppo*, 2013, n. 8-9, 712 ss.

<sup>48</sup> Cfr. art. 12 della *Relazione illustrativa di accompagnamento dello schema di decreto legislativo recante «attuazione della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008, relativa ai rifiuti che abroga alcune direttive»*, cit. Sui lavori preparatori che hanno condotto all'introduzione dell'art. 184 *bis* nel codice dell'ambiente, A. Fari, *Nozione di rifiuto e sottoprodotto*, cit., 37 ss.

<sup>49</sup> L'art. 39, comma 13, del d.lgs. 205/2010 ha ricondotto alla disciplina del sottoprodotto anche il «materiale che viene rimosso, per esclusive ragioni di sicurezza idraulica, dagli alvei di fiumi, laghi e torrenti».

<sup>50</sup> Sulla contestuale esistenza delle condizioni richieste per la qualificazione del sottoprodotto, *ex multis*, Cass. pen. sez. III, 15 gennaio 2015 n. 1716, in [www.ambientediritto.it](http://www.ambientediritto.it); Cons. di Stato, sez. IV, 6 agosto 2013, n. 4151, *ivi*; Cass. pen., sez. III, 4 luglio 2013, n. 28764, in [www.lexambiente.it](http://www.lexambiente.it); Id., 28 gennaio 2009 n. 10711, in *CED Cass.*, 2009, n. 243108; Id., 12 giugno 2008, n. 37280, *ivi*, 2008, n. 241087; Id., 21 dicembre 2006, n. 14557, *ivi*, 2006, n. 236375.

in primo luogo che la «sostanza o l'oggetto» sia originato da un «processo di produzione», di cui costituisce «parte integrante», e il cui «scopo primario» non sia la produzione dello stesso.

L'elemento centrale per identificare lo «scopo primario» è costituito dalla volontà del produttore, come si evince anche dalla comunicazione interpretativa della Commissione europea del 21 febbraio 2007, che sulla scia della giurisprudenza comunitaria definisce il residuo come un risultato non direttamente ricercato nel processo di fabbricazione e su tale base lo distingue dal prodotto. Pertanto, al fine di stabilire se un materiale sia o meno un rifiuto occorre verificare se lo stesso scaturisca da una scelta tecnica del produttore, che ha deliberatamente deciso di produrlo<sup>51</sup>.

Il criterio dell'integrazione nel processo produttivo implica l'esistenza di un nesso funzionale tra l'origine del residuo e il ciclo produttivo primario, nel senso che il primo scaturisce in via continuativa o periodica dal secondo, e comunque in modo regolare e non accidentale o episodica, come potrebbe avvenire in caso di anomalie del processo di produzione<sup>52</sup>.

L'integrazione nel processo di produzione deve essere esaminata anche in relazione alle operazioni spesso necessarie per consentire il riutilizzo del bene, che possono esplicarsi sia nel sito di produzione del residuo sia presso terzi purché non si interrompa la connessione con il processo principale, la cui verifica in concreto può essere agevolata dai documenti BREF di settore<sup>53</sup>.

---

<sup>51</sup> COM(2007) 59 DEF., cit., punto 3.2, dove si chiarisce che se «il fabbricante avesse potuto produrre il prodotto principale senza produrre detto materiale, ma ha comunque scelto di farlo, è evidente che tale materiale non è un residuo di produzione». Secondo la Commissione, un'altra «prova del fatto che il materiale può essere il risultato di una scelta tecnica è data dalla modifica del processo di produzione, per conferire a tale materiale caratteristiche tecniche specifiche». In giurisprudenza, Corte giust. CE, 18 aprile 2002, causa C-9/00, *Palin Granit*, cit.; Corte giust. CE, ordinanza 15 gennaio 2004, causa C-235/2002, *Saetti e Freudiani*, cit. Sul tema, P. Giampietro, *Quando un residuo produttivo va qualificato «sottoprodotto» (e non «rifiuto») secondo l'art. 5 della direttiva 2008/98/CE (per una corretta attuazione della disciplina comunitaria)*, in [www.ambienteditr.it](http://www.ambienteditr.it), 9 febbraio 2011.

<sup>52</sup> In questo senso, L. Prati, *I sottoprodotti dopo il recepimento della Direttiva 2008/98/CE*, in *Riv. Giur. Ambiente*, 2011, 550, che menziona a titolo esemplificativo gli sfridi, i cascami di un'industria metallurgica, i prodotti chimici generati da una reazione diretta a sintetizzare un diverso composto, i trucioli di un mobilificio; Benozzo, *Commento ai titoli I-IV della Parte Quarta, La gestione dei rifiuti*, cit., 547. Sul punto, A. Farì, *Nozione di rifiuto e sottoprodotto*, cit., 43, che sottolinea invece la problematicità della condizione, e ritiene necessario chiarire se l'integrazione «richiesta dalla disciplina comunitaria sia riferita al processo di produzione «a monte» che crea la sostanza o a quello «a valle» nel quale tale sostanza sarà riutilizzata». Secondo lo stesso A., la norma italiana «riconde il concetto di integrazione al processo produttivo «a monte» [...] e unifica quello che nella direttiva è recato al comma 1 dell'art. 5 in due punti diversi, il primo periodo e la lettera c), quasi a voler stabilire che si tratti in realtà di specificazioni del medesimo criterio».

<sup>53</sup> Cfr. COM(2007) 59 DEF., cit., punto 3.3.3.

In sostanza, tenuto conto della complessità e del livello di specializzazione di determinati processi industriali, alcune fasi della produzione possono essere esternalizzate pur appartenendo al medesimo processo produttivo<sup>54</sup>.

Un ulteriore requisito di qualificazione di un residuo come sottoprodotto è costituito dalla certezza del riutilizzo, «nel corso dello stesso o di un successivo processo di produzione o utilizzazione, da parte del produttore o di terzi».

Rispetto al testo comunitario, la norma italiana introduce una specificazione in base alla quale l'utilizzo del residuo in un ciclo diverso da quello originario non esclude la presenza di un sottoprodotto, né rileva la coincidenza soggettiva del produttore del residuo con il suo utilizzatore, in una prospettiva di ampliamento della sfera del sottoprodotto e di riduzione dei vincoli al riutilizzo<sup>55</sup>.

Il materiale inoltre deve essere riutilizzato con certezza al fine di prevenire conseguenze dannose per l'ambiente, evitando in particolare che resti depositato per un periodo indeterminato in attesa di un utilizzo solo eventuale<sup>56</sup>. La garanzia del riutilizzo può desumersi verosimilmente dall'esistenza di contratti a lungo termine tra il detentore e l'utilizzatore ovvero dal profitto economico derivante dalla commercializzazione del materiale, sebbene in tal caso sia necessario valutare che il prezzo proposto rientri nella media del mercato, in quanto la previsione

<sup>54</sup> *Ibid.*, dove si evidenzia che quando «il materiale, per essere ulteriormente trasformato, viene spostato dal luogo o dallo stabilimento in cui è stato prodotto, è verosimile ritenere che le operazioni necessarie alla sua trasformazione non facciano più parte dello stesso processo di produzione. Pur tuttavia, in presenza di processi industriali sempre più specializzati, questo elemento da solo non basta a costituire una prova». Analogamente, *Guidance on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC on waste*, giugno 2012, in [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu), punto 1.2.5, dove si afferma che «If a material leaves the site or factory where it is produced in order to undergo further processing, this may be evidence that such tasks are no longer part of the same production process, thus disqualifying it as a by-product. However, following the cumulative test principle, Article 5(1)(b) WFD must also be taken into account: further treatment operations which are normal industrial practice do not exclude the classification of a production residue as a by-product, irrespective of where such industrial treatment is carried out – on the site of the generator of the material, on the site of the industrial facility using the material, or on an intermediate site».

<sup>55</sup> In proposito, A. Farì, *Nozione di rifiuto e sottoprodotto*, cit., 47, ritiene l'interpretazione estensiva del sottoprodotto «del tutto coerente con le finalità dell'intera disciplina dei rifiuti, in perfetta linea, [...], con la gerarchia dei rifiuti e l'esigenza di prevenzione degli stessi», e ne sottolinea la coerenza «con la giurisprudenza comunitaria più recente sul punto»; al contrario, G. Amendola *Sottoprodotti: le prime sentenze e le prime elaborazioni della dottrina*, in [www.industrieambiente.it](http://www.industrieambiente.it), dubita dell'«accettazione di tale costruzione normativa – specie con l'ampliamento italiano – da parte della Corte europea di giustizia la quale, [...], pur se in assenza di definizioni normative, si è riferita ad una concezione del sottoprodotto ben più restrittiva». Come evidenziato da L. Ramacci, *Rifiuti: la gestione e le sanzioni*, La Tribuna, Piacenza, 2014, la specificazione introdotta dall'art. 184 *bis* appare in linea con l'interpretazione già affermata dalla Corte di Cassazione. Cfr. Cass. pen., sez. III, 29 luglio 2008, n. 31462, in [www.ambientediritto.it](http://www.ambientediritto.it); secondo la quale, alla luce della definizione di sottoprodotto contenuta all'art. 183, comma 1, lett. p) «non è necessario che l'utilizzazione del materiale, da qualificarsi sottoprodotto, avvenga nello stesso processo produttivo da cui ha avuto origine, essendo, invece, sufficiente che il processo di utilizzazione, peraltro integrale, del sottoprodotto sia stato preventivamente individuato e definito, così come accertato, nel caso in esame dai giudici di merito»; nello stesso senso, Cass. pen., sez. III, 7 novembre 2008, n. 41839, in [www.lexambiente.it](http://www.lexambiente.it); Id., 12 settembre 2008, n. 35235, *ivi*.

