



NOZIONE DI RIFIUTO NEL D.LGS 152

a cura di B. Albertazzi

Il Decreto Legislativo 16 gennaio 2008, n. 4 "Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale", entrato in vigore il giorno 13 gennaio 2008, ha modificato in talune parti la disciplina di alcune fattispecie giuridiche connesse alla nozione di rifiuto.

Nel testo originario del decreto erano state infatti introdotte molte nuove definizioni, non sempre conformi alle direttive comunitarie di settore. Alcuni di tali nuovi istituti (sottoprodotto, materia prima secondaria, CDR-Q, e altri) avevano la finalità di sottrarre all'ambito di applicazione della normativa sui rifiuti una rilevante quantità di residui industriali che erano sottoposti a tale disciplina sotto il vigore delle norme previgenti. Il D.Lgs 4/2008, con incisive modifiche ed abrogazioni, ha riportato tali istituti nell'alveo della normativa comunitaria.

Verranno di seguito messe in evidenza le differenze fra il testo originario del D.Lgs 152 del 2006 e quello appena riformato, in relazione ai profili sopra evidenziati.

Non v'è dubbio che nel testo originario del D.Lgs 152 le maggiori novità e anche le maggiori difformità rispetto alla normativa comunitaria vigente nel settore riguardavano, latu sensu, la nozione di rifiuto. Essa, per quanto non avesse subito, rispetto al testo previgente, alcun tipo di modifica, veniva però derogata in un numero assai rilevante di casi. Veniva comunque abrogata "L'interpretazione autentica della nozione di rifiuto" di cui all'art. 14 della legge n. 38 del 2002, sulla quale si è espressa la **CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITÀ EUROPEE, con Sentenza Sez. III, 18/12/2007, C-263/05**:

"La Repubblica italiana, avendo adottato e mantenuto in vigore l'art. 14 del decreto legge 8 luglio 2002, n. 138, relativo a interventi urgenti in materia tributaria, di privatizzazioni, di contenimento della spesa farmaceutica e per il sostegno dell'economia anche nelle aree svantaggiate, divenuto, in seguito a modifica, legge 8 agosto 2002, n. 178, che esclude dall'ambito di applicazione del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, relativo all'attuazione delle direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio, da un lato, le sostanze, i materiali o i beni, destinati alle operazioni di

smaltimento o di recupero non esplicitamente elencati agli allegati B e C a tale decreto e, dall'altro, le sostanze o i materiali residuali di produzione dei quali il detentore abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi, qualora gli stessi possano essere e siano riutilizzati in un ciclo produttivo o di consumo, a condizione che non sia effettuato alcun intervento preventivo di trattamento e che gli stessi non rechino pregiudizio all'ambiente, oppure, anche qualora venga effettuato un intervento preventivo di trattamento, quando quest'ultimo non configuri un'operazione di recupero fra quelle individuate all'allegato C al medesimo decreto, è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza dell'art. 1, lett. a), della direttiva del Consiglio 15 luglio 1975, 75/442/CEE, sui rifiuti, come modificata dalla direttiva del Consiglio 18 marzo 1991, 91/156/CEE, e dalla decisione della Commissione 24 maggio 1996, 96/350/CE." Nel testo originario del D.Lgs 152 la nozione di "rifiuto" non era stata direttamente modificata, ma doveva essere individuata interpretando anche altre nozioni che erano state introdotte in quel testo e precisamente quelle di: **sottoprodotto, materia prima secondaria, materia prima secondaria per attività siderurgiche e metallurgiche, combustibile da rifiuti di elevata qualità.**

Inoltre la nozione di rifiuto doveva essere esaminata alla luce della disciplina delle **esclusioni** e di quella specifica sulle **terre da scavo**.

IL SOTTOPRODOTTO NEL TESTO ORIGINARIO DEL 2006

Il testo originario dell'art. 183, nella sua lett. n), definiva, per la prima volta in una norma di legge nell'ambito del nostro ordinamento

giuridico "**i sottoprodotti**". Sotto tale profilo, la giurisprudenza della Corte di Cassazione, ha affermato che:

Corte di Cassazione, Sez. III, con Sentenza 2025 del 18 gennaio 2006 "Al fine di delimitare l'ambito di operatività della nozione di rifiuto occorre distinguere tra i "residui di produzione" che, pur se suscettibili di eventuale successiva utilizzazione previa trasformazione, vanno qualificati come rifiuti ed i "sottoprodotti" che non vi rientrano, atteso che solo ciò che non nuoce all'ambiente e può essere inequivocabilmente ed immediatamente utilizzato come materia prima secondaria senza previa trasformazione in un processo produttivo si sottrae alla disciplina sui rifiuti di cui al D.Lgs 5 febbraio 1997 n. 22."

