

“ Le acque di vegetazione, una disciplina in divenire tra sottoprodotto, fertilizzante, scarico e rifiuto ”

di GIULIA URSINO
 Avvocato-Associate
 Carissimi Avv. Daniele & Altri S.t.p.

Le acque di vegetazione, una disciplina in divenire tra sottoprodotto, fertilizzante, scarico e rifiuto

ABSTRACT

Le *acque di vegetazione* contengono in sé una potenziale alterazione dell'ecosistema ambientale, che ne giustifica una particolare regolamentazione ad opera del Legislatore.

Ci si interroga quindi se, tale particolare disciplina, consente di sottrarle alla stringente disciplina prevista nel nostro ordinamento in tema di *gestione dei rifiuti*.

Tale tematica, invero, risulta sempre più attuale, anche alla luce dei recenti possibili *utilizzi alternativi* che possono essere fatti delle stesse, quali ad esempio quelli che ne avallano l'utilizzo come base per innovativi prodotti cosmetici.

Ebbene, dall'analisi della disciplina vigente, ne emerge un quadro “*in divenire*”, che vede le acque in commento oscillare tra la loro possibile *classificazione* – a conseguente *gestione* – come *rifiuti*, come *fertilizzanti*, come *sottoprodotti* e addirittura, a determinate condizioni, come *scarichi*.

La presente trattazione si propone quindi di vagliare tutti i possibili scenari sopra prospettati, con particolare attenzione al ricorrere delle quattro condizioni previste per il *sottoprodotto*, onde valutarne la possibile e concreta ricorrenza.

IN SINTESI

- Le *acque di vegetazione*, alla luce della deroga di cui all'art. 185, comma 1, lett. f) del TUA, possono essere riutilizzate a determinate condizioni – attraverso lo spandimento controllato sui terreni agricoli – sottraendosi in tal modo alla stringente normativa prevista in tema di *gestione dei rifiuti*;
- le stesse, possono altresì venire *assimilate alle acque reflue domestiche*, ai fini dello *scarico* in pubblica fognatura, ai sensi del combinato disposto dell'art. 185, comma 2, lett. a e 101, comma 7-bis, del D.lgs. 152/2006;
- laddove, tuttavia, si vogliono utilizzare le *acque* in commento per scopi differenti – quali ad esempio quelli cosmetici – allora, al fine di sottrarle alla stringente normativa prevista per i *rifiuti*, andrà dimostrando il ricorrere delle condizioni previste per aversi un *sottoprodotto*;
- nello specifico, andrà dimostrato il ricorrere cumulativo delle condizioni previste dal combinato disposto dell'art. 184-bis del TUA, del D.M. del 13 ottobre 2016 n. 264 e della *circolare esplicativa* del 30 maggio 2017 n. 7619.

di Giulia Ursino

SOTTOPRODOTTO

1. Sulle acque di vegetazione

Le *acque di vegetazione* (di seguito anche AV), sono il risultato: dell'acqua di risulta esitante dal processo di molitura delle olive o delle acque di diluizione delle paste oleose usate negli impianti continui, ovvero delle sostanze solubili disciolte nelle drupe¹.

Le stesse si caratterizzano per avere un *carico organico* molto elevato (1 m³ di *acqua di vegetazione* ha un BOD5 equivalente a quello determinato da 100-200 m³ di acque reflue urbane, pari ai reflui prodotti da circa 100mila abitanti)², dovuto alle alte concentrazioni di *azoto, fosforo, potassio e magnesio* in esse presenti. Inoltre, le AV presentano rilevanti concentrazioni *fenoliche* che, se da un lato conferiscono loro importanti proprietà batteriostatiche e battericide, dall'altro ne determinano una scarsa biodegradabilità - e quindi altissimi costi di *gestione*, soprattutto mediante trattamento in *impianti di depurazione* - ed una rilevante fitotossicità.

Alla luce delle suddette caratteristiche, emerge quindi che le AV contengono in sé una potenziale alterazione dell'ecosistema ambientale, che ne giustifica una particolare regolamentazione ad opera del Legislatore. Nello specifico, quest'ultimo ha previsto la possibilità di sottrarre le stesse alla stringente normativa posta a presidio di una corretta *gestione dei rifiuti*, solo al ricorrere tassativo delle eccezioni normativamente previste.

Ciò è confermato anche da una nota del Ministero dell'Ambiente³, ai sensi della quale le *acque di vegetazione*, devono essere considerate *rifiuti speciali*⁴, da "assoggettare qualora non sussistano motivi di esclusione, alla disciplina sui rifiuti".

Nello specifico si rileva che fino ad oggi è stata prevista una peculiare disciplina per le *acque di vegetazione* al fine di:

- verificarne la loro *riutilizzabilità* in agricoltura (cfr. paragrafo 2.1.);
- verificarne la loro assoggettabilità alla disciplina sugli *scarichi* (cfr. paragrafo 2.2.).

È recente ed innovativa peraltro la possibilità di valorizzare le *acque di vegetazione* anche per fini differenti, quale ad esempio quello della cosmesi e per-

tanto - nella presente trattazione - si approfondirà in particolare tale tema, onde poter trovare idonea collocazione anche per quest'ultima attività (di cosmesi) nelle deroghe generali previste dalla normativa sui *rifiuti*.

2. Sulle esclusioni del Testo Unico ambientale

2.1. Sull'art. 185, comma 1, lett. f) del TUA

Al fine di comprendere se tale materia rientra, o meno, nel campo di applicazione della normativa sui *rifiuti*, è doveroso verificare se vi è una espressa *esclusione* prevista nell'articolo dedicato del Testo Unico Ambientale.

A tal proposito, l'art. 185, comma 1, lett. f)⁵ del D. Lgs. 152/2006, prevede che: "1. **Non rientrano nel campo di applicazione della parte quarta del presente decreto:** [...] f) **le materie fecali, se non contemplate dal comma 2, lettera b), del presente articolo, la paglia, gli sfalci e le potature provenienti dalle attività di cui all'articolo 184, comma 2, lettera e), e comma 3, lettera a), nonché ogni altro materiale agricolo o forestale naturale non pericoloso destinati alle normali pratiche agricole e zootecniche o utilizzati in agricoltura, nella silvicoltura o per la produzione di energia da tale biomassa, anche al di fuori del luogo di produzione ovvero con cessione a terzi, mediante processi o metodi che non danneggiano l'ambiente né mettono in pericolo la salute umana**". Ciò posto, occorre preliminarmente chiedersi se le *acque di vegetazione* possano essere considerate "materiale agricolo o forestale".

Ed invero se è indubbio che tale sostanza si produca dalla molitura delle olive, è altrettanto certo che la stessa sostanza è l'esito di un processo meccanico non naturale (la molitura) e quindi senz'altro non è un materiale agricolo/forestale originario.

Ad ogni buon conto, a prescindere da tali distinzioni sui materiali agricoli/forestali (originali o derivati), dall'analisi della suddetta disposizione emerge che, i *materiali agricoli o forestali non pericolosi* possono essere sottratti alla normativa sui *rifiuti* solo, laddove siano riutilizzati in *agricoltura, silvicoltura e per*

Le acque di vegetazione, una disciplina in divenire tra sottoprodotto, fertilizzante, scarico e rifiuto

1 Per *drupa* in botanica si intende, il "frutto carnoso (*oliva, pesca, ecc.*), indeiscente, fornito di epicarpio membranoso, di mesocarpio carnoso e di un endocarpio che si lignifica (nòcciolo) e contiene di solito 1 o 2 semi a guscio sottile", in www.treccani.it.

2 In www.olivoelio.it.

3 Cfr. nota del 14 luglio 2003, del Dipartimento per la protezione ambientale - Direzione per la gestione dei rifiuti e delle bonifiche del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, indirizzata all'UNFO - Unione Nazionale Frantoiani Oleari - avente ad oggetto "utilizzazione agronomica dei reflui oleari".

4 Art. 184 (Classificazione), comma 3, lett. a): "3. Sono rifiuti speciali: a) i rifiuti da attività agricole e agro-industriali, ai sensi e per gli effetti dell'art. 2135 c.c."