<sup>56</sup> Cfr. COM(2007) 59 DEF., cit., punto 3.3.1.

di un prezzo simbolico potrebbe essere finalizzata a sfuggire alla classificazione dei rifiuti per trattare la sostanza in modo inadeguato<sup>57</sup>.

La qualifica di un residuo come sottoprodotto presuppone altresì che l'ulteriore utilizzo sia legale, ovvero che soddisfi «tutti i requisiti pertinenti riguardanti i prodotti e la protezione della salute e dell'ambiente» previsti per l'utilizzo specifico e non porti «impatti complessivi negativi sull'ambiente o la salute umana».

Tale condizione, che trae origine dal caso *Avesta Polarit*, nel quale si era posto il problema dell'utilizzo dei detriti o delle sabbie di scarto provenienti dallo sfruttamento di una miniera<sup>58</sup>, implica che l'immissione del materiale sul mercato e la sua commercializzazione debba avvenire nel rispetto delle normative tecniche e ambientali di settore<sup>59</sup>, senza ricadute negative sull'ambiente o sulla salute, che possono desumersi, tra l'altro, da una comparazione degli impatti del residuo con quelli derivanti dall'impiego del prodotto che è destinato a sostituire<sup>60</sup>.

##### 5. *Sottoprodotti e «normale pratica industriale»*

La condizione di più incerta interpretazione e applicazione posta dall'art. 184 *bis* introdotto dal d.lgs. n. 205 del 2010 per l'individuazione del sottoprodotto è quella che impone l'utilizzo del materiale «direttamente senza alcun trattamento diverso dalla normale pratica industriale».

<sup>57</sup> *Ibid.*, punto 3.3.1.1. La giurisprudenza ha costantemente affermato che «incombe sull'interessato, anche successivamente alla modifica del d.lgs. 152/2006, articolo 183, comma 1, lettera p) ad opera del d.lgs. n. 4 del 2008, l'onere di fornire la prova che un determinato materiale sia destinato con certezza e non come mera eventualità, ad un ulteriore utilizzo. Tali regole interpretative debbono ritenersi valide pure alla luce della disciplina contenuta nell'articolo 184-*bis*»: Cass. pen., sez. III, 4 luglio 2013, n. 28764, cit. Analogamente, *ex plurimis*, Id., 23 gennaio 2015, n. 3202, *ivi*; Id., 29 aprile 2011, n. 16727, in [www.ambienteditto.it](http://www.ambienteditto.it); Id., 18 giugno 2009, n. 35138, in *C.E.D. Cass.*, n. 244784; Id., 12 giugno 2008, n. 37280, cit.; Id., 30 settembre 2008, n. 41839, cit.;

<sup>58</sup> Corte giust. CE, 11 settembre 2003, C-114/01, *AvestaPolarit Chrome Oy*, cit., punto 43. Analogamente, Corte giust. CE, 8 settembre 2005, cause riunite C-416/02 e C-121/03, *Commissione c. Spagna*, in *Racc.*, 2005, secondo la quale il letame non è da considerarsi rifiuto se utilizzato come fertilizzante nell'ambito di una pratica legale di spargimento su terreni ben individuati (indipendentemente dal fatto che i terreni siano situati all'interno o al di fuori dell'azienda in cui è stato prodotto l'effluente) e se il suo stoccaggio è limitato alle esigenze di queste operazioni di spargimento.

<sup>59</sup> Sul punto, *Guidance on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC on waste*, cit., punto 1.2.6, nella quale la Commissione UE ha osservato: «Compliance with relevant product, environmental and health protection requirements for the specific use can be relatively easily assessed. It may for example be indicated through: A material meeting the technical specifications relevant to its further use, or an object meeting product specifications relevant to its further use; If there are no relevant technical specifications for the material, it can still be lawful to use it simply if its use is not specifically forbidden».

<sup>60</sup> Cfr. P. Giampietro, *Quando un residuo produttivo va qualificato «sottoprodotto» (e non «rifiuto») secondo l'art. 5 della direttiva 2008/98/CE (per una corretta attuazione della disciplina comunitaria, cit., punto 9.*

La nozione di «normale pratica industriale» è infatti fondamentale per individuare le operazioni consentite sui residui di produzione e il limite oltre il quale le stesse si configurano come attività di recupero su un rifiuto<sup>61</sup>.

In stretta aderenza alla direttiva 2008/98/CE, la nuova disposizione si differenzia sensibilmente da quella previgente<sup>62</sup> e supera il riferimento al requisito dell'assenza di «trattamenti preventivi» e «trasformazioni preliminari» attraverso i quali la Corte di giustizia, prendendo le mosse dal caso *Palin Granit Oy*<sup>63</sup>, ha progressivamente delimitato i confini del sottoprodotto.

La stessa Corte ha distinto le operazioni di «recupero completo», in virtù delle quali il rifiuto acquisisce «le stesse proprietà e caratteristiche di una materia prima» e i «trattamenti preliminari», che non producono detta trasformazione e quindi non incidono sulle qualità merceologiche e sui requisiti ambientali che la sostanza già possiede, precisando tuttavia che la sottoposizione di un materiale ad una di tali operazioni non è di per sé dirimente al fine di stabilire la natura dello stesso, che deve essere accertata sulla base di un complesso di circostanze<sup>64</sup>.

In sostanza, è necessario procedere casisticamente in quanto alcuni trattamenti annoverati tra le operazioni di recupero dall'allegato II della direttiva sono compatibili anche con i beni<sup>65</sup>, qualora non si verifichi alcun mutamento di identità del materiale su cui intervengono.

<sup>61</sup> In proposito, L. Prati, *La nuova definizione di sottoprodotto ed il trattamento secondo la «normale pratica industriale»*, in [www.ambientediritto.it](http://www.ambientediritto.it), osserva che da un lato la normale pratica industriale «non può essere eccessivamente circoscritta, pena la sostanziale abrogazione dell'art. 184-bis, primo comma. Dall'altro però essa non può neppure abbracciare qualsiasi operazione comunemente inserita in un ciclo produttivo, altrimenti si finirebbe per trasformare anche ogni operazione di recupero di rifiuti tra quelle elencate ai punti da R1 ad R13 dell'Allegato II alla Direttiva in un trattamento preliminare all'utilizzo di sottoprodotto».

<sup>62</sup> Nella prima formulazione, l'art. 183, lett. n), del d.lgs. 152/2006 prevedeva che l'utilizzazione del sottoprodotto dovesse avvenire «senza la necessità di operare trasformazioni preliminari in un successivo processo produttivo», e disponeva che per trasformazioni preliminare doveva intendersi «qualsiasi operazione che faccia perdere al sottoprodotto la sua identità, ossia le caratteristiche merceologiche di qualità e le proprietà che esso già possiede, e che si rende necessaria per il successivo impiego in un processo produttivo o per il consumo». Dopo le modifiche apportate dal d.lgs. 4/2008, l'art. 183, lett. p) ha eliminato quest'ultima precisazione, e ha previsto che i sottoprodotti «non debbano essere sottoposti a trattamenti preventivi o a trasformazioni preliminari per soddisfare i requisiti merceologici e di qualità ambientale [idonei a garantire che il loro impiego non dia luogo ad emissioni e ad impatti ambientali qualitativamente e quantitativamente diversi da quelli autorizzati per l'impianto dove sono destinati ad essere utilizzati], ma posseggano tali requisiti sin dalla fase della produzione». Nell'interpretazione giurisprudenziale il significato dell'espressione «trasformazioni preliminari», anche dopo la soppressione della relativa definizione, coincideva con quello delineato dalla precedente disposizione: *ex plurimis*, Cass. Pen., sez. III, 4 luglio 2013, n. 28764, cit.; Id., 22 novembre 2010, n. 41016, in [www.ambientediritto.it](http://www.ambientediritto.it); Id., 28 gennaio 2009 n. 10711, cit.

<sup>63</sup> Corte giust. CE, 18 aprile 2002, causa C-9/00, *Palin Granit*, cit., partic. punto 34.

<sup>64</sup> Corte giust. CE, 15 giugno 2000, cause riunite C-418/97 e C-419/97, *Arco Chemie Nederland e a.*, cit., punti 94, 96 e 97.

<sup>65</sup> Cfr. Corte giust. CE, 11 novembre 2004, causa C-457/02, *Niselli*, cit., punto 37, dove si evidenzia che dalla sottoposizione di una sostanza ad una delle operazioni menzionate negli allegati della direttiva 75/442 «non discende necessariamente che l'operazione consista nel disfarsene e che quindi tale sostanza vada considerata rifiuto. In effetti, se l'interpretazione di cui trattasi fosse applicata nel senso che ogni sostanza o materiale

Su tale sfondo concettuale, una parte della dottrina ritiene che non sia possibile distinguere tra interventi di trasformazione e di recupero completo e interventi minimali, in quanto entrambi costituiscono forme di «trasformazione preliminare» del materiale<sup>66</sup>. Tali trattamenti, intervenendo sull'identità merceologica della sostanza per consentirne il suo inserimento nel nuovo ciclo produttivo, attribuiscono al residuo caratteristiche fisico-chimiche che non possiede sin dall'origine<sup>67</sup>. In quest'ottica, le operazioni cosiddette «minimali», quali la cernita, la selezione, la vagliatura, l'essiccazione, la frantumazione, modificano comunque la composizione e la consistenza del residuo per renderlo compatibile con il nuovo ciclo produttivo. Le operazioni riconducibili alla «normale pratica industriale» sono allora solo quelle ordinariamente effettuate sulle materie prime dalla stessa impresa che utilizzerà il residuo, che per essere qualificato come sottoprodotto deve essere impiegabile tal quale in un nuovo ciclo produttivo<sup>68</sup>.

