

Sottoprodotti: una parola chiara dalla Cassazione

✓ Vincenzo Paone

Premessa

Non era difficile immaginare, all'indomani dell'emanazione del D.Lgs. n. 205/2010, che ha introdotto la terza versione del sottoprodotto, che si sarebbe riaccesa la disputa dottrinale tra i favorevoli ad allargare l'area del sottoprodotto a scapito del rifiuto e i contrari a tale prospettiva.

Il motivo che ha dato origine a questo nuovo contrasto interpretativo è la lett. c) dell'art. 184 *bis* D.Lgs. n. 152/2006 nella parte in cui introduce il concetto di **normale pratica industriale**.

In dottrina si è messo l'accento sul fatto che le innovazioni in tema di sottoprodotti sono state accolte con favore dal mondo imprenditoriale che ha colto l'occasione per intervenire sui cicli produttivi e ricavare vantaggi dallo sfruttamento di taluni residui di produzione.

Nulla da eccepire su questi intenti e non solo perché così si realizzano importanti obiettivi di tutela ambientale attraverso la riduzione del carico quali-quantitativo dei rifiuti, ma anche perché le anzidette scelte imprenditoriali sono perfettamente coerenti con l'insegnamento della Corte di Giustizia che ha chiarito che vi sono sostanze che presentano per il loro detentore un valore economico, anziché un onere di cui disfarsi.

Tuttavia, non possiamo tacere che, accanto a comparti produttivi di **nicchia**, animati da finalità conformi alla volontà del legislatore, vi sono larghi settori dell'apparato industriale da sempre poco disposti ad accettare i **lacci e laccioli** imposti dalla legislazione ambientale. Inoltre, è risaputo che, su tutto il territorio nazionale, operano agguerrite organizzazioni criminali che fanno della gestione dei rifiuti un vero e proprio *business*.

Per queste ragioni, crediamo che l'interpretazione delle norme debba essere guidata anche dal criterio per cui vada prescelta la tesi che maggiormente garantisce la prevenzione dei danni derivanti da forme illegali di smaltimento dei rifiuti in ossequio al principio per cui

«la politica della Comunità in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela ed è fondata in particolare sui principi della precauzione e dell'azione preventiva».

Ciò detto, l'occasione per riprendere (1) la riflessione sui sottoprodotti viene dalla recente sentenza della Cassa-

zione 17 aprile 2012-10 maggio 2012, n. 17453, Busé, (2) che si è pronunciata sull'argomento attirando, non solo consensi, ma, come era logico, anche critiche (3).

Prima di confrontarci con le obiezioni sollevate dalla dottrina, ci sembra opportuno ricordare i principi fissati dalla Cassazione con la sentenza in esame:

- deve escludersi che il concetto di **normale pratica industriale**, sebbene la delimitazione dello stesso non sia agevolata dalla genericità della disposizione, possa ricomprendere attività comportanti trasformazioni radicali del materiale trattato che ne stravolgano l'originaria natura;
- tenuto anche conto della definizione di **trattamento** ricavabile dall'art. 2, comma 1, lett. h), D.Lgs. n. 36/2003, deve ritenersi che tale attività comporti un mutamento strutturale e delle componenti chimico-fisiche della sostanza trattata, con la conseguenza che anche operazioni di minor impatto sul residuo, individuabili in operazioni quali la cernita, la vagliatura, la frantumazione o la macinazione, determinano una modificazione dell'originaria consistenza;
- per verificare quando un trattamento possa ritenersi rientrante nella normale pratica industriale, deve escludersi che in questo concetto rientrino tutti gli

Note:

✓ Magistrato.

(1) Si veda il nostro:

- *I sottoprodotti e la normale pratica industriale: una questione spinosa* (nota a Cass. n. 16727/2011), in questa *Rivista*, 2011, 909.

(2) In questa *Rivista*, 2012, 613.