5 Disposizione così modificata dall'art. 41, comma 1, della L. 28 luglio 2016 n. 154.

SOTTOPRODOTTO

di Giulia Ursino

la produzione di energia. Laddove per agricoltura si intende il complesso delle “attività dirette alla cura e allo sviluppo di un ciclo biologico o di una fase necessaria del ciclo stesso, di carattere vegetale forestali o animale [...]”⁶.

Ciò in quanto – come sostenuto anche dal Ministero dell’Ambiente nella sopra citata Nota (relativamente ad una disposizione sostanzialmente analoga) – la ratio di tale disposizione è duplice “da un lato infatti il Legislatore ha inteso sottrarre alla disciplina sui rifiuti sostanze che, per la loro stessa natura vengono normalmente riutilizzate e non presentano caratteristiche di pericolosità per l’ambiente, dall’altro lato, tali sostanze trovano la loro disciplina in leggi specifiche formulate appositamente”.

Ebbene, quanto alle “leggi specifiche formulate appositamente” viene in primo luogo in rilevanza la L.11 novembre 1996 n. 574⁷ - la quale contiene una regolamentazione generale dell’utilizzazione agronomica delle AV, in particolare per quel che attiene allo stoccaggio, agli obblighi di preventiva comunicazione ed alle sanzioni connesse a tale pratica - e rinvia per la disciplina di dettaglio ad un successivo

- Decreto Ministeriale (v. D.M. 06 luglio 2005⁸);
- Regolamentazione regionale.

L’analisi delle suddette disposizioni – che esulano dalla presente trattazione – evidenziano come le acque di vegetazione, alla luce della deroga in commento, possono essere riutilizzate a determinate condizioni – attraverso lo spandimento controllato sui terreni agricoli – sottraendosi in tal modo alla stingente normativa prevista in tema di gestione dei rifiuti.

Le suesposte norme mal si attagliano, tuttavia al caso specifico oggetto della presente disamina (tutta incentrata, come sopra annunciato, sull’utilizzo delle acque di vegetazione per fini differenti) in quanto il riutilizzo è finalizzato non allo spandimento sui terreni agricoli ma non anche alla creazione di prodotti cosmetici e farmaceutici.

Occorrerà, pertanto, verificare altrove la sostenibilità dell’operazione di gestione al di fuori dalla normativa sui rifiuti, in quanto il su esposto art. 185 lett. f) non risulta poter essere rispettato, poiché le “destinazioni” del materiale ai fini del riutilizzo sono tassativamente tre, e segnatamente:

- agricoltura;
- silvicoltura;

- produzione di energia da tale biomassa.

Evidentemente non potendo inquadrare l’attività di produzione di prodotti per l’industria cosmetica nelle predette tre casistiche, non si potrà ritenere l’esclusione applicabile.

*

2.2. Sull’articolo 185, comma 2, lett. a) del TUA

Anche un’altra norma dell’art. 185 deve essere verificata in quanto utile alla delimitazione chiarificatrice della fattispecie.

A tal proposito, l’art. 185 (esclusioni dall’ambito di applicazione), comma 2, lett. a) del TUA prevede che: “Sono esclusi dall’ambito di applicazione della parte quarta del presente decreto, in quanto regolati da altre disposizioni normative comunitarie, ivi incluse le rispettive norme nazionali di recepimento: a) le acque di scarico”.

Le acque di scarico, sono quindi escluse dall’ambito di applicazione della disciplina sui rifiuti, in quanto – in virtù del principio di specialità – sono regolamentate altrove (nella Parte III dello stesso Testo Unico Ambientale).

Ne consegue, quindi, la necessità di comprendere se le AV sono a tal proposito riconducibili in tale definizione.

Ad oggi, la definizione di scarico – e conseguentemente di acque di scarico - è contenuta all’art. 74 (definizioni), comma 1, lett. ff) e gg) del TUA, il quale così prevede:

- per scarico deve intendersi: “qualsiasi immissione effettuata esclusivamente tramite un sistema stabile di collettamento che collega senza soluzione di continuità il ciclo di produzione del refluo con il corpo ricettore acque superficiali, sul suolo, nel sottosuolo e in rete fognaria, indipendentemente dalla loro natura inquinante, anche sottoposte a preventivo trattamento di depurazione [...]”;
- per acqua di scarico: “tutte le acque reflue provenienti da uno scarico”.

Dall’analisi della sopra citata disposizione emerge dunque che, per aversi acqua di scarico occorre il ricorrere cumulativo delle seguenti condizioni:

- l’esistenza un sistema di collettamento stabile tra il luogo di origine del refluo ed il corpo recettore⁹;

6 Art. 2135 c.c.

7 Legge 11 novembre 1996, n. 574 (Nuove norme in materia di utilizzazione agronomica delle acque di vegetazione e di scarichi dei frantoi oleari).

8 D.M. 06.07. 2005 (Criteri e norme tecniche generali per la disciplina regionale dell’utilizzazione agronomica delle acque di vegetazione e degli scarichi dei frantoi oleari).

9 Laddove per sistema di collettamento si intende “tanto la singola condotta quanto una rete o reticolo di condotte

di Giulia Ursino

SOTTOPRODOTTO

- la mancanza di una interruzione funzionale¹⁰;
- l'irrilevanza di un nesso temporale continuo tra l'attività che origina il refluo, la sua produzione, la sua conduzione e lo scarico nel corpo recettore¹¹.

A tal proposito, si evidenzia che la *classificazione delle acque di vegetazione come acque di scarico, e precisamente come acque reflue domestiche*¹², è effettuata dallo stesso Legislatore, laddove all'art. 101, comma 7-bis¹³, del TUA così prevede: "7-bis. Sono altresì assimilate alle acque reflue domestiche, ai fini dello scarico in pubblica fognatura, le acque reflue di vegetazione dei frantoi oleari. Al fine di assicurare la tutela del corpo idrico ricettore e il rispetto della disciplina degli scarichi delle acque reflue urbane, lo scarico di acque di vegetazione in pubblica fognatura è ammesso, ove l'ente di governo dell'ambito e il gestore d'ambito non ravvisino criticità nel sistema di depurazione, per i frantoi che trattano olive provenienti esclusivamente dal territorio regionale e da aziende agricole i cui terreni insistono in aree scoscese o terrazzate ove i metodi di smaltimento tramite fertilizzazione e irrigazione non siano agevolmente praticabili, previo idoneo trattamento che garantisca il rispetto delle norme tecniche, delle prescrizioni regolamentari e dei valori limite adottati dal gestore del servizio idrico integrato in base alle caratteristiche e all'effettiva capacità di trattamento dell'impianto di depurazione".

Dall'analisi sopra citata tuttavia non si traggono elementi utili alla nostra disamina in quanto la normativa dell'art. 185, lett. a) appare unicamente utile per riconoscere quelle circostanze in base alle quali si debba applicare invece che la normativa della Parte IV dedicata ai rifiuti – quella della Parte III relativa agli scarichi. Ma tale operazione risulta utile solo laddove si assuma come presupposto che tali acque di vegetazione debbano essere (appunto) scaricate (in pubblica fognatura in corpo idrico superficiale o sul suolo) con ciò a dire che trattasi di ipotesi diametralmente opposte rispetto alla finalità riutilizzo di tali acque dopo il loro accumulo all'esito della molitura. Anche tale norma, pertanto, deve ritenersi inidonea a legittimare l'utilizzo di tali sostanze come prodotti.

* * *

3. Sul sottoprodotto

La normativa prevista in tema di rifiuti, può ritenersi infine aggirabile dimostrando il ricorrere cumulativo delle condizioni previste per il sottoprodotto che consentono di riutilizzare un residuo di produzione in ulteriori e diversi cicli produttivi.

Risulta, pertanto, centrale la disamina di tale istituto al fine di verificare la riconducibilità delle acque di vegetazione, così come si intendono gestire, a tale peculiare fattispecie.

Sul punto si evidenzia che, la nozione di sottoprodotto ha origine comunitaria e viene introdotta dalla

Le acque di vegetazione, una disciplina in divenire tra sottoprodotto, fertilizzante, scarico e rifiuto

distinte ma connesse. Anzi, il termine sistema di collettamento (nel suo significato proprio e più ampio) definisce e descrive un insieme di elementi o sottosistemi interconnessi tra di loro, tramite reciproche relazioni". In altre parole, il sistema è tale sia se si esaurisce in una singola condotta, sia se le condotte sono molteplici, purché continue ed interconnesse.