Sulla stessa linea, la Suprema Corte<sup>69</sup> ha escluso che la «normale pratica industriale» possa ricomprendere «attività comportanti trasformazioni radicali del materiale trattato che ne stravolgano l'originaria natura», e sulla scorta della definizione di «trattamento» ricavabile dall'art. 2, primo comma, lettera *b*) del d.lgs. 13 gennaio 2003 n. 36 (relativo alle discariche dei rifiuti) – in cui si fa riferimento a «processi fisici, termici, chimici o biologici, incluse le operazioni di cernita, che modificano le caratteristiche dei rifiuti» – ha ritenuto che anche operazioni di minore impatto sul residuo ne modificano l'originaria consistenza<sup>70</sup>.

---

oggetto di uno dei tipi di operazioni menzionati agli allegati II A e II B della direttiva 75/442 deve essere qualificato come rifiuto, essa condurrebbe a qualificare come tali sostanze o materiali che non lo sono ai sensi della detta direttiva. Ad esempio, stando a questa interpretazione, della nafta utilizzata come combustibile costituirebbe sempre un rifiuto, in quanto sarebbe soggetta, al momento della combustione, all'operazione rientrante nella categoria R 1 dell'allegato II B alla direttiva 75/442». In arg., L. Prati, *I sottoprodotti dopo il recepimento della direttiva 2008/98/CE*, cit., 551.

<sup>66</sup> V. Paone, *Sottoprodotti: una parola chiara dalla Cassazione*, in *Ambiente e sviluppo*, 2012, n. 11, 912 ss.

<sup>67</sup> *Ibid.*

<sup>68</sup> *Ibid.*; Id., *I sottoprodotti e la normale pratica industriale: una questione spinosa (nota a Cass. n. 16727/2011)*, in *Ambiente e sviluppo*, 2011, 911. Sulla stessa linea, G. Amendola, *La nuova definizione di sottoprodotto*, in [www.ram.minambiente.it](http://www.ram.minambiente.it), secondo il quale «in attesa di lumi, si dovrebbe adottare, in conformità al principio base di cautela sancito dalla Corte europea, una interpretazione molto restrittiva secondo cui, perché vi sia sottoprodotto, l'utilizzo del prodotto indesiderato deve avvenire direttamente, «tal quale» esce dal processo produttivo, potendosi consentire, al massimo minimi interventi di aggiustamento, che non mutino in alcun modo la sostanza e la qualità del prodotto stesso».

<sup>69</sup> Cass. Pen., sez. III, 10 maggio 2012, n. 17453, in [www.lexambiente.it](http://www.lexambiente.it), nonché in *Ambiente e sviluppo*, 2012, n. 7, 613 ss.; con note critiche di A. Muratori, *Sottoprodotti: la Suprema Corte in difesa del sistema Tolemaico? (nota a Cass. n. 17453/2012)*, *ivi*, 605 ss.; S. Maglia, *Normale pratica industriale: la contraddittoria «pericolosa» interpretazione della Cassazione (nota a Cass. n. 17453/2012)*, *ivi*, 611 ss.; e note adesive di G. Amendola, *Sottoprodotto e normale pratica industriale: finalmente interviene la Cassazione*, in [www.lexambiente.it](http://www.lexambiente.it); V. Paone, *Sottoprodotti: una parola chiara dalla Cassazione*, cit., 911 ss.

<sup>70</sup> Così, Cass. Pen., sez. III, 10 maggio 2012, n. 17453, cit., che ha escluso l'ammissibilità di operazioni quali la cernita, la vagliatura, la frantumazione o la macinazione ai fini della qualificazione di una sostanza o di un oggetto come sottoprodotto. Sulla stessa linea, Id., sez. III, 16 maggio 2013, n. 20886, in *CED Cass.*, n.

Secondo la giurisprudenza<sup>71</sup>, anche il D.M. n. 264 del 2016 contiene criteri indicativi per agevolare la qualificazione dei residui di produzione come sottoprodotti non contrastanti con l'interpretazione giurisprudenziale, laddove ha precisato, all'art. 6, comma 1, che «non costituiscono normale pratica industriale i processi e le operazioni necessari per rendere le caratteristiche ambientali della sostanza o dell'oggetto idonee a soddisfare, per l'utilizzo specifico, tutti i requisiti pertinenti riguardanti i prodotti e la protezione della salute e dell'ambiente e a non portare a impatti complessivi negativi sull'ambiente, salvo il caso in cui siano effettuate nel medesimo ciclo produttivo». In base al comma 2 della stessa disposizione, rientrano, in ogni caso, nella normale pratica industriale «le attività e le operazioni che costituiscono parte integrante del ciclo di produzione del residuo, anche se progettate e realizzate allo specifico fine di rendere le caratteristiche ambientali o sanitarie della sostanza o dell'oggetto idonee a consentire e favorire, per l'utilizzo specifico, tutti i requisiti pertinenti riguardanti i prodotti e la protezione della salute e dell'ambiente e a non portare ad impatti complessivi negativi sull'ambiente».

L'interpretazione (restrittiva) della giurisprudenza ha suscitato forti reazioni critiche in una parte della dottrina sia per l'illogica trasposizione della nozione di trattamento attinente allo smaltimento dei rifiuti all'interno del ciclo di produzione di beni sia perché è apparsa come un ritorno al passato, con l'obbligo di utilizzare il residuo così come si è formato nel processo che l'ha generato, senza alcuna trasformazione, secondo criteri superati dal nuovo quadro normativo<sup>72</sup>.

---

25571, che ha negato la configurabilità del sottoprodotto nel caso delle rocche di plastica di tessitura in quanto «non erano pronte per il reimpiego nel momento in cui si originavano nel corso del processo rivolto alla produzione. Esse, infatti, dovevano essere sottoposte ad una successiva operazione di separazione del materiale plastico dal filato» e il materiale plastico doveva essere «macinato e successivamente rivenduto come pure i filati, attraverso una operazione non costituente parte integrante del processo produttivo principale»; Id, sez. III, 9 aprile 2015, n. 17126, in *Diritto & Giustizia*, 27 aprile 2015, che ha negato la qualifica di sottoprodotto a materiale consistente in inerti da demolizione derivanti che abbisogna «per essere reimpiegati di trasformazioni preliminari, mediante frantumazione»; Id., sez. III, 28 giugno 2017, n. 53136, in *CED Cass. pen.* 2018. Con analogo *iter* argomentativo, Cons. Stato, sez. IV, 6 agosto 2013, n. 4151, cit., secondo il quale il fresato d'asfalto può essere considerato sottoprodotto, nonostante la sua classificazione come rifiuto nel codice CER, in presenza delle condizioni stabilite dall'art. 184 *bis*, quando venga inserito in un ciclo produttivo e venga utilizzato «senza nessun trattamento», come verificatosi nel caso esaminato, nel quale il fresato non era stato «sottoposto ad un processo di trasformazione».

<sup>71</sup> Cass. Pen., sez. III, 28 giugno 2017, n. 53136, cit.

<sup>72</sup> Cfr. A. Muratori, *Sottoprodotti: la Suprema Corte in difesa del sistema Tolemaico? (nota a Cass. n. 17453/2012)*, cit., 610 ss., che rileva l'uso illogico della nozione di trattamento e afferma che la Cassazione si è «in qualche modo rifiutata di prendere atto del mutato quadro di riferimento normativo, quasi arroccandosi a difesa del sistema tolemaico, di fronte alle evidenze della tesi copernicana»; S. Maglia, *Normale pratica industriale: la contraddittoria e «pericolosa» interpretazione della Cassazione (nota a Cass. n. 17453/2012)*, cit., 611 ss.; P. Giampietro, *I trattamenti del sottoprodotto e la «normale pratica industriale»*, 14 maggio 2013, in *www.ambientediritto.it*, dove si evidenzia che «anche la nuova direttiva 2008/98 richiama in più punti le categorie giuridiche «ereditate» dal passato: come «pretrattamenti», «operazioni preliminari», «recupero completo» ecc. [...]



Il richiamo alla «normale pratica industriale» è infatti funzionale all'identificazione dei trattamenti consentiti, che – secondo una diversa tesi – sono assimilabili a quelli a cui l'impresa sottopone anche il prodotto industriale<sup>73</sup> secondo la prassi del settore di riferimento, e ricomprendono quegli interventi che «non incidono o fanno perdere al materiale la sua identità e le caratteristiche merceologiche e di qualità ambientale che esso già possiede»<sup>74</sup>.

A fronte di una nozione opaca come quella di «normale pratica industriale», la barriera tra sottoprodotto e rifiuto è destinata a spostarsi, in favore del mercato dei beni o viceversa, a seconda della prospettiva ermeneutica e culturale con cui si osservano i due poli, con una conseguente delimitazione dei rispettivi margini e forte incertezza per gli operatori economici.