(3) Si veda:

- V. Rosolen, *Normale pratica industriale: i chiarimenti della Cassazione*, in *Ambiente e sicurezza*, 2012, 12, 94, che ha obiettato che

«Se la soluzione esegetica offerta dalla Corte ha il pregio di rendere sicuramente meno «famoso» l'ambito di applicazione della normativa sul sottoprodotto, eliminando numerose zone grigie «di confine», dall'altro ha, tuttavia, il contestabile effetto di negare la qualifica di sottoprodotto ai residui di produzione sottoposti a trattamenti minimi, indispensabili per la gestione del residuo, che non determinino alcun peggioramento dell'impatto ambientale, ma risultino parzialmente differenti a quelli propri della «materia prima primaria»;

- Muratori, *Sottoprodotti: la Suprema Corte in difesa del sistema Tolemaico?* (nota a Cass. n. 17453/2012), in questa *Rivista*, 2012, 605;

- Maglia, *Normale pratica industriale: la contraddittoria e «pericolosa» interpretazione della Cassazione* (nota a Cass. n. 17453/2012), *ibidem*, 611.

interventi manipolativi del residuo diversi da quelli ordinariamente effettuati nel processo produttivo nel quale esso viene utilizzato: pertanto, nell'ambito dei trattamenti consentiti, non rientrano quelle operazioni compiute sui residui finalizzate a renderli compatibili con lo specifico ciclo produttivo di riutilizzo.

È opportuno, infine, riportare per esteso il pensiero della Corte:

«Tale lettura della norma, suggerita dalla dottrina e che considera conforme alla normale pratica industriale quelle operazioni che l'impresa normalmente effettua sulla materia prima che il sottoprodotto va a sostituire, sembra maggiormente rispondente ai criteri generali di tutela dell'ambiente cui si ispira la disciplina in tema di rifiuti, rispetto ad altre pur autorevoli opinioni che, ampliando eccessivamente il concetto, rendono molto più incerta la delimitazione dell'ambito di operatività della disposizione e più alto il rischio di una pratica applicazione che ne snaturi, di fatto, le finalità».

La tesi che il trattamento debba corrispondere alle operazioni comunemente eseguite nel contesto produttivo nel quale il residuo viene utilizzato è quella che avuto le critiche più severe: ad essa, infatti, si contrappone l'opinione che il sottoprodotto possa subire operazioni conformi alla **normale pratica industriale** la cui delimitazione viene però **sganciata** dalle lavorazioni che l'impresa, che utilizza il sottoprodotto, normalmente effettua nel proprio stabilimento.

Questa conclusione ha una premessa e cioè che:

«Alcuni punti, con buona pace degli interpreti, d'ogni orientamento, sembrano tuttavia incontrovertibili:

4) trattamento previsto dalla normale pratica industriale non sembra però significare necessariamente «trattamento minimale», dal momento che nessuna disposizione ora vigente prevede tale analogia, fermo restando che spazi di interpretazione favorevoli ad una lettura in tal senso effettivamente sussistono, ma **solo con riferimento al quadro normativo ora definitivamente superato**: a parere di chi scrive, infatti, non si deve confondere il concetto di trattamento conforme alla normale pratica industriale, oggi richiesto, con quello di **assenza di trattamenti preventivi/trasformazioni preliminari** postulato invece dalla previgente declaratoria di sottoprodotto, più restrittiva anche se più chiara, ma **ormai obsoleta, perché antecedente al recepimento nell'ordinamento interno della nuova Direttiva Quadro**.

Di conseguenza, piaccia o non piaccia, con l'allineamento della legislazione nazionale alla Direttiva n. 2008/98/Ce è totalmente decaduto il previgente vincolo di **utilizzo tal quale** del residuo di produzione come condizione dirimente per la sua classificabilità a sottoprodotto: l'uso deve tuttora essere diretto, fatti

salvi, tuttavia, ulteriori trattamenti (cioè, successivi alla formazione del residuo) che non siano diversi dalla normale pratica industriale» (4).

La comparsa del sottoprodotto

Per approfondire questa prospettazione occorre ricordare i tratti salienti della figura del sottoprodotto come messi a punto dalla Corte di giustizia (5).

La Corte, infatti, ha rilevato che se un residuo di produzione, derivante da un processo non destinato a produrlo, costituisce ordinariamente per l'impresa un «ingombro» di cui disfarsi, a certe condizioni lo stesso residuo può rappresentare una **risorsa** per l'impresa che lo ha ottenuto.

Pertanto, se ricorrono cumulativamente queste condizioni e cioè che *a*) il riutilizzo del materiale sia certo, *b*) avvenga senza operare trasformazioni preliminari, *c*) non procuri alcun pregiudizio per l'ambiente e *d*) faccia conseguire un vantaggio economico al detentore, il residuo può non essere qualificato rifiuto, bensì sottoprodotto.