CORTE DI CASSAZIONE PENALE Sez. III, 11/04/2007, Sentenza n. 14557

"Il D.Lgs 3 aprile 2006, n. 152 introduce la nuova categoria legislativa di "sottoprodotto". Essa comprende i prodotti dell'attività dell'impresa che, pur non costituendo l'oggetto dell'attività principale, scaturiscono in via continuativa dal processo produttivo e sono destinati ad un ulteriore impiego o al consumo (art. 183, lett. n). In ogni caso, per escludere la disciplina sui rifiuti, è necessario che a destinare il sottoprodotto al riutilizzo senza trattamenti di tipo recuperatorio sia lo stesso produttore e non un semplice detentore cui la sostanza sia stata conferita a qualche titolo.

Secondo lo *ius superveniens* non sono soggetti alla specifica disciplina sui rifiuti "i sottoprodotti di cui l'impresa non si disfi, non sia obbligata a disfarsi o non abbia deciso di disfarsi, e in particolare i sottoprodotti

* Bernardino Albertazzi;
"B.Albertazzi consulenze legali ambiente s.n.c."
Giurista Ambientale; Responsabile Area Legale Osservatorio Bonifiche Università Bocconi Milano.
Via Dal Prato, 84 - Castelbolognese (Ra)
Tel.: 0546/656637, 347/2512978
Fax 0546/060569
E-mail: albertazzi.bernardino@fastwebnet.it

¹ Pubblicato sul Supplemento ordinario n. 24 alla Gazzetta ufficiale 29 gennaio 2008 n. 24.

impiegati direttamente dall'impresa che li produce o commercializzati a condizioni economicamente favorevoli per l'impresa stessa direttamente per il consumo o per l'impiego, senza la necessità di operare trasformazioni preliminari, in un successivo processo produttivo". È necessario però che l'utilizzazione del sottoprodotto sia certa e non eventuale, e avvenga senza trasformazioni preliminari, cioè senza quei trattamenti che mutano la identità merceologica della sostanza."

Il D.Lgs 152/06 definiva i "sottoprodotti" come i prodotti dell'attività dell'impresa che:

- 1) non costituiscono l'oggetto dell'attività principale dell'impresa;
- 2) scaturiscono in via continuativa dal processo industriale dell'impresa stessa;
- 3) sono destinati ad un ulteriore impiego o al consumo.

Nel testo originario del decreto erano sicuramente esclusi dalla disciplina dei rifiuti almeno tutti quei sottoprodotti che:

- a) sono impiegati **direttamente** dall'impresa che li produce;
- b) sono commercializzati a condizioni economicamente favorevoli per l'impresa stessa direttamente per il consumo o per l'impiego, **senza la necessità di operare trasformazioni preliminari in un successivo processo produttivo**".

Mentre l'ipotesi sub a) disciplinava una esclusione dalla normativa sui rifiuti per un residuo, che venga utilizzato nella stessa azienda che lo ha prodotto e quindi "in loco" e anche "tal quale", e dunque tale ipotesi è perfettamente congruente con la normativa comunitaria come recentemente interpretata dalla Corte di Giustizia (su cui vedi supra), l'ipotesi sub b) disciplinava una esclusione, per i medesimi residui, nel caso in cui vengano venduti dall'impresa a soggetti terzi che li utilizzeranno a fini di consumo o di introduzione in un nuovo processo industriale, a condizioni che tali ultimi sottoprodotti, qualora destinati ad essere impiegati in un nuovo processo industriale da un soggetto terzo rispetto a quello che li ha prodotti, non siano sottoposti a trasformazioni preliminari al fine di essere impiegati in tale nuovo processo.

Il caso sub b) definisce dunque la fattispecie del *riutilizzo tal quale* dei sottoprodotti. Tale riutilizzo può avvenire:

- x) in un processo industriale **identico** a quello che li ha generati, ma che si svolge in un'impresa diversa da quella che li ha prodotti;
- y) in un processo industriale **diverso** rispetto a quello che li ha generati e che si svolge in un'impresa diversa da quella che li ha prodotti.

Il legislatore delegato aveva inoltre, per la prima volta, formalizzato una definizione anche delle **trasformazioni preliminari** che si concretizzava in:

"qualsiasi operazione che faccia perdere al sottoprodotto la sua identità, ossia:

- 1a) le caratteristiche merceologiche di qualità;
- 1b) le proprietà che esso già possiede che si rende necessaria per il successivo impiego;
- 2a) in un processo produttivo;
- 2b) per il consumo."