In questo contesto, la contrapposizione, ormai classica, tra rifiuti e sottoprodotti è stata acutamente riletta in una logica di autonomia e non di complementarietà delle due categorie, che non si differenziano per una gestione «più favorevole» di questi ultimi rispetto ai primi ma si collocano su piani distinti e alternativi<sup>75</sup>. Il sottoprodotto infatti si forma sin dall'origine come «prodotto-merce» e come tale fuoriesce dalla disciplina dei rifiuti, rispetto ai quali si pone in rapporto

---

ma quelle nozioni, anche se non abbandonate, vanno rilette alla luce del nuovo parametro della «normale pratica industriale».

<sup>73</sup> Cfr. P. Giampietro, *Quando un residuo produttivo va qualificato «sottoprodotto» (e non «rifiuto») secondo l'art. 5 della direttiva 2008/98/CE (per una corretta attuazione della disciplina comunitaria)*, cit., punto 8.1, secondo il quale «il richiamo alla “normale pratica industriale” si spiega quindi – e si giustifica – quale utile criterio di identificazione dei «trattamenti ammessi» che [...] sono sostanzialmente assimilabili a quelli cui l'impresa sottopone anche il «prodotto industriale», ricavato dalla materia prima lavorata, prima di immetterlo sul mercato»; successivamente, lo stesso A. (*I trattamenti del sottoprodotto e la «normale pratica industriale», cit., 83 ss.*), ha considerato che i «trattamenti ammessi» non possano essere individuati in relazione alle due situazioni di riferimento – e cioè operazioni compiute sulla «materia prima primaria» ovvero sul «prodotto» (grezzo) – ma «debbono essere ricondotti ed avere per oggetto una gamma di trattamenti normalmente compiuti dalle imprese di settore (e non dalla singola azienda utilizzatrice) sul sottoprodotto nei suoi molteplici impieghi e cioè anche quando esso funge: – da “semilavorato”; – da materiale costituente/componente che, miscelato con altri materiali, consente di realizzare il prodotto finale [...]; – da residuo con qualità di reagente e di catalizzatore o con altre finalità». Sull'assimilazione dei trattamenti ammessi a quelli cui l'impresa sottopone anche il prodotto industriale, S. Maglia, *Normale pratica industriale: la contraddittoria e «pericolosa» interpretazione della Cassazione (nota a Cass. n. 17453/2012)*, cit., 612, che nell'analisi del sottoprodotto distingue il processo produttivo di origine (a monte) e quello a valle e accede ad una interpretazione aperta di trattamenti rientranti nella «normale pratica industriale», intesi quale «complesso di ordinarie operazioni o fasi produttive che – secondo una prassi consolidata nel settore specifico di riferimento – caratterizza un dato ciclo di produzione di beni, e che possono mutare da sottoprodotto a sottoprodotto a prescindere dalle variazioni sulla originaria natura».

<sup>74</sup> P. Giampietro, *Quando un residuo produttivo va qualificato «sottoprodotto» (e non «rifiuto») secondo l'art. 5 della direttiva 2008/98/CE (per una corretta attuazione della disciplina comunitaria)*, cit., punto 8.1.

<sup>75</sup> Id., *I trattamenti del sottoprodotto e la «normale pratica industriale», cit., 5 ss.* In arg., A. Pierobon, *Una sintesi sui sottoprodotti (tra normativa ambientale e nuove «tendenze»)*, in *Diritto e Giurisprudenza Agraria, Alimentare e dell'Ambiente*, 2013, n. 12, 729, ritiene «utile e condivisibile» la lettura del rapporto tra sottoprodotto e rifiuto in termini di «alternatività», rimarcando però «la necessità di evitare che surrettiziamente si riporti (anche valorialmente) il mondo dei rifiuti in una forma, ancora una volta, “separata” rispetto al circuito merceologico-ambientale che vede, invece, il rifiuto essere parte integrante di un sistema di vita economico».

di alternatività e non di eccezionalità o di deroga<sup>76</sup>. Tale distinzione giustifica la disciplina separata introdotta al livello comunitario nel 2008 e in quello nazionale nel 2010, nell'ambito della quale determinate sostanze sono considerate come residui-prodotti.

Per altro verso, l'emersione normativa di una nozione di sottoprodotto (art. 5 della direttiva 2008/98/CE) accanto a quella di rifiuto è anche il riflesso di una politica che mira a prevenire la formazione dei rifiuti, stimolando il reimpiego dei residui o delle materie seconde, al fine di ottimizzare l'uso delle risorse, riducendo al tempo stesso i costi di produzione e quelli derivanti dalla gestione dei rifiuti<sup>77</sup>.

La Commissione europea nella comunicazione del 2007, ancor prima dell'adozione della nuova direttiva sui rifiuti, nel chiarire il concetto di riutilizzo senza previa trasformazione, ha riconosciuto che la «catena del valore di un sottoprodotto prevede spesso una serie di operazioni necessarie per poter rendere il materiale riutilizzabile: dopo la produzione, esso può essere lavato, seccato, raffinato o omogeneizzato, lo si può dotare di caratteristiche particolari o aggiungervi altre sostanze necessarie al riutilizzo, può essere oggetto di controlli di qualità ecc.»<sup>78</sup>.

Le più recenti linee guida della Commissione UE del giugno 2012, che contengono un'interpretazione non vincolante della direttiva 2008/98/CE, non sembrano discostarsi da tale impostazione.

Muovendo dalla constatazione che il residuo di produzione è «qualcosa di diverso dal prodotto finale» che il processo di produzione mira direttamente a realizzare<sup>79</sup>, la Commissione ha infatti osservato che la necessità di sottoporre il

<sup>76</sup> P. Giampietro, *I trattamenti del sottoprodotto e la «normale pratica industriale»*, cit., 5 ss., 21 ss., dove si precisa che il «fatto che la disciplina sul sottoprodotto sia stata collocata all'interno di quella dei rifiuti, invece che nel settore del commercio o della produzione dei beni [...], non significa che assuma la natura di norma complementare con connotati, pertanto, di eccezionalità e di deroga rispetto a quella principale sulla gestione dei rifiuti [...]». Con l'ulteriore deduzione, che se ne ricava, secondo cui, in ragione della *postulata natura derogatoria ed eccezionale* dell'art. 184-bis, la prova della sua applicazione nel caso concreto (*id est*: la dimostrazione della ricorrenza delle condizioni richieste per il sottoprodotto) dovrebbe essere fornita in sede penale, *dal privato interessato anziché dalla Pubblica Accusa*.

<sup>77</sup> Cfr. *ibid.*, 22, 37; S. Maglia, *Normale pratica industriale: la contraddittoria e «pericolosa» interpretazione della Cassazione (nota a Cass. n. 17453/2012)*, cit., 613; D. Röttgen, *La nozione di rifiuto e sottoprodotto*, in F. Giampietro (a cura di), in *Commento alla direttiva 2008/98/CE sui rifiuti*, Ipsoa, Milano, 2009, 38. Con analogo prospettiva, Cass. pen., sez. III, 26 settembre 2011, n. 34753, in [www.industrieambiente.it](http://www.industrieambiente.it), che ha rilevato la necessità di tener conto delle condizioni ora indicate dall'art. 184-bis al fine di stabilire se il trattamento dei fanghi da utilizzare per la produzione di piastrelle di terza scelta costituisca trasformazione diversa dalla normale pratica industriale. In particolare, la Corte ha evidenziato che in tale articolo «il Legislatore italiano ha recepito la nozione comunitaria di cui all'art. 5 della direttiva quadro sui rifiuti 2008/98/CE (ricalcata sui principi enucleati dalla Corte di giustizia e sugli orientamenti espressi dalla Commissione Europea nella Comunicazione interpretativa sui rifiuti e i sottoprodotti del febbraio 2007), che mostra un evidente favore del legislatore comunitario per la soluzione di recupero dei rifiuti, come si desume dalla previsione contenuta nell'art. 4 della direttiva recante la gerarchia dei rifiuti, che vede al primo posto la prevenzione e la preparazione per il riutilizzo».

<sup>78</sup> COM(2007) 59 DEF., cit., punto 3.3.2.

<sup>79</sup> *Guidance on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC on waste*, cit., punto 1.2.2, in cui si rileva che «A production residue is something other than the end product that the manufacturing pro-

residuo di produzione a trattamenti prima che possano essere utilizzati può essere indice di un'operazione di trattamento sui rifiuti, dall'altro lato però anche le materie prime solitamente richiedono qualche trattamento prima di poter essere impiegate in un processo di produzione<sup>80</sup>.

In tale quadro, la «normale pratica industriale» potrebbe includere tutti gli interventi che possono essere effettuati su un prodotto, quali ad esempio la sottoposizione del materiale a filtraggio, lavaggio, essiccazione, aggiunta di materiali necessari per l'ulteriore utilizzo, o l'esecuzione di controlli di qualità<sup>81</sup>.

Questa interpretazione riflette meglio gli obiettivi comunitari, incentrati in via prioritaria sulla prevenzione nella formazione dei rifiuti e sulla valorizzazione delle risorse.

D'altronde, il concetto di «normale pratica industriale» appare di per sé elastico e come tale suscettibile di includere un insieme di trattamenti, la cui ammissibilità dovrebbe essere valutata anche alla luce dei potenziali rischi per la salute e per l'ambiente, secondo lo spirito della politica comunitaria che punta a coniugare obiettivi ambientali ed efficienza economica<sup>82</sup>, tenendo anche conto, in una prospettiva evolutiva, del progressivo sviluppo tecnologico che può consentire nei diversi settori industriali l'immediato reimpiego dei residui di produzione senza aggravare per l'ambiente.