- 10 Laddove l'espressione *senza soluzione di continuità*, viene dalla norma intesa come sinonimo di continua e priva di interruzioni dal luogo di produzione al corpo idrico recettore Cfr. *ex multis* Cassazione Penale, Sez. III, n. 6417 del 7 novembre 2007.
- 11 Quanto al terzo dei requisiti richiesti, si evidenzia come la normativa ambientale non richiede alcun legame temporale tra le predette fasi. La stessa richiede, invero, unicamente la sussistenza del legame *causa-effetto*, nel senso che l'origine, la produzione, la conduzione e lo scarico debbono essere *consecutivi necessari*, ma *non immediati*. Conforme A.Germanò, in "Commento al codice dell'ambiente", Giappichelli Editore.
- 12 Inoltre, a tal proposito, è utile rammentare che le *acque di scarico*, ai sensi dell'art. 74 del TUA, si suddividono in base alla loro provenienza in:
- *acque reflue domestiche*: acque reflue provenienti da insediamenti di tipo residenziale e da servizi e derivanti prevalentemente dal metabolismo umano e da attività domestiche;
 - *acque reflue industriali*: qualsiasi tipo di acque reflue scaricate da edifici od impianti in cui si svolgono attività commerciali o di produzione di beni, diverse dalle acque reflue domestiche e dalle acque meteoriche di dilavamento;
 - *acque reflue urbane*: acque reflue domestiche o il miscuglio di acque reflue domestiche, di acque reflue industriali ovvero meteoriche di dilavamento convogliate in reti fognarie, anche separate, e provenienti da agglomerato.
- Le quali sinteticamente si distinguono in base alle seguenti circostanze:
- le *acque reflue domestiche* sono tutte quelle che provengono dal metabolismo umano;
 - le *acque reflue industriali* sono quelle che provengono da impianti in cui si svolgono delle attività commerciali o di produzione di beni;
 - *acque reflue urbane*, tutte quelle che convogliano in reti fognarie e che pertanto possono essere miste (sia di provenienza domestica che industriale).
- 13 Comma aggiunto dall'art. 65, comma 1, della L. n. 221/2015.

SOTTOPRODOTTO

di Giulia Ursino

Le acque di vegetazione, una disciplina in divenire tra sottoprodotto, fertilizzante, scarico e rifiuto

Corte Europea di Giustizia che, in ripetute sentenze¹⁴, ne ha tracciato un quadro definitorio.

Nella nota sentenza Palin Granit Oy del 18 aprile del 2002¹⁵ la Corte ha stabilito che “*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, del quale l'impresa non ha intenzione di disfarsi [...] ma che essa intende sfruttare o commercializzare a condizioni per lei favorevoli, in un processo successivo, senza operare trasformazioni preliminari*”.

Secondo la Corte, infatti, non vi sarebbe alcuna giustificazione per assoggettare alle disposizioni regolanti i rifiuti, i materiali e i beni che dal punto di vista economico hanno valore di *prodotti*, indipendentemente da qualsiasi trasformazione.

Dovendo tuttavia, interpretare in maniera estensiva la nozione di *rifiuto*, onde limitare gli inconvenienti o i danni dovuti alla loro natura, la medesima Corte ha scelto di circoscrivere tale interpretazione relativa ai *sottoprodotti*, alle situazioni in cui il riutilizzo di un residuo di produzione non sia solo eventuale, bensì *certo, senza trasformazione preliminare e nel corso del processo di produzione*.

È solo con la **Direttiva 98/2008/CE sui rifiuti** che tale nozione trova il suo ingresso normativo¹⁶ recepito poi nel **D.Lgs. 152 del 2006 all'art. 184-bis**, ai sensi del quale: “È un sottoprodotto e non un rifiuto ai sensi dell'articolo 183, comma 1, lettera a), qualsiasi sostanza od oggetto che soddisfa tutte le seguenti condizioni:

- *la sostanza o l'oggetto è originato da un processo di produzione, di cui costituisce parte integrante, e il cui scopo primario non è la produzione di tale sostanza od oggetto;*
- *è certo che la sostanza o l'oggetto sarà utilizzato, nel corso dello stesso o di un successivo processo di produzione o di utilizzazione, da*

parte del produttore o di terzi;

- *la sostanza o l'oggetto può essere utilizzato direttamente senza alcun ulteriore trattamento diverso dalla normale pratica industriale;*
- *l'ulteriore utilizzo è 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. [...]”.*

Tali condizioni – è opportuno precisare – sono da considerarsi esaustive e cumulative, tali per cui, solo la compresenza empirica e contestuale delle stesse è idonea a far sorgere la qualifica di *sottoprodotto* ricavandola in negativo dovendo escludere dalla ricorrenza della definizione di *rifiuto* di cui alla lett. a) dell'art. 183 a norma del quale è tale “*qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o abbia l'obbligo di disfarsi*”.

A ben vedere, quindi, il Legislatore prevede tre diverse ipotesi al ricorrere delle quali un determinato bene diventa un *rifiuto* e vale a dire:

- **che il detentore si disfi** - tale condizione fa riferimento ad un fatto oggettivo. Tramite una semplice azione - il disfacimento - il detentore/produttore stabilisce di porre fine alla “vita” di un determinato bene e/o materiale;
- **che il detentore abbia l'intenzione di disfarsi** - In questo caso, non è dato ravvisare un'azione specifica che certifica il passaggio di un determinato bene al mondo dei rifiuti, ma devono essere ricercati quegli indizi che palesano una prossima volontà del produttore di voler procedere in tal senso.

La più autorevole dottrina¹⁷ ha ritenuto pertinente richiamare quale strumento di indagine di tale condizione il concetto di tentativo, così come delineato dall'art. 56 del Codice Penale¹⁸; applicando lo stesso,

14 Corte di Giustizia, *inter alia*, C-418/97 e C-419/97, Arco Chemie Nederland Ltd, C-9/00, Palin Granit Oy, C-475/02, Niselli, C-263/05 Commissione c. Repubblica Italiana.

15 Corte di Giustizia, C-9/00, cit., punti 34-36.

16 All'art. 5 la stessa stabilisce, infatti che: “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 ai sensi dell'articolo 3, punto 1, bensì sottoprodotto soltanto se sono soddisfatte le seguenti condizioni:

- è certo che la sostanza o l'oggetto sarà ulteriormente utilizzata/o;
- *la sostanza o l'oggetto può essere utilizzata/o direttamente senza alcun ulteriore trattamento diverso dalla normale pratica industriale;*
- *la sostanza o l'oggetto è prodotta/o come parte integrante di un processo di produzione e l'ulteriore utilizzo è 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.”*

17 M. Santoloci, V. Vattani, “Rifiuti e non rifiuti. Percorso trasversale tra passi di fatto e regole formali nel campo della gestione di rifiuti”, *Diritto all'Ambiente*, 2012, p. 28.

18 Art. 56, primo comma, c.p. “Chi compie atti idonei, diretti in modo non equivoco a commettere un delitto, risponde

di Giulia Ursino

SOTTOPRODOTTO

infatti, alla fattispecie in analisi si potrebbe invero argomentare che rientra nel concetto di “*intenzione di disfarsi*” ogni atto diretto in modo non equivoco a disfarsi di una sostanza od oggetto, evidenziando così a livello tanto oggettivo quanto soggettivo la relativa propedeutica decisione.

Quanto esposto va, inoltre, letto alla luce della consolidata giurisprudenza, secondo la quale la nozione di rifiuto deve essere interpretata in maniera estensiva, dovendosi quindi preferire, in caso di dubbia interpretazione, sempre l'applicazione delle norme sulla gestione dei rifiuti¹⁹;

- **che il detentore abbia l'obbligo di disfarsi** – Tale condizione è la più immediata da individuare. Tale obbligo, infatti, non può che discendere da una norma ovvero da un ordine della pubblica autorità (ordinanza, sentenza, etc.).

Alla luce dei criteri rammentati si evince, pertanto, che, quanto all'individuazione del rifiuto, l'unica indagine che si deve compiere è quella che verte intorno all'azione materiale²⁰ (o all'intenzione ovvero all'obbligo di compierla) posta in essere dal detentore/produttore di disfarsi e quindi di consegnare il materiale ad un altro soggetto per il recupero o lo smaltimento.