In questi termini, si può dunque sostenere che la normativa sui rifiuti non ha introdotto un'automatica correlazione residuo/rifiuto; è invece corretto ritenere che, se in base all'*id quod plerumque accidit*, il residuo è normalmente un rifiuto, tale presunzione viene meno, dando luogo alla categoria giuridica del sottoprodotto, in presenza delle condizioni sopra ricordate.

Sicché, rifiuto e sottoprodotto sono due facce della stessa medaglia e quindi è del tutto logico introdurre nella discussione sul sottoprodotto anche il concetto di **trattamento** perché, a tacer d'altro, occorre sempre indagare se una certa operazione, compiuta su dichiarati sottoprodotti, integri invece una vera e propria attività di **recupero** di rifiuti.

A questo limitato fine, e dunque senza operare alcuna meccanica trasposizione dall'uno all'altro settore (6), la Cassazione ha invocato la normativa sulle discariche (D.Lgs. n. 36/2003) in quanto è la sola fonte legislativa

Note:

(4) Si veda:

- Muratori, *op. cit.*, 608.

(5) A cominciare dalla storica sentenza 18 aprile 2002, causa C-9/00, Palin Granit, in *Foro it.*, 2002, IV, 576, seguita da tante altre.

(6) Si veda:

- Muratori, *op. cit.*, 610, osserva invece:

«...viene proposta una definizione di trattamento che la Corte trae tuttavia da una fonte impropria, - a sommo parere di chi scrive, commettendo, in questo caso, addirittura, un errore blu - cioè dal D.Lgs. n. 36/2003 sulle discariche di rifiuti. Nell'ansia di far valere un'accezione totalizzante del concetto di trattamento, si finisce col perdere di vista che sarebbe stata caso mai da declinare la nozione di trattamento (delle materie prime) nei processi di produzione dei beni, che nulla ha a che fare con i trattamenti da effettuare sui rifiuti destinati al deposito in discarica».

da cui attingere elementi utili per meglio intendere il concetto di **trattamento** (7).

Prima di addentrarci su altri temi, giova a questo proposito fare chiarezza.

Infatti, se è vero che, dal punto di vista squisitamente formale, il **trattamento** andrebbe riferito solo all'area del rifiuto, è anche vero che è proprio il legislatore comunitario ad ingenerare equivoci perché ha utilizzato lo stesso termine **trattamento** sia parlando dei rifiuti (art. 3 Direttiva n. 2008/98) che dei sottoprodotti (art. 5).

È evidente che, se fossimo di fronte ad aree oggettivamente distinte, non si sarebbe dovuto impiegare il medesimo vocabolo.

Ma ha un preciso significato questa scelta terminologica o si tratta di mera disattenzione?

Cominciamo con l'osservare che nella versione della direttiva in lingua inglese (8) e spagnola (9), la sopra riportata identità non compare, che è presente invece nella versione in lingua francese (10).

Tutto ciò, ovviamente, non aiuta a comprendere se per l'Unione europea lo stesso termine usato in disposizioni diverse debba essere inteso con lo stesso significato.

Invero, con riserva di tornare sull'argomento, siamo dell'avviso che sia difficile sovrapporre il trattamento cui fa cenno la norma sui sottoprodotti con il trattamento definito (in modo peraltro del tutto generico) nell'art. 3 (11). Tuttavia, si può pensare ad un nucleo essenziale comune alle due norme: in entrambi i casi, infatti, il trattamento corrisponde, in sostanza, ad una trasformazione/modificazione del residuo.

Il sottoprodotto e l'obbligo di utilizzo senza «trasformazione preliminare»

Tornando ora alle affermazioni dottrinarie prima riferite, osserviamo che il confronto tra l'attuale art. 184 *bis* D.Lgs. n. 152/2006 e la previgente definizione di sottoprodotto, **antecedente al recepimento nell'ordinamento interno della nuova Direttiva Quadro**, non rispetta la gerarchia delle fonti.

Infatti, non si deve confrontare soltanto il testo della disposizione italiana sui sottoprodotti nella versione anteriore e successiva al recepimento della Direttiva n. 2008/98. Di contro, è a quest'ultima, in regime di priorità, che occorre guardare per verificare la fondatezza della proposta interpretazione della norma interna.

Di conseguenza, il fatto che l'attuale art. 184 *bis* non contenga più un richiamo esplicito all'assenza di trasformazioni preliminari (del residuo che si vuol qualificare sottoprodotto) non prova alcunché. Quella definizione, infatti, era stata adottata sulla base della giurisprudenza della Corte di giustizia e ne rispecchiava pienamente i contenuti.