## 6. Cessazione della qualifica di rifiuto (End-of-Waste)

L'esigenza di definire il momento in cui un rifiuto cessa di essere tale per riacquisire lo *status* di prodotto è sorta a seguito dello sviluppo nei diversi stati europei di un'industria del riciclo e del recupero che trae dai rifiuti nuove risorse

---

cess directly seeks to produce».

<sup>80</sup> *Ibid.*, punto 1.2.4., in cui la Commissione considera che «If a production residue has to be treated before it can be used, this may indicate a waste treatment operation. Therefore, the CJEU stressed in its rulings on the definition of waste that a production residue can only be regarded as a by-product if its further use is certain without prior processing. On the other hand, it has to be considered that primary raw materials usually also require some processing before they can be used in production processes».

<sup>81</sup> *Ibid.*, punto 1.2.4., in cui la Commissione osserva che «Normal industrial practice can include all steps which a producer would take for a product, such as the material being filtered, washed, or dried; or adding materials necessary for further use; or carrying out quality control».

<sup>82</sup> L. Prati, *Sottoprodotto e «normale pratica industriale»: necessità di una interpretazione che tenga conto della finalità della norma*, in [www.ambientediritto.it](http://www.ambientediritto.it), afferma che «Preso quindi atto che il significato della norma, nonostante tutti gli sforzi dell'interprete, non può essere colmato con il solo ricorso al dato letterale e sistematico, occorre fare un passo ulteriore e utilizzare il criterio teleologico. Poiché è indubbio che la sottoposizione al regime dei rifiuti sia voluto dal legislatore ogni qualvolta vi sia un rischio che un determinato oggetto o sostanza richieda di essere sottoposto ad operazioni anche solo potenzialmente pericolose per l'ambiente al fine di essere smaltito o riutilizzato, la «normalità» della pratica industriale consentita non può non considerare anche tale aspetto».

se per alimentare i cicli di produzione, utilizzando cosiddette materie prime secondarie in sostituzione della materia prima vergine, con riduzione dei costi, compresi quelli connessi alla gestione dei rifiuti, e ottimizzazione di processi produttivi.

I primi passi verso la creazione di un sistema economico circolare si muovevano però nel silenzio della legislazione europea, che lasciava agli stati membri il compito di adottare misure «appropriate» per promuovere «il recupero dei rifiuti mediante riciclo, reimpiego, riutilizzo o ogni altra azione intesa a ottenere materie prime secondarie» (art. 3, par. 1, lett. *b*) direttiva 91/156/CEE), mentre i singoli paesi, compresa l'Italia, tentavano di conferire una dimensione normativa all'*End of Waste* per diradare le incertezze che gravavano sugli operatori impedendo un'autentica programmazione delle attività economiche.

Nella strategia tematica sulla prevenzione e il riciclaggio dei rifiuti del dicembre 2005<sup>83</sup>, la Commissione europea ha osservato che la definizione di rifiuto non fissa chiari confini per determinare il momento in cui il rifiuto è stato adeguatamente trattato e deve essere considerato un prodotto. Tale situazione, problematica per le imprese, ingenerava divergenti interpretazioni tra gli stati membri, ostacolando lo sviluppo del mercato, nel quale peraltro venivano immessi materiali riciclati di scarsa qualità.

Pertanto, la Commissione ha proposto una modifica della direttiva quadro sui rifiuti per precisare quando un rifiuto cessa di essere tale e diventa una materia prima secondaria, con l'obiettivo di migliorare le prestazioni ambientali dei prodotti riciclati incoraggiando la produzione di materiali conformi ai criteri ambientali, accrescere la fiducia dei relativi acquirenti e utilizzatori, semplificare le norme applicabili ai rifiuti a basso rischio impiegati come materiali secondari<sup>84</sup>.

Dopo un lungo *iter* decisionale, nel quale si confrontavano visioni più restrittive del meccanismo dell'*End of Waste* e posizioni di maggior *favor* proiettate verso la «società del riciclo»<sup>85</sup>, è stata approvata la direttiva 2008/98/CE che all'art. 6 ha introdotto i criteri per stabilire quando un rifiuto cessa di essere tale.

Con tale disposizione il legislatore comunitario ha delineato la cornice entro la quale deve collocarsi l'elaborazione di criteri specifici che devono essere soddisfatti affinché un materiale sottoposto a operazioni di recupero, compreso il riciclaggio, esca dal novero dei rifiuti.

Il sistema tracciato dalla norma si snoda su un duplice livello, prevedendo una procedura comunitaria affidata alla Commissione e una, di carattere sussidiario, di competenza degli stati membri, i quali possono «decidere, caso per caso, se

<sup>83</sup> COM (2005) 666 DEF, cit., 13.

<sup>84</sup> *Ibid.*, 13-14.

<sup>85</sup> Sul punto, con ampio *excursus* sui lavori del Parlamento europeo e del Consiglio, D. Röttgen, *La nozione di materia prima secondaria (End of Waste)*, in F. Giampietro (a cura di), *Commento alla direttiva 2008/98/CE sui rifiuti. Quali modifiche al Codice dell'ambiente?*, Milano, 2009, 79 ss.

un determinato rifiuto abbia cessato di essere tale» soltanto se «non sono stati stabiliti criteri al livello comunitario» (art. 6, par. 4).

La definizione dei dettagli tecnici che integrano il dettato normativo, di per sé non immediatamente applicabile, avviene attraverso una «procedura di comitatologia», nell'ambito della quale la Commissione è assistita da un comitato chiamato a esprimere il proprio parere sulle misure esecutive che dovranno essere sottoposte al controllo del Parlamento europeo e del Consiglio<sup>86</sup>.

Tale procedura consente un più rapido aggiornamento della normativa in settori di natura specifica e tecnica, senza indebolire la democraticità delle decisioni, stante il potere e la responsabilità di cui è titolare il Parlamento in ultima istanza.

I criteri specifici per i diversi flussi di rifiuti dovranno rispettare una serie di condizioni cumulativamente necessarie stabilite dall'art. 6, par. 1, e precisamente: la sostanza o l'oggetto deve essere «utilizzata/o per scopi specifici»; deve esistere «un mercato o una domanda»; devono essere soddisfatti «requisiti tecnici per gli scopi specifici» e determinati standard applicabili ai prodotti; l'utilizzo non deve comportare «impatti complessivi negativi sull'ambiente o sulla salute umana».

Il primo presupposto, in linea con la giurisprudenza comunitaria, implica la necessità di verificare che il materiale derivante da un'operazione di recupero non subisca le sorti di un rifiuto ma sia comunemente impiegato per scopi specifici, assicurandone al tempo stesso la tracciabilità.<sup>87</sup> Analogamente, l'esistenza di un mercato o comunque di una domanda consentono di proiettare il materiale in una dimensione commerciale, con conseguenti vantaggi economici per il detentore e riduzione del rischio che questi se ne disfi.

Le ultime due condizioni, a loro volta ispirate ai principi posti dalla Corte di giustizia, mirano a garantire il raggiungimento di requisiti merceologici e di qualità ambientale che rendono competitivi i materiali recuperati e ne incentiva-

---

<sup>86</sup> L'art. 6 della direttiva 2008/98/CE richiama la «procedura di regolamentazione con controllo» disciplinata dall' art. 5 *bis* della decisione 1999/468/CE, in [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu), modificata dalla decisione 2006/512/CE, in [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu), che ha previsto il controllo democratico sulle decisioni adottate con la cosiddetta «comitatologia». In particolare, l'art. 5 *bis* prevede che il rappresentante della Commissione sottopone al comitato un progetto delle misure da adottare e quest'ultimo «esprime il suo parere sul progetto entro un termine che il presidente può fissare in funzione dell'urgenza della questione in esame». Le misure previste sono sottoposte al Parlamento europeo e al Consiglio, con procedure in caso di parere conforme o meno del comitato. Se una delle due istituzioni manifesta la sua opposizione, la Commissione non può adottare le misure proposte, ma può presentare misure modificate ovvero una nuova proposta.

<sup>87</sup> In proposito, D. Röttgen, *La nozione di materia prima secondaria (End of Waste)*, cit., 88, evidenzia che la prima condizione, assieme alla seconda e terza «potrebbero, in futuro, assumere particolare rilevanza nel caso di spedizioni transfrontaliere», e sottolinea l'esigenza che queste siano rispettate in caso di spedizioni extra UE. Lo stesso A. rileva inoltre che «nello stabilire *ex ante* gli specifici utilizzi occorrerà operare delle distinzioni» secondo la sostanza o l'oggetto in questione, ad esempio sulla base del rischio che il materiale recuperato potrebbe rappresentare per la salute e per l'ambiente.

no il consumo, assicurando che il relativo utilizzo non abbia ripercussioni negative sull'ambiente e sulla salute<sup>88</sup>.

Secondo una parte della dottrina, le condizioni poste dall'art. 6 si distanziano invece dall'*acquis* giurisprudenziale nella parte in cui non contengono un espresso riferimento alla nozione di «recupero completo», che sembrerebbe pertanto superata nel nuovo sistema normativo<sup>89</sup>. Tale lettura si fonda in particolare sull'art. 3, par. 15 della direttiva, che fornisce una definizione di «recupero»<sup>90</sup> nella quale non compare un presupposto essenziale nell'approccio della Corte di giustizia, ovvero che la sostanza sottoposta al trattamento acquisisca «le stesse proprietà e caratteristiche di una materia prima»<sup>91</sup>.