Vi era una ulteriore fattispecie di sottoprodotti sottratta alla disciplina dei rifiuti, indipendentemente dalla sussistenza dei requisiti che concretizzano la fattispecie del "sottoprodotto". Disponeva infatti ulteriormente la lett. n) che:

"Rientrano altresì tra i sottoprodotti non soggetti alle disposizioni di cui alla parte quarta del presente decreto le ceneri 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,".

Era perlomeno singolare che tali residui fossero esclusi dalla disciplina sui rifiuti qualora "depositati presso stabilimenti di produzione dismessi, aree industriali e non, anche se sottoposte a procedimento di bonifica o di ripristino ambientale."

Non v'è dubbio alcuno infatti che tali residui dovevano essere qualificati come rifiuti, in quanto palesemente abbandonati dal produttore che si è certamente disfatto di essi e non li ha certo destinati a nuovi processi produttivi o di consumo, appunto in quanto li ha depositati presso stabilimenti di produzione dismessi, aree industriali e non, anche se sottoposte a procedimento di bonifica o di ripristino ambientale. Da tale loro collocazione si desumeva in modo inequivoco la volontà del detentore di disfarsi degli stessi.

In particolare risulta un ostacolo insuperabile, alla qualificazione come sottoprodotti dei residui sopra menzionati, quanto successivamente affermato dal legislatore (nell'ambito della medesima nozione di "sottoprodotto") e cioè che:

"Al fine di garantire un impiego certo del sottoprodotto, deve essere verificata" la rispondenza agli standard merceologici, nonché alle norme tecniche, di sicurezza e di settore e deve essere attestata la destinazione del sottoprodotto ad effettivo utilizzo in base a tali standard e norme tramite una dichiarazione del produttore o detentore, controfirmata dal titolare dell'impianto dove avviene l'effettivo utilizzo".

In conclusione, considerare come sottoprodotti (esclusi dalla normativa sui rifiuti) i

residui sopra cit. era in palese e radicale contrasto prima ancora che con la nozione comunitaria e nazionale di "rifiuto" con la nozione di "sottoprodotto" come formalizzata nella lett. u) dell'art. 185 del T.U.

Inoltre, come già rilevato:

"Al fine di garantire un impiego certo del sottoprodotto deve essere verificata la rispondenza agli standard merceologici, deve essere verificata la rispondenza alle norme tecniche, di sicurezza e di settore e deve essere attestata la destinazione del sottoprodotto ad effettivo utilizzo in base a tali standard e norme tramite una dichiarazione del produttore o detentore, controfirmata dal titolare dell'impianto dove avviene l'effettivo utilizzo. La disposizione di cui al punto 3) è l'unica che possa fornire una qualche garanzia dell'effettiva destinazione del prodotto ad un nuovo utilizzo e non a forme di smaltimento. Infatti viene istituito l'obbligo:

- a) del produttore o detentore di attestare la destinazione del sottoprodotto ad effettivo utilizzo in base agli standard merceologici ed alle norme tecniche di settore;
- b) del titolare dell'impianto dove avviene l'effettivo utilizzo di controfirmare l'attestazione del produttore o detentore.

IL SOTTOPRODOTTO NEL TESTO RIFORMATO DEL 2008

Come già affermato il D.Lgs 4/2008 è intervenuto profondamente sul testo originario dell'art. 183, lett. n), eliminandone alcune parti ed aggiungendone altre, di talché la nuova nozione di "sottoprodotto" è la seguente:

"p) sottoprodotto: sono sottoprodotti le sostanze ed i materiali dei quali il produttore non intende disfarsi ai sensi dell'articolo 183, comma 1, lettera a), che soddisfino tutti i seguenti criteri, requisiti e condizioni:

- 1) siano originati da un processo non direttamente destinato alla loro produzione;
- 2) il loro impiego sia certo, sin dalla fase della produzione, integrale e avvenga direttamente nel corso del processo di produzione o di utilizzazione preventivamente individuato e definito;
- 3) soddisfino 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;
- 4) non debbano essere sottoposti a trattamenti preventivi o a trasformazioni preliminari per soddisfare i requisiti merceologici e

di qualità ambientale di cui al punto 3), ma posseggano tali requisiti sin dalla fase della produzione;

5) abbiano un valore economico di mercato.”

La nuova nozione richiede che un sottoprodotto, per essere considerato come “non rifiuto”, poiché non si concretizza la fattispecie del “disfarsi” (che è indispensabile affinché un residuo di produzione possa essere considerato un rifiuto), sia conforme ad una serie di criteri, requisiti e condizioni, prima fra tutte quella di poter essere utilizzato “tal quale” in un nuovo processo produttivo. Tale requisito lo contraddistingue dall’altra grande fattispecie del non-rifiuto, che è la materia prima secondaria, che è non rifiuto poiché è il risultato finale di un’attività di recupero “completo” e “codificata”².