Nello stesso senso, si è recentemente espressa la Corte europea di Giustizia²¹, precisando che “*occorre prestare particolare 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*”.

Nel caso di specie, pertanto, prima di procedere alla verifica della sussistenza delle condizioni sulla base

del quale un determinato residuo è un *sottoprodotto* è opportuno escludere a priori che lo stesso sia un *rifiuto*.

Più puntualmente, occorre comprendere se il detentore/produttore²² (frantoio):

- si disfa;
- ha l'intenzione di disfarsi;
- ovvero ha l'obbligo di disfarsi delle *acque di vegetazione*.

Per quel qui interessa si ritiene che l'atteggiamento psicologico riconducibile alla volontà del frantoio di compravendere le AV, e quindi trarne un profitto di natura economica, è l'unico rilevante al fine di stabilire se quel materiale (AV) sia, o meno, un rifiuto ed esclude in radice che gli organi accertatori riescano a ricostruire induttivamente la medesima volontà del frantoio in termini di volontà (... “*si disfi*” ...) ovvero di “*intenzione di disfarsi*”, concetto scevro da implicazioni economiche di segno positivo per il soggetto agente (è semmai chi si disfa che paga).

Discorso a parte deve essere compiuto in relazione alla terza condotta: *l'obbligo di disfarsi*.

Per opinione costante, l'obbligo di disfarsi è connesso all'esistenza di un provvedimento amministrativo specifico ovvero di una norma di legge ovvero di un ordine autorizzativo.

Quanto alla prima ipotesi (esistenza di un provvedimento amministrativo) occorrerà valutare la sussistenza di tale ordine, impartito se del caso nei soli confronti del singolo frantoio.

Non si ravvisa, in ogni caso, la presenza di un obbligo di legge. Al contrario, la possibilità di considerare tali *acque di vegetazione* come scarichi ovvero di *riutilizzarle* per lo spandimento in agricoltura, legittima la conclusione che non esista un obbligo di conside-

Le acque di vegetazione, una disciplina in divenire tra sottoprodotto, fertilizzante, scarico e rifiuto

di delitto tentato, se l'azione non si compie o l'evento non si verifica”.

19 Cass. Sez. III, sentenza n. 41836 del 30 settembre 2008; Cass. Pen., Sez. III, sentenza n. 34753 del 26 novembre 2011.

20 Sul punto la Corte di Giustizia Europea (terza sezione), 18 dicembre 2007, causa c-263/05 ha ricordato che “*la qualifica di rifiuto discende anzitutto dal comportamento del detentore e dal significato del termine «disfarsi»*”.

La Corte inoltre, nella medesima pronuncia, si è espressa sul concetto di disfarsi, assumendo che questo deve essere interpretato “*non solo alla luce della finalità essenziale della direttiva la quale, stando al suo terzo ‘considerando’, è la «protezione della salute umana e dell'ambiente contro gli effetti nocivi della raccolta, del trasporto, del trattamento, dell'ammasso e del deposito dei rifiuti», bensì anche dell'art. 174, n. 2, CE. Quest'ultimo dispone che «[l]a politica della Comunità in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni della Comunità. Essa è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva (...)*». *Ne consegue che il termine «disfarsi», e pertanto la nozione di «rifiuto» ai sensi dell'art. 1, lett. a), della direttiva, non possono essere interpretati in senso restrittivo*”.

21 Corte di Giustizia Europea (Prima Sezione) 12 dicembre 2013, cause riunite C241/12 e C242/12.

22 Ai fini del caso che ci occupa è altresì rilevante la definizione di *produttore* del rifiuto inteso come, ai sensi dell'art. 183, lett. f), “*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)*”.

Si segnala pertanto che *produttore* non è solo colui il quale compie le attività da cui si origina un *rifiuto* (e pertanto si disfa, ha intenzione di disfarsi, ovvero l'obbligo), ma anche colui il quale detta produzione si riferisce.

SOTTOPRODOTTO

di Giulia Ursino

rarle quali *rifiuti*, ben potendosi prevedere ulteriori e diversi riutilizzi.

A tal proposito, è utile rammentare che non ogni “*sostanza od oggetto*” che presenta caratteristiche di pericolo è un rifiuto, né ogni rifiuto per essere tale, deve presentare caratteristiche di pericolo.

Tale ovvia equivalenza non obbliga, quindi, a dover inevitabilmente ritenere le *acque di vegetazione* un rifiuto solo per il fatto che si distingua per essere un residuo contenente sostanze pericolose.

Dovendo però raggiungere il maggior grado di certezza possibile al fine di scongiurare differenti ricostruzioni, possono aggiungersi diverse ed ulteriori argomentazioni, ricavabili da altre norme presenti nel Testo Unico Ambientale.

L'art. 178-bis (“*Responsabilità estesa del produttore*”) prevede, infatti, che “*al fine di rafforzare la prevenzione e facilitare l'utilizzo efficiente delle risorse durante l'intero ciclo di vita, comprese le fasi di riutilizzo, riciclaggio e recupero dei rifiuti, evitando di compromettere la libera circolazione delle merci sul mercato, possono essere adottati...uno o più decreti*” che introducano una responsabilità estesa del produttore del prodotto “*...nell'accettazione dei prodotti restituiti e dei rifiuti che restano dopo il loro riutilizzo*”.

Elevando il grado di interesse del mercato, il legislatore ha proporzionalmente dovuto accrescere la responsabilità dei produttori.

Ebbene, anche da queste norme è palese un interesse dell'ordinamento a che la normativa sui rifiuti non rappresenti un ostacolo né “*nell'utilizzo efficiente delle risorse*” (l'acqua di vegetazione invero può essere una risorsa) né, tantomeno, nella “*libera circolazione delle merci*”.

Allo stesso tempo è stabilito essere degno di tutela che i prodotti non fuoriescano dal mercato ed estendano, il più possibile, la loro vita attraverso (anche) il riutilizzo.

Ebbene, l'utilizzo che si intende fare sulle acque di vegetazione non elude tali posizioni ma, altresì, incontra il favore delle finalità cui si orienta la normativa dei rifiuti confermandone l'allineamento in relazione alle dinamiche seguite.

È vero, infatti, che il rispetto del “*principio di precauzione*” (cfr. art. 178) non è minacciato né quello di “*prevenzione*” disatteso, anzi.

*

Anche dall'art. 179 del D.Lgs. 152/2006 possono essere estratte valide conferme.

Quest'ultimo detta una scala gerarchica di priorità “*nella gestione dei rifiuti*”²³.

Nello specifico, a norma del secondo comma, del suddetto art. 179, a conferma, viene stabilito che “*la gerarchia stabilisce, in generale, un ordine di priorità di ciò che costituisce la miglior opzione ambientale. Nel rispetto della gerarchia...devono essere adottate le misure volte a incoraggiare le opzioni che garantiscono...il miglior risultato complessivo tenendo conto degli impatti sanitari, sociali ed economici...*”

La prima priorità della predetta scala è la “*prevenzione*” che viene definita dall'art. 183, comma 1, lett. *m*), come quelle “*misure adottate prima che una sostanza, un materiale o un prodotto diventi un rifiuto che riducono:*

- *La quantità dei rifiuti, anche attraverso il riutilizzo dei prodotti o l'estensione del loro ciclo di vita;*
- *Gli impatti negativi dei rifiuti prodotti sull'ambiente e la salute umana;*
- *Il contenuto di sostanze pericolose in materiali e prodotti”.*

A ben vedere, tale definizione calza perfettamente alla fattispecie in analisi finalmente sdoganata, prima che dalla logica, anche dalla legge.