Sicuramente, la direttiva 2008/98/CE ha attratto nell'orbita delle attività di recupero interventi di diversa gradazione, dal riciclaggio (art. 3, par. 17) alla «preparazione per il riutilizzo» (art. 3, par. 16), che consiste in operazioni di lieve incidenza, ovvero di controllo, pulizia e riparazione su prodotti o componen-

<sup>88</sup> Sull'interpretazione delle condizioni poste dall'art. 6 della direttiva 2008/98/CE, D. Röttgen, *La nozione di materia prima secondaria (End of Waste)*, cit., 86 ss.; P. Giampietro, *Dal rifiuto alla «materia prima secondaria» nell'art. 6, della direttiva 2008/98/CE* (End of waste status e problemi di trasposizione nell'ordinamento italiano), in [www.ambientediritto.it](http://www.ambientediritto.it), 22 marzo 2010, in cui peraltro si rileva che trattasi di criteri da tempo noti «per i quali le vere difficoltà non sorgono nelle «stanze» del legislatore (che, da tempo, li ripete agevolmente, con estrema facilità e sovrabbondanza di attributi) quanto negli uffici degli organismi tecnici sui quali grava il difficile ed oneroso comito di individuare, per ciascuna tipologia di rifiuti [...] quali siano, in concreto, i «giusti e condivisi» *standard tecnici e merceologici* [...] e come tradurre, in termini quantitativi e qualitativi (calcolabili e verificabili con la dovuta certezza) gli *effetti* (ragionevoli e sostenibili) di «*impatto... complessivamente... non negativo*».

<sup>89</sup> In questo senso, D. Röttgen, *La nozione di materia prima secondaria (End of Waste)*, cit., 93 ss., per il quale alla «luce della nuova direttiva e della definizione di recupero di cui all'art. 3, punto 15, si conviene [...] che il concetto di «recupero completo possa dirsi tramontato»; A. Pierobon, *Tra prodotti, materie prime secondarie e rifiuti (in particolare la «preparazione per il riutilizzo»)*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 2011, 2, 103, dove evidenzia «come ora non occorre che la MPS abbia le stesse proprietà e caratteristiche di una materia prima: quello che rileva sono le condizioni del recupero (non completo)». Al contrario, P. Giampietro, *End of Waste nel Regolamento (U.E.) n. 333/2001*, in [www.diritto.it](http://www.diritto.it), ritiene che la categoria giuridica di «recupero» del rifiuto abbia registrato una «notevole continuità» nel diritto positivo e ne ripercorre le tappe, a partire dall'art. 3, par. 1, lett. b) della direttiva 1991/156/CE, che disciplinava il recupero ed esemplificava all'allegato II B le relative operazioni, fino alla direttiva 2006/12/CE, che ne confermava la definizione e ampliava le esemplificazioni di cui all'allegato II B, con l'aggiunta di nuove attività di recupero (R1/13), per arrivare alla direttiva 2008/98/CE. Quest'ultima, secondo l'A., ribadisce il ruolo centrale della nozione di «recupero» (art. 3, par. 1, p. 15; art. 6) e di «riciclaggio» (art. 3, p. 17), al fine di trasformare il rifiuto in «prodotto, materiali o sostanze», secondo il nuovo lessico che però esprime, nella sostanza, la precedente, identica nozione di «materia prima secondaria», anche perché non si allontana dal fenomeno sostanziale sottostante: recupero/riciclaggio che generano prodotto (m.p.s.).

<sup>90</sup> Il «recupero» è definito dall'art. 3, par. 15, della direttiva 2008/98/CE come «qualsiasi operazione il cui principale risultato sia di permettere ai rifiuti di svolgere un ruolo utile sostituendo altri materiali che sarebbero stati altrimenti utilizzati per assolvere una particolare funzione o di prepararli ad assolvere tale funzione, all'interno dell'impianto o nell'economia in generale. L'allegato II riporta un elenco non esaustivo di operazioni di recupero».

<sup>91</sup> Corte giust. CE, 18 aprile 2002, causa C-9/00, *Palin Granit*, cit., punto 47; Id., 15 giugno 2000, cause riunite C-418/97 e C-419/97, *Arco Chemie Nederland e a.*, cit., punto 94.

ti di prodotti che rientrano nel circuito dei beni senza subire interventi di «recupero completo».

Anche sul piano sistematico, quindi, la cessazione della qualifica di rifiuto non deriva esclusivamente da operazioni di trattamento completo ma è compatibile con interventi meno invasivi, a seguito dei quali il rifiuto appare dotato di caratteristiche tali da svolgere un ruolo utile sostituendo altri materiali che sarebbero stati altrimenti utilizzati per assolvere una particolare funzione all'interno dell'impianto o nell'economia in generale (art. 3, par. 15, della direttiva 2008/98/CE).

Il concetto di «recupero completo», di per sé non dirimente nel nuovo impianto normativo, non sembra tuttavia abbandonato dalla Corte di giustizia, che in una decisione riguardante operazioni di recupero non regolate da fonti di attuazione comunitaria, ha tratto dai propri precedenti storici gli elementi interpretativi di cui gli stati devono tener conto nell'adottare decisioni in ordine agli *End of Waste*<sup>92</sup>.

In tale contesto, su iniziativa della Commissione sono già stati adottati i regolamenti che individuano i criteri di cessazione della qualifica di rifiuto di alcuni tipi di rottami metallici<sup>93</sup>, di rottami di vetro<sup>94</sup> e di rottami di rame<sup>95</sup>.

La seconda procedura prevista dall'art. 6, par. 4, può essere attivata dagli stati membri solo in via sussidiaria, quando non sia stato definito nessun criterio sul piano comunitario. La facoltà degli stati di decidere, caso per caso, se un rifiuto abbia cessato di essere tale si esercita nel rispetto della «giurisprudenza applicabile», con l'obbligo di notifica alla Commissione ai sensi della direttiva 98/34/CE<sup>96</sup>.

La normativa tecnica adottata dagli stati deve quindi collocarsi nel solco tracciato dalla giurisprudenza, la cui funzione interpretativa al livello comunitario rappresenta un fattore di sintesi e di uniformità nell'applicazione del diritto in confronto alla discrezionalità del legislatore nazionale e ne segna il limite<sup>97</sup>.

---

<sup>92</sup> Corte giust. UE, 7 marzo 2013, causa C-358/11, *Lapin*, in [www.ambienteditto.it](http://www.ambienteditto.it), con nota di M. G. Boccia, *La Corte di Giustizia si pronuncia sull'End of waste (nota a Corte Ue 7/3/2013, in causa C-358/11)*, in *Ambiente e Sviluppo*, 2013, n. 6, 514 ss.

<sup>93</sup> Regolamento (UE) n. 333/2011 del Consiglio, del 31 marzo 2011, recante i criteri che determinano quando alcuni tipi di rottami metallici cessano di essere considerati rifiuti ai sensi della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, in [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu).

<sup>94</sup> Regolamento (UE) n. 1179/2012/UE della Commissione, del 10 dicembre 2012, recante i criteri che determinano quando i rottami di vetro cessano di essere considerati rifiuti ai sensi della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, *ivi*.

<sup>95</sup> Regolamento (UE) n. 715/2013/UE, della Commissione, del 25 luglio 2013, recante i criteri che determinano quando i rottami di rame cessano di essere considerati rifiuti ai sensi della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, *ivi*.

<sup>96</sup> La direttiva 98/34/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 giugno 1998, modificata dalla direttiva 98/48/CE del 20 luglio 1998, prevede una procedura d'informazione nel settore delle norme e regolamentazioni tecniche e delle regole relative ai servizi della società dell'informazione.

<sup>97</sup> Sul concetto di «giurisprudenza applicabile», D. Röttgen, *La nozione di materia prima secondaria (End of Waste)*, cit., 100 ss., che si pone l'interrogativo se, in assenza di giurisprudenza specifica a livello comunitario, lo Stato membro «possa (o debba) anche tener conto della giurisprudenza nazionale» e osserva che verosimilmente spetta solo alla corte di giustizia l'interpretazione del diritto comunitario. In mancanza di «giurispruden-



Le iniziative nazionali volte a stabilire le condizioni affinché un determinato flusso di rifiuti cessi di essere tale devono essere comunicate alla Commissione, secondo la procedura prescritta dalla direttiva 98/34/CE «ove quest'ultima lo imponga», al fine di consentire un controllo preventivo sull'incidenza delle regolamentazioni tecniche progettate da uno Stato membro all'interno del mercato europeo. La procedura di notifica mira infatti ad impedire effetti restrittivi sulla commercializzazione dei prodotti derivanti da disposizioni tecniche relative agli stessi, in modo da garantire la libera circolazione dei beni, delle persone, dei servizi e dei capitali che costituisce uno dei fondamenti dell'Unione.

A seguito della notifica, la Commissione e gli stati membri a cui viene comunicato il progetto di norme tecniche verificano che questo non contenga misure idonee a creare ostacoli agli scambi e, se del caso, propongono modifiche di cui lo Stato interessato deve tener conto nella stesura del testo definitivo, salva la facoltà della Commissione di proporre norme comunitarie di armonizzazione della materia oggetto dei provvedimenti nazionali, la cui adozione dovrà essere conseguentemente sospesa.

In definitiva, le fonti nazionali devono sempre porsi in sintonia con lo spirito e l'ispirazione della normativa comunitaria, di cui rappresentano la prosecuzione o il completamento in un ambito essenzialmente tecnico.