L'attuale definizione di sottoprodotto riproduce invece pedissequamente il testo della direttiva del 2008 che, almeno dal punto di vista formale, non detta alcuna prescrizione specifica sulla questione delle **trasformazioni preliminari**.

Questo vuoto non va però inteso nel senso che

«è totalmente decaduto il previgente vincolo di **utilizzo tal quale** del residuo di produzione».

Invero, nessun elemento testuale (neppure ricavabile dai **considerando** della direttiva) autorizza a pensare che il Parlamento e il Consiglio europeo abbiano voluto abbandonare il principio, affermato in tutte le sentenze (nessuna esclusa) della Corte di giustizia dedicate al sottoprodotto, della necessità che il suo impiego avvenga **tal quale** e cioè senza alcuna modificazione della sua struttura.

Anzi: tanto nella direttiva che nella legge di recepimento compare l'avverbio **direttamente** che ha la funzione di chiarire che l'attività di riutilizzo debba avvenire senza trattamenti preventivi (12). Inoltre, l'aggettivo **ulteriore** che compare nella norma rende palese che sul residuo è ammesso un solo trattamento che deve per l'appunto corrispondere alla normale pratica industriale e sono perciò vietate altre trasformazioni della sostanza precedenti al suo impiego nel nuovo processo industriale.

Perciò, se fosse fondata l'opzione qui avversata, saremmo di fronte ad un cambiamento di rotta così **rivoluzionario** su un requisito, da sempre ritenuto imprescindibile, che avrebbe dovuto essere preceduto da un'adeguata

Note:

- (7) Nel senso della correttezza di siffatta operazione ermeneutica, si veda: – Dell'Anno, *Diritto dell'ambiente*, II ed., Milano, 2011, 99.
- (8) Art. 3, punto 14: *"treatment» means recovery or disposal operations, including preparation prior to recovery or disposal.*
Art. 5: *the substance or object can be used directly without any further processing other than normal industrial practice.*
- (9) Art. 3, punto 14: *«tratamiento»: las operaciones de valorización o eliminación, incluida la preparación anterior a la valorización o eliminación.*
Art. 5: *la sustancia u objeto puede utilizarse directamente sin tener que someterse a una transformación ulterior distinta de la práctica industrial normal.*
- (10) Art. 3, punto 14: *"traitement»: toute opération de valorisation ou d'élimination, y compris la préparation qui précède la valorisation ou l'élimination;*
Art. 5: *la substance ou l'objet peut être utilisé directement sans traitement supplémentaire autre que les pratiques industrielles courantes.*
- (11) Trattamento: operazione di recupero o smaltimento, inclusa la preparazione prima del recupero o dello smaltimento.
- (12) Anche secondo
– P. Giampietro, *Quando un residuo produttivo va qualificato «sottoprodotto» (e non «rifiuto») secondo l'art. 5 della Direttiva n. 2008/98/Ce*, in *www.ambientediritto.it*, l'avverbio «direttamente» va correlato all'attività di utilizzo che deve essere «...senza alcun ulteriore trattamento» e non necessariamente al soggetto che la compie, cioè all'attività di utilizzo diretto da parte dello stesso produttore del materiale.

elaborazione sul punto, che invece risulta del tutto assente.

Peraltro, la sola fonte ufficiale al proposito, e cioè la comunicazione al Consiglio e al Parlamento europeo relativa ai rifiuti e ai sottoprodotti del 21 febbraio 2007 della Commissione europea, conferma pacificamente la conclusione cui è pervenuta la Corte di Giustizia.

L'interpretazione che stiamo ora analizzando è poi in contrasto con l'esigenza di salvaguardia dell'ambiente che costituisce una delle finalità della direttiva. È infatti evidente che sarebbe gravemente pregiudicata l'efficacia della stessa se si dovesse ammettere che il sottoprodotto (che rientra nella categoria dei **prodotti** come recita il considerando n. 22 della direttiva) possa sfuggire ad ogni disciplina vincolistica quanto alla sua movimentazione/gestione.

Lo scenario è destinato ad aggravarsi se si considera che, secondo la dottrina (13),

«l'ulteriore eventuale trattamento del residuo [per renderlo meglio idoneo all'utilizzo] può intervenire indifferentemente presso lo stabilimento nel quale esso si forma, oppure presso il sito di utilizzazione».