Attese le dinamiche che si intendono porre in essere, infatti, la produzione delle *acque di vegetazione*, anche nell'analisi dei profili posteriori alla sua produzione (ovvero della verifica del rispetto delle condizioni di cui all'art. 184-bis relativo ai sottoprodotti che si verificheranno nel seguito del presente lavoro), *autorizza a ritenere che sia comunque giustificata nella misura in cui garantisce la riduzione della quantità dei rifiuti attesa la certa, integrale (e dimostrabile) riutilizzazione e conseguentemente estensione del ciclo di vita delle acque di vegetazione attraverso un impiego successivo.*

Contestualmente appare assicurata anche la seconda condizione della suddetta lettera *m*) della definizione di prevenzione nei termini in cui un riutilizzo delle acque di vegetazione riduce gli impatti negativi sull'ambiente e sulla salute umana in maniera più conveniente rispetto ad operazioni di recupero i cui

23 Art. 179 del TUA, comma 1: “*La gestione dei rifiuti avviene nel rispetto della seguente gerarchia:*

- *prevenzione;*
- *preparazione per il riutilizzo;*
- *riciclaggio;*
- *recupero di altro tipo, per esempio il recupero di energia;*
- *smaltimento.”*

di Giulia Ursino

SOTTOPRODOTTO

trattamenti devono ritenersi maggiormente invasivi rispetto a quelli di prevenzione non foss'altro perché questi ultimi sono anteposti a quelli del “recupero” proprio in ragione dell'introdotta art. 179 che ne gradua la preferenza.

I contenuti della “prevenzione” peraltro esulano dal perimetro delle attività autorizzate in ragione del rispetto del principio di precauzione e prevenzione posti alla base di ogni comportamento umano utile a scoraggiare prassi ambientalmente non conformi.

*

Posta tale necessaria digressione si procederà nel proseguo verificando la sussistenza delle condizioni sulla base delle quali un determinato residuo può considerarsi sottoprodotto, specificando che la ricorrenza delle medesime deve essere dimostrata dal produttore dello stesso (il frantoio).

È quest'ultimo, infatti, che gestisce il ciclo produttivo all'interno del quale si produce l'acqua di vegetazione ed è lui, pertanto, che risulta il soggetto che deve fornire la dimostrazione delle condizioni richieste dalla legge.

Posto che “quella dei sottoprodotti è una disciplina che prevede l'applicazione di un diverso regime gestionale in condizioni di favore”, viene infatti sancito che “l'onere di dimostrare l'effettiva sussistenza di tutte le condizioni di legge incombe comune su colui che le invoca”²⁴.

Quanto all'incombenza dell'onere della prova in capo al soggetto che intende avvalersi della disciplina derogatoria relativa ai sottoprodotti, questa è comprovata dalla costante giurisprudenza della Corte di Cassazione²⁵.

La Corte²⁶ infatti, a più riprese si è espressa affermando che “presentando la disciplina relativa ai sottoprodotti carattere eccezionale e derogatorio rispetto alla disciplina ordinaria in materia di rifiuti, l'onere della prova circa la sussistenza dei presupposti e degli specifici adempimenti richiesti per

la riconducibilità del materiale nel novero dei “sottoprodotti” deve essere assolto da “colui che ne richiede l'applicazione [...] la mancanza di tale prova comportando che i materiali in oggetto, in quanto oggettivamente destinati all'abbandono, debbano essere considerati, comunque, come cose di cui il detentore ha l'intenzione di disfarsi”²⁷.

Risultano, pertanto, univoci gli approdi cui è giunta la giurisprudenza di legittimità che, in merito al regime del sottoprodotto, ha posto in capo al soggetto che desidera beneficiare della norma derogatoria relativa al sottoprodotto l'onere di dimostrare la ricorrenza dei presupposti di legge²⁸.

*

Sul punto, per completezza espositiva, si rileva infine che il Ministero dell'Ambiente ha inteso proporre recentemente un Regolamento²⁹, recante criteri indicativi affinché specifiche tipologie di sostanze o oggetti siano considerati sottoprodotti e non rifiuti, specificando a tal proposito alcune modalità per la dimostrazione del rispetto delle condizioni di cui all'art. 184 – bis.

Regolamento, successivamente oggetto di conferma ad opera della circolare esplicativa del Ministero dell'Ambiente del 30 maggio 2017³⁰.

A tal proposito, si anticipa fin da ora che lo stesso, contrariamente a quanto appena sopra esposto, prevede all'art. 8 (deposito e movimentazione), comma 4, che “La responsabilità del produttore o del cessionario in relazione alla gestione del sottoprodotto è limitata alle fasi precedenti alla consegna dello stesso all'utilizzatore o ad un intermediario. In caso di impiego da parte del produttore medesimo, lo stesso conserva la responsabilità per la gestione del sottoprodotto nella fase di utilizzo”.

Tale norma, quindi, sembrerebbe stabilire un criterio diametralmente opposto a quello previsto in ordine alla responsabilità circa la gestione dei rifiuti che coinvolge l'utilizzatore al pari del produttore.

Le acque di vegetazione, una disciplina in divenire tra sottoprodotto, fertilizzante, scarico e rifiuto

24 Cass. Pen., Sez. III, n. 16727 del 29 aprile 2011; Cass. Pen., Sez. III, n. 7038 del 22 febbraio 2012.

25 Cass. Pen., Sez. III, n. 333028 del 1 luglio 2015; Cass. Pen., Sez. III, n. 17453 del 17 aprile 2012; Cass. Pen. Sez. III, n. 16727 del 13 aprile 2011; Sez. III, n. 41836 del 30 settembre 2008.

26 Cass. Pen., Sez. III, n. 9941 del 10 marzo 2016.

27 Cass. Pen., Sez. III, n. 29084 del 14 maggio 2015.

28 A fortiori Cass. Pen., Sez. III, n. 46 del 12 gennaio 2016 così si esprime “nel caso di specie, non solo il ricorrente non ha fornito la prova certa che la sostanza (pula di riso) fosse utilizzata “nel corso dello stesso o di un successivo processo di produzione o di utilizzazione, da parte del produttore o di terzi” [...] ma il Giudice del merito, con congrua motivazione, ha evidenziato l'esistenza della prova contraria in quanto il periodo della semina era già ampiamente decorso e i residui vegetali non erano stati utilizzati nei campi [...], né tali residui potevano essere successivamente utilizzati perché la condotta di bruciarli denotava, di fatto, la chiara intenzione del detentore di disfarsene, trattandoli non come sottoprodotto ma come rifiuto”.

29 Cfr. D.M. del 13 ottobre 2016 n. 264 (Regolamento recante criteri indicativi per agevolare la dimostrazione della sussistenza dei requisiti per la qualifica dei residui di produzione come sottoprodotti e non come rifiuti).

30 Circolare 30 maggio 2017, n. 7619 (circolare esplicativa per l'applicazione del decreto ministeriale 13 ottobre 2016, n. 264).

SOTTOPRODOTTO

di Giulia Ursino

*

A valle di tale premessa “storica”, si andrà di seguito ad esaminare analiticamente ogni condizione dell’art. 184 – bis richiesta dal Legislatore, che dovrà essere oggetto di puntuale dimostrazione, al fine di ritenere se le *acque di vegetazione* possano essere considerate *sottoprodotto* e non *rifiuto*.

*

a) *La sostanza o l’oggetto è originato da un processo di produzione, di cui costituisce parte integrante, e il cui scopo primario non è la produzione di tale sostanza od oggetto*

Tale condizione attiene al **momento genetico** del *sottoprodotto*. Esso, infatti, viene generato nel processo tecnologico di realizzazione del prodotto principale (scopo primario della produzione e diverso quindi dal *sottoprodotto*) e di detto processo costituisce parte integrante.

Il *sottoprodotto* si caratterizza e consiste, propriamente, in quella *diversa* sostanza/materiale che si genera *di fatto* - non essendo tale creazione attribuibile ad una scelta tecnica e apposita di produzione- in modo accidentale ed inevitabile, dallo stesso processo produttivo, organizzato, però, per un obiettivo “primario” distinto.

In altre parole, per decidere se un materiale è un *sottoprodotto* sarà necessario indagare se un soggetto ha scelto deliberatamente di produrlo. In caso di risposta negativa si riterrà sussistente la prima condizione in analisi ai fini della qualificazione del *sottoprodotto* come tale e non anche come *ulteriore prodotto* risultato dalla linea di produzione³¹.

A conferma di ciò:

- il *Regolamento*, definisce il *sottoprodotto* come un “*residuo di produzione (di seguito “residuo”)*” inteso come “*ogni materiale o sostanza che non è deliberatamente prodotto in un processo di produzione e che può essere o non essere un rifiuto*”;
- la *circolare esplicativa* precisa che la norma è volta a “*sottolineare la necessità che la sostanza o l’oggetto da qualificare come sotto-*

prodotto sia un residuo di produzione e non, invece, un prodotto”.