## 7. *L'End-of-Waste nell'ordinamento italiano*

La nozione di “materia prima secondaria” è stata introdotta nell'ordinamento italiano dall'art. 181 *bis*, inserito nel codice dell'ambiente dal d.lgs. n. 4 del 2008<sup>98</sup>, per identificare le sostanze classificabili come rifiuti che a seguito di ope-

---

za applicabile», prosegue l'A., «lo stato membro avrà piuttosto una maggiore libertà nel legiferare», con maggiori rischi in termini di conformità al diritto comunitario.

<sup>98</sup> Nella formulazione vigente fino al 12 febbraio 2008, l'art. 183, comma 1, lett. *q*) del d.lgs. 152/2006 definiva materia prima secondaria la «sostanza o materia avente le caratteristiche stabilite ai sensi dell'articolo 181», il quale però non dava una definizione diretta della stessa, ma demandava a fonti di normazione secondaria il compito di individuare le procedure e i metodi di recupero dei rifiuti utilizzati per ottenerla. Precisamente, ai sensi dell'art. 181, comma 6, «I metodi di recupero dei rifiuti utilizzati per ottenere materia prima secondaria, combustibili o prodotti devono garantire l'ottenimento di materiali con caratteristiche fissate con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, di concerto con il Ministro delle attività produttive, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400. Sino all'emanazione del predetto decreto continuano ad applicarsi le disposizioni di cui al decreto ministeriale 5 febbraio 1998 ed al decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio 12 giugno 2002, n. 161». A seguito delle modifiche apportate dal d.lgs. 4/2008, l'art. 183, comma 1, lett. *q*), nel definire le materie prime secondarie, rinviava all'art. 181 *bis*, di nuova introduzione, secondo il quale «Non rientrano nella definizione di cui all'articolo 183, comma 1, lettera *a*), le materie, le sostanze e i prodotti secondari definiti dal decreto ministeriale di cui al comma 2, nel rispetto dei seguenti criteri, requisiti e condizioni: a) siano prodotti da un'operazione di riutilizzo, di riciclo o di recupero di rifiuti; b) siano individuate la provenienza, la tipologia e le caratteristiche dei rifiuti dai quali si posso-

razioni di recupero potevano essere reimmesse nel ciclo produttivo, differenziandole come tali dai sottoprodotti.

Tale disposizione è stata sostituita dall'art. 184 *ter*, introdotto dal d.lgs. n. 205 del 2010 e rubricato, in aderenza all'art. 6 della direttiva, “cessazione della qualifica di rifiuto”, con locuzione che evoca il riconoscimento dello *status* di prodotto alle sostanze o agli oggetti che hanno perso lo stigma originario del rifiuto<sup>99</sup>.

Con espressione più ampia rispetto a quella europea, la norma italiana non fa riferimento a “taluni rifiuti specifici”, ma prevede in generale che “un rifiuto” cessa di essere tale, «quando è stato sottoposto a un'operazione di recupero», includendovi oltre al riciclaggio anche la preparazione per il riutilizzo, che non è espressamente menzionata nella direttiva<sup>100</sup>.

L'art. 184 *ter*, comma 2, ha inoltre esteso il concetto di «recupero» alle semplici attività di controllo sul rifiuto volte a verificare se questo soddisfi di per sé le condizioni e i criteri che determinano il mutamento della qualifica<sup>101</sup>.

---

no produrre; c) siano individuate le operazioni di riutilizzo, di riciclo o di recupero che le producono, con particolare riferimento alle modalità ed alle condizioni di esercizio delle stesse; d) siano precisati i criteri di qualità ambientale, i requisiti merceologici e le altre condizioni necessarie per l'immissione in commercio, quali norme e standard tecnici richiesti per l'utilizzo, tenendo conto del possibile rischio di danni all'ambiente e alla salute derivanti dall'utilizzo o dal trasporto del materiale, della sostanza o del prodotto secondario; e) abbiano un effettivo valore economico di scambio sul mercato. I metodi di recupero dei rifiuti utilizzati per ottenere materie, sostanze e prodotti secondari devono garantire l'ottenimento di materiali con caratteristiche fissate con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, di concerto con il Ministro della salute e con il Ministro dello sviluppo economico, da emanarsi entro il 31 dicembre 2008. Sino all'emanazione del decreto di cui al comma 2 continuano ad applicarsi le disposizioni di cui ai decreti ministeriali 5 febbraio 1998, 12 giugno 2002, n. 161, e 17 novembre 2005, n. 269». L'art. 181 *bis* è stato soppresso dall'art. 34 del d.lgs. 205/2010 che ha definitivamente espunto dall'ambito definitorio dell'art. 183 le materie prime secondarie e ha introdotto il nuovo art. 184-*ter* nel d.lgs. 152/2006.

<sup>99</sup> Sul punto, D. Röttgen, *Cessazione della qualifica di rifiuto (End of Waste)*, in F. Giampietro, *La nuova disciplina dei rifiuti*, Milano, 2011, 69, evidenzia che dall'*End of Waste*, ossia dalla “Cessazione della qualifica di rifiuto” «discende la qualità di autentico prodotto. Il termine “*materia prima secondasecondaria*” al contrario, costituisce un riferimento eccessivamente esplicito (e forse discriminante) al “peccato originale” essendo pertanto di detrimento al raggiungimento della cd. società del riciclo e recupero»; diversamente, P. Giampietro, *Dal rifiuto alla materia prima secondaria* nell'art. 6, della direttiva 2008/98/CE, in [www.ambientediritto.it](http://www.ambientediritto.it), con riferimento alla trasposizione nell'ordinamento italiano della disciplina comunitaria sugli *End of Waste*, suggeriva «a fini chiarificatori e di continuità con il passato» di titolare la disposizione interna “Materie prime secondarie” e non “Cessazione della qualifica di rifiuto”.

<sup>100</sup> Cfr. P. Piacenza, *La cessazione della qualifica di rifiuto*, in M. Bucello, L. Piscitelli, S. Viola, (a cura di), *Vas, Via, Aia, Rifiuti, Emissioni in atmosfera*, Milano, 2012, 836 ss.; S. Benvenuti, *Raccolta, gestione e smaltimento dei rifiuti in Italia. La complessità del quadro normativo e del riparto delle competenze*, in G. Cerrina Feroni, *Produzione, gestione, smaltimento dei rifiuti in Italia. Francia e Germania tra diritto, tecnologia, politica*, Torino, 2014, 89 ss.; D. Röttgen, *Cessazione della qualifica di rifiuto (End of Waste)*, cit., 70, che sottolinea le «migliorie di carattere stilistico/linguistico giuridico» apportate al testo della Direttiva dal legislatore italiano, il quale ha inteso anche esprimere «il concetto della *valenza universale* del meccanismo» di *End of Waste*.

<sup>101</sup> Cfr. Cass. pen., sez. III, 15 aprile 2014, n. 16423, in [www.lexambiente.it](http://www.lexambiente.it), secondo la quale «a prescindere dalla immediata precettività o meno di tale indicazione [...] si tratta pur sempre di operazione di “recupero” che, in quanto tale, è comunque necessario che venga effettuata da soggetto autorizzato».

Nel sistema italiano la procedura di *End-of-Waste* si sviluppa sulla scia di quella comunitaria nel rispetto delle condizioni generali fissate dall'art. 6, par. 1, della direttiva<sup>102</sup>, che costituiscono il quadro di riferimento per la determinazione di criteri specifici<sup>103</sup> da adottare attraverso decreti ministeriali, tenuto conto della “giurisprudenza applicabile” e previa notifica alla Commissione (art. 6, par. 4, della direttiva 2008/98/CE).

Gli atti di normazione secondaria non possono tuttavia prevedere misure astrattamente riferibili a qualsiasi rifiuto ma devono essere elaborati «caso per caso», in relazione a specifiche tipologie di rifiuto<sup>104</sup>.

Nella fase transitoria, ovvero fino all'emanazione dei decreti ministeriali previsti dall'art. 184 *ter*, continua ad applicarsi la precedente disciplina sulle materie prime secondarie di cui l'Italia si era dotata sin dal 1998<sup>105</sup>.

In linea generale, la disciplina della cessazione della qualifica di “rifiuto” è dunque riservata alla normativa comunitaria, che tuttavia consente agli Stati membri, in assenza di proprie previsioni non in contrasto con le stesse, di valutare caso per caso tale possibile cessazione, dandone informazione alla Commissione.

Al riguardo, la giurisprudenza ha rilevato che il «destinatario del potere di determinare la cessazione della qualifica di rifiuto è, per la Direttiva, lo “Stato”, che assume anche obbligo di interlocuzione con la Commissione. La stessa Direttiva UE, quindi, non riconosce il potere di valutazione “caso per caso” ad enti e/o organizzazioni interne allo Stato, ma solo allo Stato medesimo, posto che la predetta valutazione non può che intervenire, ragionevolmente, se non con riferimento all'intero territorio di uno Stato membro»<sup>106</sup>.

<sup>102</sup> Il recepimento nel testo legislativo italiano delle condizioni generali indicate dall'art. 6, par. 1, non lascia alcun dubbio in ordine all'applicazione delle stesse nell'ambito della procedura nazionale di determinazione dei criteri di *End of Waste* oltre che nella procedura comunitaria a cui sono esplicitamente riferite dalla direttiva.

<sup>103</sup> Ai sensi dell'art. 184 *ter*, comma 2, i criteri «includono, se necessario, valori limite per le sostanze inquinanti e tengono conto di tutti i possibili effetti negativi sull'ambiente della sostanza o dell'oggetto».