In base al primo requisito di legge, essi debbono essere originati da un processo non direttamente destinato alla loro produzione (il che li qualifica, in realtà, solo come potenziali sottoprodotti).

In base al secondo il loro impiego deve:

- a) essere certo, sin dalla fase della produzione;
- b) essere integrale;

² Della materia prima secondaria ci occuperemo nella prossima rubrica.

c) avvenire **direttamente** nel corso del processo di produzione o di utilizzazione preventivamente individuato e definito.

In merito all’utilizzo dell’avverbio “direttamente” nell’ambito del requisito sub 2 c) non risulta chiaro se esso significhi che, comunque, il sottoprodotto debba essere impiegato all’interno dell’azienda che lo ha generato e, dunque, non possa essere ceduto a terzi. Se tale fosse l’interpretazione del disposto in esame, la casistica in cui esso risulterebbe applicabile sarebbe assolutamente marginale e irrilevante nel panorama produttivo del nostro paese, e non risulterebbe poi comprensibile il significato del requisito di cui al successivo punto 5) il quale richiede che il sottoprodotto possieda un valore economico di mercato.

Infatti tale ultimo requisito sembrerebbe presupporre la possibilità di una cessione a terzi del sottoprodotto. Alla luce dei requisiti di cui sub 2c) e sub 5) sembra più conforme alla lettera ed allo spirito della legge l’interpretazione che consente la cessione del sottoprodotto a terzi, sulla base del valore economico di mercato dello stesso.

In base al terzo requisito il sottoprodotto deve soddisfare requisiti merceologici e di qualità ambientale idonei a garantire che l’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.

In base al quarto il sottoprodotto:

- a) non deve essere sottoposto a trattamenti preventivi o a trasformazioni preliminari per soddisfare i requisiti merceologici e di qualità ambientale idonei a garantire che l’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;
- b) deve possedere i requisiti merceologici e di qualità ambientale sin dalla fase della produzione.

In base al quinto il sottoprodotto deve avere un valore economico di mercato. Tale ultimo requisito è verosimilmente “figlio” della più recente giurisprudenza comunitaria.

Si deve quindi concludere che il legislatore del 2008 ha modificato radicalmente i requisiti del sottoprodotto, riportandoli nell’alveo di quelli individuati dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia, con ciò, ovviamente, restringendo moltissimo la portata della nozione di sottoprodotto, rispetto a quella formulata nel 2006. Sono state inoltre eliminate da tale nozione alcune storture difficilmente comprensibili quali la qualificazione come sottoprodotto delle ceneri di pirite (a prescindere da qualunque riutilizzo delle stesse), e la nozione di “trasformazioni preliminari” che risultava assolutamente incompatibile con quanto elaborato negli anni dalla giurisprudenza comunitaria.



B. ALBERTAZZI CONSULENZE LEGALI AMBIENTE s.n.c.

Sul Supplemento Ordinario alla Gazzetta Ufficiale n. 24 del 29 gennaio è stato pubblicato il D.Lgs 16 gennaio 2008, n. 4, “Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale”. Si tratta di una riscrittura pressoché totale delle previgenti norme in materia di Gestione dei rifiuti, Valutazione d’Impatto Ambientale e Valutazione Ambientale strategica. Inoltre vengono modificate in maniera rilevante anche le discipline degli scarichi e delle bonifiche. A seguito di tali rilevanti modifiche la “B. ALBERTAZZI CONSULENZE LEGALI AMBIENTE s.r.l.” è disponibile ad organizzare seminari “in house” sul nuovo TUA presso aziende pubbliche e private, associazioni di categoria, province, enti locali e Agenzie Regionali e Provinciali per la Protezione dell’Ambiente.

PROGRAMMA SEMINARI

- La gestione dei rifiuti dopo la riforma del D.Lgs 152 del 2006
- La tutela delle acque dall’inquinamento dopo la riforma del D.Lgs 152 del 2006
- La V.I.A. e la V.A.S. dopo la riforma del D.Lgs 152 del 2006
- La normativa in materia di bonifica di siti contaminati dopo la riforma del D.Lgs 152 del 2006
- La disciplina delle autorizzazioni integrate ambientali

Via A. Dal Prato, 84 - Castelbolognese (RA) - Tel. 0546.656637; Cell. 347.2512978; Fax 0546.060569

E-mail: albertazzi.bernardino@fastwebnet.it - C.F.-P.IVA 02206421204