*

Ebbene, nel caso in esame le *acque di vegetazione* sono l’esito – accidentale e non deliberato – dell’attività di molitura delle olive.

Ciò si ritiene dover essere sufficiente ed idoneo a dimostrare la ricorrenza della prima condizione.

Vero è, infatti, che le *acque di vegetazione* costituiscono parte integrante di un processo di produzione, il cui scopo principale tuttavia non è tanto la produzione di tale residuo, bensì la produzione dell’olio d’oliva.

*

b) *È certo che la sostanza o l’oggetto sarà utilizzato, nel corso dello stesso o di un successivo processo di produzione o di utilizzazione, da parte del produttore o di terzi.*

L’uso e la commercializzazione della sostanza o dell’oggetto in quanto *sottoprodotto* deve essere certo.

In altre parole, il *sottoprodotto*, secondo la normativa, deve essere effettivamente riutilizzato.

Per il legittimo riutilizzo di materiali, infatti, altrimenti considerati rifiuti, **la prova della destinazione al riuso deve essere obiettiva, univoca e completa**, non potendosi tener conto solo delle affermazioni o delle intenzioni dell’interessato³².

A tal fine il vantaggio economico costituisce un indizio per cui il bene non costituisce più “*un peso*” per il detentore che intende disfarsene³³.

Il riutilizzo del *sottoprodotto* in un ciclo di produzione/impianto diverso è in linea con l’evoluzione giurisprudenziale³⁴, laddove è prevista la possibilità dello stesso di essere riutilizzato non solo nel medesimo processo produttivo, **ma anche in uno successivo di produzione o di utilizzazione, da parte del produttore o di terzi.**

Ciò peraltro è confermato anche dalla giurisprudenza comunitaria³⁵ che ha riconosciuto la qualifica di *sottoprodotto* a materiali che venivano riutilizzati:

31 Sul punto la sentenza Tar Lombardia, Milano, Sez. IV, n. 394 del 4 febbraio 2015, ha affermato che: “Una sostanza si definisce sottoprodotto e non rifiuto quando è originata da un processo di produzione, di cui costituisce parte integrante, e il cui scopo primario non è la produzione di tale sostanza od oggetto; inoltre, deve essere certo che la sostanza o l’oggetto sarà utilizzato, nel corso dello stesso o di un successivo processo di produzione o di utilizzazione, da parte del produttore o di terzi e può essere utilizzata direttamente senza alcun ulteriore trattamento diverso dalla normale pratica industriale”.

32 Cass. Pen., Sez. III, n. 11007 del 27 settembre 1999. Cfr., inoltre, Cass. Pen., Sez. III, n. 8050 del 27 febbraio 2007.

33 Caso Palin Granit Oy C-9/00.

34 Cfr., *inter alia*, TAR Piemonte, Sez. I, n. 1563 del 5 giugno 2009.

35 Corte di Giustizia, C-416/02, Commissione c. Spagna.

di Giulia Ursino

SOTTOPRODOTTO

- in distinto e diverso processo produttivo, rispetto a quello di origine;
- in luogo diverso da quello di produzione del *sottoprodotto*;
- da imprese distinte da quella del *produttore*.

Tali interventi hanno pertanto stabilito che non appare necessario che ai fini della qualifica come *sottoprodotto*, il riutilizzo debba avvenire, per volontà della norma, nello stesso sito di produzione del rifiuto e sotto la direzione del medesimo imprenditore, posto che il fatto che il materiale rimanga nel luogo di produzione, nelle vicinanze od in altro luogo non costituisce di per sé elemento univoco per qualificarlo come rifiuto dovendo ciò desumersi, invece, dalle modalità del deposito, dalla sua durata o da altre circostanze che evidenzino con certezza una situazione di abbandono³⁶.

Sul punto si evidenzia che il *Regolamento* – *inter alia* – ha previsto all'art. 5 che: “*la certezza dell'utilizzo di un residuo in un ciclo di produzione diverso da quello da cui è originato presuppone che l'attività o l'impianto in cui il residuo deve essere utilizzato sia individuato o individuabile già al momento della produzione dello stesso [...] costituisce elemento di prova l'esistenza di rapporti o impegni contrattuali tra il produttore del residuo, eventuali intermediari e gli utilizzatori, dai quali si evincano le informazioni relative alle caratteristiche tecniche dei sottoprodotti, alle relative modalità di utilizzo ed alle condizioni della cessione che devono risultare vantaggiose ed assicurare la produzione di una utilità, economica, o di altro tipo [...] in mancanza della documentazione, il requisito della certezza dell'utilizzo e l'intenzione di non disfarsi del residuo sono dimostrati mediante la predisposizione di una scheda tecnica [...]*”.

Ed ancora, la *circolare esplicativa* ha previsto che “*il sottoprodotto nasce con la certezza di essere riutilizzato senza particolari interventi manipolativi [...] in tale quadro un elemento probatorio di grande importanza, potrà essere rappresentato dalla documentazione contrattuale [...] la scheda inoltre può rappresentare una sede utile per fornire agevolmente ulteriori elementi in grado di sostenere la prova della certezza dell'utilizzo*”.

Dall'analisi del sopra citato *Regolamento* – così come interpretato dalla *circolare esplicativa* – emerge dunque che la prova del *riutilizzo* potrà essere

fornita mediante documenti contrattuali.

*

Al fine di dimostrare siffatta condizione, il produttore del sottoprodotto (il frantoio) dovrà opportunamente quindi dotarsi di suddette scritture contrattuali con l'utilizzatore che dimostreranno l'effettività del trasferimento delle *acque di vegetazione* ai fini del riutilizzo delle stesse in nuovo e diverso ciclo produttivo.

*

c) La sostanza o l'oggetto può essere utilizzato direttamente senza alcun ulteriore trattamento diverso dalla normale pratica industriale

Sulla base di tale terza condizione il residuo di produzione deve essere riutilizzato *senza alcun ulteriore trattamento diverso dalla pratica industriale*.

Tale elemento ha subito diverse interpretazioni, che si ritiene utile ripercorrere brevemente in questa sede. Ebbene, riguardo alla definizione di tale condizione è proprio la Commissione Europea, nella Comunicazione del 2007 al punto 3.3.2. a confessare che la stessa è *difficile da valutare*.

La Commissione osserva, infatti, che la catena del valore di un *sottoprodotto* prevede spesso una serie di operazioni necessarie per poter rendere il materiale riutilizzabile: dopo la produzione, invero, esso può essere *lavato, seccato, raffinato* o *omogeneizzato*, lo si può dotare di caratteristiche particolari o aggiungere altre sostanze necessarie al riutilizzo, può essere oggetto di controlli di qualità ecc.³⁷

La stessa precisa, inoltre, che alcune operazioni possono essere condotte nel luogo di produzione del fabbricante, altre *presso l'utilizzatore successivo*, altre ancora da intermediari³⁸.

Ed invero, la Commissione, nella citata comunicazione, riconosce che “*in presenza di processi industriali sempre più specializzati, questo elemento da solo non basta a costituire una prova. Gli utilizzatori successivi e le aziende intermediarie possono partecipare alla preparazione del materiale per il suo riutilizzo*”.

Quanto sopra pertanto conferma:

- la possibilità di svolgere alcune operazioni sul *sottoprodotto* (occorre capire quali);

Le acque di vegetazione, una disciplina in divenire tra *sottoprodotto*, *fertilizzante*, *scarico* e *rifiuto*

36 T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. II, n. 2182 del 10 agosto 2012.

37 Comunicazione Commissione, cit., § 3.3.2.

38 Cfr. § 3.3.2 della Comunicazione citata: “*Alcune operazioni sono condotte nel luogo di produzione del fabbricante, altre presso l'utilizzatore successivo, altre ancora sono effettuate da intermediari. Nella misura in cui tali operazioni sono parte integrante del processo di produzione (si veda il prossimo capitolo), non impediscono che il materiale sia considerato un sottoprodotto*”.

SOTTOPRODOTTO

di Giulia Ursino

- che tali operazioni possono essere svolte anche dall'*utilizzatore successivo* del sottoprodotto ovvero anche da un *intermediario*.