<sup>104</sup> Sul punto, D. Röttgen, *Cessazione della qualifica di rifiuto (end of waste)*, cit., 72, secondo il quale la dizione “caso per caso” «non esclude a priori la possibilità di procedere anche attraverso misure legislative di valenza generale purché tali misure in tema di EoW siano comunque nel rispetto delle condizioni di cui al comma 1 e non costituiscano una presunzione di legge, ma piuttosto impongano di valutare – per usare la terminologia della Corte di giustizia – tutte le circostanze del caso concreto».

<sup>105</sup> L'art. 184 *ter*, comma 3, dispone che «Nelle more dell'adozione di uno o più decreti di cui al comma 2, continuano ad applicarsi le disposizioni di cui ai decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio in data 5 febbraio 1998, 12 giugno 2002, n. 161, e 17 novembre 2005, n. 269 e l'art. 9-*bis*, lett. a) e b), del decreto-legge 6 novembre 2008, n. 172, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 dicembre 2008, n. 210. La circolare del Ministero dell'ambiente 28 giugno 1999, prot. n. 3402/V/MIN si applica fino a sei mesi dall'entrata in vigore della presente disposizione». Si noti che il richiamo nel testo legislativo di un atto, quale la circolare, privo di valore ed effetti normativi appare decisamente improprio rispetto all'ordine delle fonti. Segnala la citazione della circolare come «non [...] in linea con le *best practice* redazionali di testi legislativi» D. Röttgen, *Cessazione della qualifica di rifiuto (End of Waste)*, cit., 73, ritenendola però «giustificabile per evitare la soluzione di continuità a favore di chi ad oggi opera in Italia nel regime delle materie prime secondarie all'origine».

<sup>106</sup> Cons. Stato, sez. IV, 28 febbraio 2018, n. 1229, in [www.giustiziativa-amministrativa.it](http://www.giustiziativa-amministrativa.it),

In linea con tali previsioni, il legislatore statale ha attribuito tale potere al Ministero dell'Ambiente, fornendo peraltro «una lettura del “caso per caso”, non già riferito al singolo materiale da esaminare ed (eventualmente) declassificare con specifico provvedimento amministrativo, bensì inteso come “tipologia” di materiale da esaminare e fare oggetto di più generale previsione regolamentare, a monte dell'esercizio della potestà provvedimentale autorizzatoria»<sup>107</sup>.

D'altra parte, come pur evidenziato dal Consiglio di Stato<sup>108</sup>, la previsione della competenza statale in materia di declassificazione “caso per caso” del rifiuto appare coerente, oltre che con la Direttiva UE, anche con l'art. 117, comma secondo, lett. s) della Costituzione che, come è noto, attribuisce alla potestà legislativa esclusiva (e, dunque, anche alla potestà regolamentare statale), la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema<sup>109</sup>.

Il primo decreto adottato sullo sfondo della nuova normativa ha riguarda i combustibili solidi secondari (“CSS”) e definisce i criteri in base ai quali gli stessi possono perdere lo *status* di rifiuto e acquisire quello di prodotto (d.m. 14 febbraio 2013, n. 22)<sup>110</sup>.

Il CSS può essere impiegato in alcune tipologie di impianti industriali, individuati nello stesso regolamento, quali cementifici e centrali termoelettriche, soggetti alla normativa AIA<sup>111</sup>, che come tali impiegano le migliori tecniche dispo-

<sup>107</sup> *Ibid.*

<sup>108</sup> *Ibid.*

<sup>109</sup> Sul punto, il Consiglio di Stato, nella sentenza n. 1229/2018 cit., ha inoltre ritenuto che «Non può giungersi a conclusioni diverse da quelle innanzi esposte nemmeno argomentando dall'art. 9-bis, d.l. n. 172/2008, conv. in l. n. 210/2008, disposizione che il comma 3 dell'art. 183-ter espressamente indica tra le disposizioni applicabili, nelle more dell'emanazione dei regolamenti ministeriali. In particolare, la lett. a) dell'art. 9-bis prevede che: “fino alla data di entrata in vigore del decreto di cui all'articolo 181-bis, comma 2, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, le caratteristiche dei materiali di cui al citato comma 2 si considerano altresì conformi alle autorizzazioni rilasciate ai sensi degli articoli 208, 209 e 210 del medesimo decreto legislativo n. 152 del 2006, e successive modificazioni, e del decreto legislativo 18 febbraio 2005, n. 59”. In disparte ogni considerazione in ordine alla intervenuta abrogazione dell'art. 181-bis ed alla introduzione dell'art. 184-ter del d.lgs. n. 152/2006, occorre osservare che la disposizione citata prende in considerazione i materiali (di cui al co. 2 dell'art. 181-bis) per dichiararli “conformi” alle autorizzazioni già rilasciate (in linea con il dichiarato carattere emergenziale e transitorio della disposizione medesima), ma non attribuisce un potere di declassificazione ex novo in sede di rilascio di nuove autorizzazioni; né, d'altra parte, un potere così conformato potrebbe essere ritenuto conforme al quadro normativo di livello comunitario e costituzionale».

<sup>110</sup> Il decreto del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio 14 febbraio 2013, n. 22, recante disciplina della cessazione della qualifica di rifiuto di determinate tipologie di combustibili solidi secondari (CSS), è stato emanato in attuazione dell'art. 184 *ter*, comma 2, del decreto legislativo n. 152 del 2006, e successive modificazioni. Per un commento, Röttgen, *Combustibili solidi secondari: al via il primo decreto sull'“End of Waste”*, in *Ambiente e Sicurezza*, 2013, n. 7, IV ss.; Muratori, *Combustibili solidi secondari: come e quando possono dismettere lo status di rifiuto*, in *Ambiente e Sviluppo*, 2013, n. 5, 40 ss.

<sup>111</sup> Precisamente, il CSS può essere usato presso le seguenti tipologie impiantistiche: cementificio «avente capacità di produzione superiore a 500 ton/g di *clinker* e soggetto al regime di cui al Titolo III-*bis* della Parte Seconda del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, in possesso di autorizzazione integrata ambientale purché dotato di certificazione di qualità ambientale secondo la norma UNI EN ISO 14001 oppure, in alternativa, di registrazione ai sensi della vigente disciplina comunitaria sull'adesione volontaria delle organizzazioni a un

nibili (“BAT”) al fine di assicurare bassi livelli di emissioni inquinanti. Per le sue caratteristiche calorifiche il CSS costituisce un’efficace alternativa all’utilizzo del combustibile fossile primario nei forni dei cementifici, ampliando la tipologia delle fonti di approvvigionamento energetico e riducendo il consumo di risorse naturali e il peso delle importazioni.

L’incremento della termovalorizzazione, che include diversi processi di trattamento dei rifiuti in grado di generare energia, ad esempio in forma di calore o di combustibile da rifiuti, opportunamente bilanciato con le diverse opzioni di gestione che occupano una posizione prioritaria nella gerarchia dei rifiuti, può contribuire sensibilmente alla transizione verso un’economia circolare <sup>112</sup>.

Lo sviluppo di un sistema efficiente di gestione dei rifiuti, ottimizzando l’utilizzo dell’energia e delle risorse, è il presupposto fondamentale per realizzare tale transizione e la definizione di un quadro normativo chiaro che segni il confine tra rifiuto and *End of waste* può contribuire a dare nuovo impulso a tale processo.

---

sistema comunitario di ecogestione e audit (EMAS)» (art. 3, comma 1, lett. *b*, D.M. 14 febbraio 2013, n. 22); centrale termoelettrica «con potenza termica di combustione di oltre 50 MW di cui al punto 2, 1.1, dell’Allegato VIII alla Parte Seconda del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, in possesso di autorizzazione integrata ambientale e dotato di certificazione di qualità ambientale secondo la norma UNI EN ISO 14001 oppure, in alternativa, di registrazione ai sensi della vigente disciplina comunitaria sull’adesione volontaria delle organizzazioni a un sistema comunitario di ecogestione e audit (EMAS)» (art. 3, comma 1, lett. *c*), D.M. 14 febbraio 2013, n. 22).

<sup>112</sup> Cfr. comunicazione della Commissione europea del 26.1.2017, COM (2017) 34, avente ad oggetto «*Il ruolo della termovalorizzazione nell’economia circolare*».

*Dal rifiuto all'End of Waste*

La trasformazione dei rifiuti in risorse è la chiave della transizione verso un'economia circolare. Tale passaggio richiede un quadro di regole chiaro prima di tutto sotto il profilo delle definizioni e delle qualifiche giuridiche in modo da identificare facilmente i flussi di rifiuti, distinguere materiali riciclati e sottoprodotti, e conseguentemente decifrare le responsabilità derivanti dalla violazione degli obblighi connessi alla gestione dei rifiuti. Tuttavia, la delimitazione dell'area di confine del rifiuto dal non-rifiuto è spesso sfumata, trattandosi di risvolti alternativi di una stessa sostanza che assume configurazioni giuridiche diverse in funzione dell'interesse tutelato dall'ordinamento.

*From refuse management to the End of Waste*

The transformation of refuse into resources is the key to the transition towards a truly circular economy. This passage requires a clear framework of rules, first of all in terms of juridical definitions and qualifications so as to easily identify waste flows, distinguish recycled materials and by-products, and then identify the responsibilities deriving from the violation of obligations connected to refuse management.

Nevertheless, the line drawn between waste and non-waste is often a blurred one as it may concern alternative potential uses of the same substance, which thus takes on different juridical frameworks on the basis of the interest to be protected by the order.