Ne deriva che il residuo potrebbe essere sottoposto a vere e proprie operazioni di recupero sulla cui pericolosità ambientale nessuno potrebbe esercitare il benché minimo controllo.

Per tutte queste ragioni, si deve concludere che nella direttiva (e nella conseguente legge italiana di recepimento) non è affatto venuto meno il principio che il riutilizzo del sottoprodotto postula l'assenza di trasformazioni preliminari.

Diventa così più facile replicare alle obiezioni mosse alla sentenza Busé.

Infatti, se anche ammettessimo che il trattamento conforme alla normale pratica industriale non vada ristretto alle sole operazioni svolte dall'impresa che utilizza il sottoprodotto, ci si dovrebbe porre la domanda di quale sia la funzione e la finalità di tale, più ampia, tipologia di trattamento.

Orbene, la risposta proviene dalla stessa dottrina che sostiene la tesi meno restrittiva:

«la necessità/opportunità di assoggettare il residuo ad un ulteriore **trattamento** - in grado di consentirne (od ottimizzarne) l'impiego in un successivo processo produttivo o, comunque la diretta utilizzabilità - non rappresenta (più) fattore in sé e per sé ostativo alla classificazione come sottoprodotto, purché il trattamento in questione rientri tra quelli previsti dalla «normale pratica industriale» (14).

Ma se il trattamento del residuo è effettuato per **renderlo meglio idoneo all'utilizzo**, vuol dire che, al di là del grado di maggiore o minore incisività dell'operazione (15), di fatto si realizza un recupero di rifiuti atteso

che, ex art. 3, punto 15 Direttiva n. 2008/98, questa fase connota

«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».

Di conseguenza, da questo punto di vista, non ha alcuna importanza che il trattamento sia minimale o radicale: ciò che conta, infatti, è il dato oggettivo che il residuo, prima di essere utilizzato come sottoprodotto, venga sottoposto ad una trasformazione preliminare non consentita dalla legge.

Giunti a questo punto dell'analisi, possiamo riprendere il nostro discorso in ordine al significato del termine «trattamento» utilizzato nell'art. 5 Direttiva n. 2008/98 e nell'art. 184 *bis* D.Lgs. n. 152/2006.

Invero, come si è già detto, non è fattibile un'interpretazione per cui il trattamento cui fa cenno la norma sui sottoprodotti coincida con il trattamento citato dalla direttiva con riguardo ai rifiuti. Non è però sbagliato opinare che per trattamento (del sottoprodotto) si debba intendere la trasformazione che il residuo subisce una volta immesso nel nuovo ciclo di utilizzazione (16).

A questo punto, allora, il cerchio si può chiudere: infatti, se sono vietate le operazioni di trasformazione preventiva del residuo, il concetto di **normale pratica industriale** (che delimita l'area del trattamento consentito) deve per forza di cose identificarsi in quelle operazioni che l'impresa normalmente attua sulla materia prima sostitui-

Note:

(13) Si veda:

- Muratori, *op. cit.*, 608, che aderisce a quanto sostenuto da P. Giampietro, *Quando un residuo produttivo...*, *op. cit.*

(14) Si veda:

- Muratori, *op. cit.*, 608.

(15) Si veda:

- Maglia, *Normale pratica industriale*, *op. cit.*, 612, osserva:

«dove è scritto che gli interventi ordinariamente necessari nella normale pratica industriale per trasformare uno scarto di cui nessuno si disfi in un altro prodotto (sottoprodotto) non possano consistere in trasformazioni radicali...che ne stravolgano l'originaria natura?».

In effetti, non si può escludere che, nell'ambito della normale pratica industriale, il riutilizzatore del sottoprodotto sottoponga lo stesso a lavorazioni di particolare complessità tali da «stravolgerne la natura». *Nulla quaestio*, però, se si tratta di operazioni non eseguite appositamente sul sottoprodotto per renderlo idoneo al suo reimpiego.

(16) In proposito, lo stesso Muratori, in nota 15 a *Sottoprodotti: la Suprema Corte in difesa del sistema Tolemaico*, *op. cit.*, osserva che

«Nei processi di produzione dei beni, le materie prime vengono ordinariamente sottoposte a trasformazioni [anche] profonde (trattamenti) finalizzate, appunto, a far perdere la loro originaria identità, per dare luogo alla realizzazione dei beni, oggetti o nuove sostanze che costituiscono il «fine» dell'attività produttiva».

ta o, più in generale, in quelle lavorazioni in uso nello stabilimento nel quale il sottoprodotto verrà utilizzato (17).