Attesa la formulazione della lettera *c*) dell'art. 184-*bis* il quale fa salvi i trattamenti rientranti nella *normale pratica industriale*, appare evidente che il punto nevralgico della disamina di tale condizione ruota intorno a quali sono considerati "*trattamenti*" (distinguendoli da meri atti preparatori) e quale sia la definizione di *normale pratica industriale*.

Ebbene, in dottrina si assiste a diverse e variegate interpretazioni che non aiutano all'oggettività ed univocità di prospettiva.

Da un lato si afferma che "*la normale pratica industriale non dovrebbe essere intesa in termini assoluti, ovvero con riferimento alle pratiche comunemente note e in uso nell'ambito di un determinato comparto produttivo, quanto invece a quelle in uso in via ordinaria presso lo stabilimento nel quale il sottoprodotto è destinato ad essere riutilizzato*"³⁹.

Sulla base di tale impostazione quindi non rileva la *classificazione* assoluta dei *trattamenti*, bensì se gli stessi vengono o meno "*normalmente*" posti in essere nello stabilimento che produce il sottoprodotto. Tale impostazione è stata accolta dalla giurisprudenza la quale, con sentenza della Cassazione Penale, Sez. III Sentenza 10 maggio 2012, n. 17453 ha stabilito che, ai fini della qualifica come *sottoprodotto*, la condizione, prevista dalla lett. *c*) dell'art. 184-*bis*, è limitata agli interventi manipolativi del residuo ordinariamente effettuati nel processo produttivo nel quale esso viene utilizzato, con esclusione degli interventi diversi, anche se consistenti in operazioni quali la *cernita*, la *vagliatura*, la *frantumazione* o la *macinazione*, comunque rientranti nella nozione di *trattamento* ricavabile dall'art. 2, comma 1, lettera *b*) del D.Lgs. 36 del 2003 (si rileva che la definizione di *trattamento* è fornita anche dal Testo Unico Ambientale all'art. 183, lett. *s*)⁴⁰ e che tuttavia la sentenza citata si riferisce al solo decreto sulle discariche), **con la conseguenza che essi possono farsi rientrare nel-**

la normale pratica industriale solo se rientrino tra le operazioni che l'impresa normalmente effettua sulla materia prima che il sottoprodotto va a sostituire⁴¹.

Nel caso oggetto della sentenza citata, invero, non era stata considerata "*normale*" la pratica dell'impresa (peraltro condannata) che acquistava degli scarti di acciaio da parte di aziende produttrici e prima di riutilizzarle sottoponeva tali scarti ad una specifica procedura finalizzata alla separazione delle singole componenti. La Corte, in siffatta ipotesi, ha ritenuto che tale operazione dovesse considerarsi di *recupero*⁴² e pertanto dovesse essere autorizzata ai sensi di legge.

Altri autori, invece, alla stregua delle indicazioni fornite dalla Comunicazione della Commissione, hanno interpretato tale condizione nel senso che detti trattamenti sono quelli che "*Si risolvono in trattamenti – limitati – quali la cernita, la selezione, la frantumazione, il lavaggio, l'essiccazione, l'omogeneizzazione, la raffinazione, il controllo di qualità – che non incidono sulle caratteristiche merceologiche e di qualità ambientale che il sottoprodotto già possiede all'origine*" (e quindi a prescindere se vengono svolti in quel dato processo produttivo)⁴³.

In definitiva, fra i residui del processo produttivo (da qualificare come rifiuti, in linea di principio), possono, talvolta, generarsi dei materiali o sostanze da considerare veri e propri *prodotti* (successivamente definiti dalla stessa Corte "*sottoprodotti*" e non residui produttivi/rifiuti) che, di fatto, **non** necessitano di interventi di *recupero*.

Essi risultano – infatti - idonei ad essere *direttamente utilizzati* nel corso del processo produttivo di provenienza, o presso terzi, *tal quali*, fin dall'origine, subendo, se del caso, superficiali operazioni cui vengono sottoposti anche i prodotti industriali derivanti da materie prime (appunto il c.d. *normale trattamento industriale*).

Per capire quindi se un *trattamento* sconfini dal recinto di quelli consentiti ovvero se debba, invece, essere considerato di *recupero* di rifiuti, tale dottrina, ha ritenuto che:

39 F. Anile, *Rifiuti, sottoprodotti ed m.p.s.: commento ai nuovi articoli 184-bis e 184-ter*, in *Rifiuti*, 2011, I/II, 38.

40 Art. 183, lett. *s*) "*trattamento*": *operazioni di recupero o smaltimento, inclusa la preparazione prima del recupero o dello smaltimento*".

41 P. Fimiani, "*Normale pratica industriale: l'intervento è tale solo se rientra tra le operazioni che l'impresa normalmente effettua sulla materia prima sostituita dal sottoprodotto*", in *Rifiuti bollettino di informazione normativa*, luglio 2012 n. 197, 23.

42 Cfr. art. 183, lett. *t*) "*recupero*": "*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 C della parte IV del presente decreto riporta un elenco non esaustivo di operazioni di recupero.*"

43 P. Giampietro, "*Per individuare i sottoprodotti non c'è spazio di discrezionalità*", ne *Il Sole24Ore*, 23 novembre 2010.

di Giulia Ursino

SOTTOPRODOTTO

- sono *trattamenti di recupero* rifiuti quelli che incidono sull'identità del rifiuto, in quanto comportano, per effetto della loro esecuzione, che il rifiuto “*acquisti le stesse caratteristiche e proprietà di una materia prima*” (che ovviamente esso non possedeva in precedenza);
- rientrano nella *normale pratica industriale*, invece, quelli che non rivestono tale efficacia **modificativa** poiché non trasformano la sostanza del residuo produttivo o la sua identità (il residuo pertanto non perde i suoi requisiti merceologici e di qualità ambientale che già possedeva, prima del trattamento)⁴⁴.

Ciò comporta, pertanto, che la *normale pratica industriale* deve ritenersi ricomprendere tutti quei trattamenti o interventi (non di trasformazione o di recupero completo, secondo il lessico precedente) i quali non incidono o fanno perdere al materiale la sua identità e le caratteristiche merceologiche e di qualità ambientale *che esso già possiede* - come prodotto industriale o come sottoprodotto - ma che si rendono utili o funzionali per il suo ulteriore e specifico utilizzo.

A ben vedere, però, il significato della norma - nonostante tutti gli sforzi dell'interprete - non può essere desunto dal mero ricorso al dato letterale e sistematico, occorrerà quindi fare un passo ulteriore e utilizzare il criterio *teleologico*.

A tal fine dirimente appare una recente pronuncia del Consiglio di Stato⁴⁵ secondo la quale la norma in commento (art. 184-bis co. 1 lett. c) del T.U.A.) va interpretata nel senso che la sua *ratio* sta tutta nel consentire al detentore di non essere obbligato a disfarsi delle sostanze prodotte, quando sia possibile sfruttarle economicamente senza danni per l'ambiente.

In altre parole, il requisito della “*normale pratica industriale*” va letto in combinato disposto con l'art. 179 del Codice dell'Ambiente⁴⁶ e con i principi di protezione della salute umana e dell'ambiente⁴⁷.

Pertanto, nei casi dubbi dovrebbe ritenersi rientrare

nella *normale pratica industriale* ogni operazione effettuata sulla sostanza o sull'oggetto preventivamente al suo utilizzo che, nel settore industriale di riferimento, viene condotta anche su materie prime, prodotti intermedi o prodotti, senza che derivi un maggior rischio in termini di impatto ambientale per il fatto che venga impiegato un *sottoprodotto*.

Al contrario, ogni volta in cui siano necessari “*trattamenti*” sul sottoprodotto tali da aggravarne significativamente l'impatto ambientale (e ciò avverrà con più probabilità quando ci si trovi di fronte ad operazioni che lo “*trasformino radicalmente*”), risulterà più probabile che detto trattamento non possa rientrare nel novero di quelli consentiti sui *sottoprodotti* ma bensì costituisca una operazione di *recupero*.