È dunque evidente la rilevantissima funzione garantista che può svolgere questa ricostruzione del sistema: infatti, per stabilire se il sottoprodotto è stato trattato in modo lecito, è sufficiente compiere l'analisi del processo produttivo di destinazione secondo il criterio indicato dalla Corte di giustizia, e cioè della **valutazione caso per caso** (18).

In questo quadro, non può essere neppure condivisa la tesi per cui sarebbe indifferente il soggetto che effettua le operazioni conformi alla normale pratica industriale. Infatti, escluso che il trattamento consista in una trasformazione del residuo slegata dal suo effettivo e concreto utilizzo nel nuovo processo produttivo, l'attività ammessa sul sottoprodotto dovrà necessariamente essere effettuata dall'utilizzatore del medesimo.

A questa conclusione, la dottrina però contrappone alcuni passaggi della citata comunicazione del 21 febbraio 2007 su cui occorre ora soffermarsi.

Trattamenti ammessi «nel corso del processo di produzione»

Va premesso che non ci sembra che la Direttiva n. 2008/98 (e il D.Lgs. n. 205/2010) abbia tradotto del tutto fedelmente il pensiero della Corte di giustizia che, parlando di sottoprodotti, ha utilizzato la locuzione **nel corso del processo di produzione** (19). Infatti, la locuzione **parte integrante del processo di produzione**, che compare nella norma, con il riferirsi all'attività da cui scaturisce il materiale, evoca un concetto diverso da quello enunciato dalla Corte che rinviava all'utilizzazione successiva del residuo.

Ciò posto, leggiamo il paragrafo 3.3.2 della comunicazione 21 febbraio 2007:

«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. 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».

Nel paragrafo 3.3.3 si ribadisce infatti:

«Se tuttavia la preparazione del materiale per il suo

riutilizzo avviene nel **corso del processo di produzione** e il materiale è successivamente spedito per poter essere riutilizzato, si ha allora un sottoprodotto, in conformità dei criteri stabiliti dalla Corte. In questo caso l'autorità competente dovrà determinare se le operazioni di cui si è detto in precedenza sono parte integrante del processo di produzione in corso».

Orbene, non vi è nulla da contestare se il titolare del processo produttivo, da cui si originano gli scarti, scelga di apportare le opportune modifiche del ciclo produttivo (20) per ottenere un residuo che presenti, al termine di tutte le varie fasi, caratteristiche merceologiche di immediata riutilizzabilità. In tal caso, il sottoprodotto deriva da un processo di produzione già **studiato** all'uopo nel senso che, fin dall'inizio, sono state programmate specifiche ed opportune integrazioni del ciclo tecnologico idonee ad ottenere un materiale da riutilizzare **tal quale**.

Tuttavia, deve restare fermo il principio che neppure il produttore del residuo è legittimato ad effettuare, al termine del ciclo che origina il materiale, quelle ulteriori «operazioni necessarie per poter rendere il materiale riutilizzabile» perché si cadrebbe immediatamente nel recupero di un rifiuto. A maggior ragione, questa regola vale per l'utilizzatore successivo o per eventuali intermediari.

Il sottoprodotto «sostituito» di un'altra materia

È stato poi eccepito che sarebbe eccessivamente restrittiva una visione dei sottoprodotti intesi solo quali sostituti di una materia prima vergine.

Infatti, secondo la dottrina, l'interpretazione del concetto di normale pratica industriale proposta dalla Cassazione non terrebbe conto che:

«non è raro che un sottoprodotto possa essere impie-

Note:

(17) Non vi è dubbio che, se la norma avesse usato la locuzione «normale pratica aziendale», avrebbe eliminato ogni dubbio in ordine al fatto che ci si riferiva proprio alle lavorazioni effettuate nello specifico processo di nuovo utilizzo del sottoprodotto e non all'insieme (genericamente inteso) delle operazioni industriali praticabili in un dato momento storico.

(18) Corte giust. ARCO ha infatti messo l'accento sul fatto che la questione di stabilire se una determinata sostanza sia un rifiuto deve essere risolta alla luce del complesso delle circostanze, tenendo conto della finalità della Direttiva n. 75/442 ed in modo da non pregiudicarne l'efficacia. Questo rilievo testuale ha senz'altro un certo pregio, ma non riteniamo che sia tale da indebolire la tesi propugnata dalla dottrina e dalla Cassazione.