*

Ai fini della presente disamina risulta utile verificare anche quanto disposto dal *Regolamento*, il quale all'art. 6 prevede che “1. [...], *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 ed a non portare a impatti complessivi negativi sull'ambiente, salvo il caso in cui siano effettuate nel medesimo ciclo produttivo, secondo quanto disposto al comma 2.*

2. *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 ed a non portare ad impatti complessivi negativi sull'ambiente*”.

Il Ministero, pertanto, con tale comma stabilisce in prima battuta *cosa non è una normale pratica industriale* e poi cosa, invece, lo configura.

In sintesi, non rientrano in una *normale pratica in-*

Le acque di vegetazione, una disciplina in divenire tra sottoprodotto, fertilizzante, scarico e rifiuto

44 Estratto dal contributo di 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)*”, su www.ambientediritto.it.

45 Cons. Stato, Sez. IV, n. 1230 del 28 febbraio 2013: “*la gestione dei rifiuti avviene nel rispetto di una gerarchia di azioni che al suo apice trova la “prevenzione”, espressamente considerata la migliore opzione ambientale, proprio perché, intervenendo prima che una sostanza diventi rifiuto, evita in radice l'esigenza di disfarsi della stessa ed il conseguente sorgere della problematica ambientale*”.

46 Art. 179 D.Lgs. 152/2006: “*La gestione dei rifiuti avviene nel rispetto della seguente gerarchia: a) prevenzione; b) preparazione per il riutilizzo; c) riciclaggio; d) recupero di altro tipo, per esempio il recupero di energia; e) smaltimento. La gerarchia stabilisce, in generale, un ordine di priorità di ciò che costituisce la migliore opzione ambientale [...]*”.

47 Richiamati anche dallo stesso art. 184-bis co. 1 lett d).

SOTTOPRODOTTO

di Giulia Ursino

dustriale quelle operazioni o quei processi che consentono ad un determinato scarto di acquisire particolari caratteristiche ambientali e sanitarie, a meno che quell'attività non faccia parte del ciclo di produzione di quel determinato residuo.

In sostanza, il Ministero precisa che lo scarto che deve essere riutilizzato deve essere idoneo *ex se*, altrimenti qualsiasi operazione diventa di *recupero* che, in effetti, è per definizione proprio quell'operazione che "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"⁴⁸.

L'eccezione ammessa è per quelle operazioni che seppur rientranti in tale definizione tuttavia vengono poste in essere in quel dato ciclo produttivo che ha già prodotto lo scarto. In tal senso, pertanto, si deve intendere "normale" la pratica posta in essere poiché "normalmente" effettuata in quel ciclo produttivo, ammettendo quindi, non solo operazioni minimali ma anche trattamenti più incisivi che tuttavia anche il *prodotto* – così come definito dal medesimo decreto – subisce.

Viene, pertanto, preferita quella teoria sulla base della quale è normale pratica industriale quella operazione che rientra nel ciclo di produzione del prodotto (e conseguentemente del residuo) medesimo.

Analogamente, la *circolare esplicativa*, chiarisce che "le operazioni svolte sul residuo, non devono essere necessarie a conferire allo stesso particolari caratteristiche sanitarie o ambientali che il residuo stesso non possiede al momento della produzione [...] salvo che siano svolte all'interno del medesimo ciclo produttivo".

*

Ciò posto – volendo applicare tali concetti al caso in questione – emerge che il sussistere o meno di tale condizione dipenderà dal tipo di *trattamento* effettuato sulle *acque di vegetazione*.

*

d) L'ulteriore utilizzo è 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

Per mera completezza espositiva, si sottolinea che tale quarta condizione impone che l'immissione nel

mercato e lo scambio dei *sottoprodotti*, non può essere compiuta *contra jus*, cioè in spregio alle normative interne, anche tecniche, di natura civile, amministrativa e penale che ne regolano la fabbricazione e circolazione.

Il legislatore impone, in conclusione, una condizione di generale legalità al fine di far rispettare tutti i requisiti e le prescrizioni relative ai prodotti e alla protezione della salute e dell'ambiente in relazione all'utilizzo specifico del *sottoprodotto*.

A tal proposito, la *circolare esplicativa*, chiarisce che appare - in tale caso - necessario distinguere l'ipotesi in cui via sia una normativa di riferimento che definisce modalità e/o i requisiti di impiego per un determinato utilizzo, dal caso in cui non via sia una normativa *ad hoc*.

Nel primo caso, quando vi sia una disciplina che regola l'uso del sottoprodotto, la mancata rispondenza dello stesso ai requisiti richiesti dalla norma o l'aver effettuato un impiego difforme rispetto a quanto previsto, ne determina la qualifica come rifiuto, per mancanza del requisito in analisi

Nel secondo caso, quando non via siano particolari vincoli normativi fissati per l'utilizzo del materiale, rimane comunque ferma la necessità di dimostrare che l'impiego dello stesso non porterà ad impatti complessivi negativi sull'ambiente o la salute umana.

*

A tal proposito - ai fini della dimostrazione della sussistenza del requisito *de quo* – si potrebbe ritenere opportuno allegare alla Scheda Tecnica la dimostrazione della rispondenza della destinazione agli *standards* merceologici ed alle norme tecniche di settore⁴⁹. Ovvero -in presenza di una documentazione contrattuale o, comunque, di un destinatario già individuato – si potrebbe fornire la prova della legalità dell'utilizzo, anche facendo riferimento al contenuto del provvedimento autorizzatorio di quest'ultimo.

CONCLUSIONI

Alla luce delle considerazioni sopra esposte si può sinteticamente affermare che:

- Le *acque di vegetazione* contengono in sé una potenziale alterazione dell'ecosistema ambientale, che ne giustifica una particolare regolamentazione ad opera del Legislatore;
- le *acque di vegetazione*, alla luce della deroga di cui all'art. 185, comma 1, lett. f) del

48 Cfr. art. 183, comma 1, lett t) del d.lgs. 152 del 2006.

49 Cass. pen., sent. n. 17126/2015

di Giulia Ursino

SOTTOPRODOTTO

TUA, possono essere riutilizzate a determinate condizioni – attraverso lo spandimento controllato sui terreni agricoli – sottraendosi in tal modo alla stringente normativa prevista in tema di *gestione dei rifiuti*;

- le *acque reflue di vegetazione* dei frantoi oleari, possono altresì venire *assimilate* alle *acque reflue domestiche*, ai fini dello *scarico* in pubblica fognatura, ai sensi del combinato disposto dell'art. 185, comma 2, lett. a e 101, comma 7-bis, del D.lgs 152/2006;
- laddove, tuttavia, si vogliono utilizzare le *acque reflue di vegetazione* per scopi differenti – quali ad esempio quelli cosmetici – allora, al fine di sottrarle alla stringente normativa prevista per

i *rifiuti*, andrà dimostrando il ricorrere delle condizioni previste dalla normativa ambientale vigente per aversi un *sottoprodotto*;

- nello specifico, dimostrato il ricorrere cumulativo delle condizioni previste dal combinato disposto dell'art. 184-bis del TUA, del D.M. del 13 ottobre 2016 n. 264 e della *circolare esplicativa* del 30 maggio 2017 n. 7619
- la dimostrazione del ricorrere delle suindicate condizioni, nei termini e secondo le modalità analizzate nella presente trattazione, consente di poter riutilizzare le acque in commento, come *sottoprodotti* (e quindi come *non-rifiuti*) all'interno di cicli legati alla cosmesi ovvero per altre finalità.

Le acque di vegetazione, una disciplina in divenire tra *sottoprodotto*, *fertilizzante*, *scarico* e *rifiuto*



TI INTERESSA APPROFONDIRE QUESTO ARGOMENTO?

ISCRIVITI AL CORSO:

“Il Sottoprodotto e Terre e Rocce da Scavo”

- | | | |
|-----------|----------------|-----------------|
| • MILANO | 06 Aprile 2018 | ore 14.30-18.30 |
| • BOLOGNA | 05 Aprile 2018 | ore 14.30-18.30 |
| • ROMA | 10 Aprile 2018 | ore 14.30-18.30 |

COSTO DEL CORSO

249,00 (IVA esclusa)



I NOSTRI SCONTI

- 20% per iscrizioni entro 30 giorni dalla data di inizio del corso e contestuale pagamento; studenti e neolaureati

- 10% ex corsisti di Ambiente Legale e iscrizioni di gruppo (2 o più persone)