(19) Come si sa, questa espressione ha originato un acceso dibattito tra chi sosteneva che l'utilizzazione del sottoprodotto andasse limitata al processo produttivo di provenienza e chi propendeva per l'assenza di questa limitazione. Tale questione è stata risolta dalla Corte di giustizia, con le sentenze 8 settembre 2005 n. 416, 18 dicembre 2007, cause C263/05, C194/05 e C195/05, nel senso che il sottoprodotto può essere utilizzato anche in un insediamento appartenente a soggetto diverso dal produttore originario.

(20) In coerenza con il principio per cui è giusto produrre meno rifiuti anche attraverso interventi diretti sul ciclo produttivo.

gato, ad esempio, come reagente o come catalizzatore, nell'ambito di un ciclo produttivo (finalizzato alla realizzazione di un determinato bene), in sostituzione di sostanze pure, (che non sono però materie prime), di regola acquistate pronte per l'uso; o può avvenire che, grazie all'additivazione del residuo, da sottoporre a trattamento pur minimale per un impiego utile, il prodotto, ferme restandone le materie prime, assuma caratteristiche diverse. In questi casi, dunque il tentativo di giocare sull'eventuale omogeneità dei trattamenti previsti sulla materia prima ordinariamente impiegata per realizzare un bene, o sul sottoprodotto impiegato in sua vece, è destinato al più completo fallimento, perché il sottoprodotto svolge un ruolo diverso nel processo produttivo del bene, e non ne sostituisce alcuna materia prima» (21).

L'obiezione non ci pare decisiva: in primo luogo, perché il sottoprodotto può sostituire una qualunque sostanza impiegata dall'impresa e ciò non influisce affatto sul concetto di trattamento non diverso dalla normale pratica industriale; in secondo luogo, perché, in sede comunitaria, il sottoprodotto è sempre stato concepito come un materiale utilizzabile in un processo produttivo in sostituzione di altra materia.

Prova ne sia l'autorevole opinione dell'Avvocato Jacobs che, nelle conclusioni nella causa Wallonie del 1997, ha osservato:

«I materiali residui, o residui, sono definiti come materiali che inevitabilmente hanno origine durante la manifattura o l'uso di un prodotto. Un materiale del genere può essere usato direttamente, come un sostituto effettivo di un prodotto, o come ingrediente in un altro processo di manifattura per creare un prodotto diverso, oppure può non avere alcun uso diretto senza essere sottoposto a lavorazione ulteriore. Alcuni paesi definiscono il termine *by-product* (scarto) allo stesso modo. Materiali del genere sono generalmente considerati rifiuti, a meno che non possano venire utilizzati come sostituti effettivi di un altro prodotto o come ingrediente in un altro processo diverso da un'operazione di recupero. In entrambi i casi, qualsiasi uso diretto dovrebbe essere sano dal punto di vista ambientale, vale a dire essere conforme agli stessi criteri, normative e specificazioni validi per il prodotto o ingrediente che il materiale in questione sostituisce... Per quanto riguarda la distinzione, talvolta difficile, tra il recupero dei rifiuti e l'utilizzo diretto di materiali che non costituiscono rifiuti, sembra esistere un consenso generale tra i paesi OCSE sul fatto che sia importante esaminare se l'utilizzo di un prodotto residuo o di scarto in sostituzione di un altro materiale o ingrediente sia compatibile con l'ambiente quanto quello del materiale o ingrediente che viene sostituito; in altre pa-

role, se esso sia conforme agli stessi criteri, norme e specificazioni applicabili a quel prodotto».

Non solo. La dimostrazione che il sottoprodotto solitamente ha la funzione di sostituire un qualunque componente utilizzato in un ciclo tecnologico per ottenere un prodotto commerciabile proviene dal D.M. 5 febbraio 1998: infatti, molte delle operazioni ivi disciplinate come recupero, sono in realtà vere e proprie forme di riutilizzo della sostanza residuale in sostituzione di altra materia. Non è il nostro tema, ma si deve evidenziare una fondamentale differenza tra recupero ex D.M. 1998 e utilizzo del sottoprodotto: in questo secondo caso, la certezza del riutilizzo garantisce contro possibili abusi, nel senso che, al momento della formazione del residuo, l'impresa che l'ottiene deve aver già individuato il successivo sbocco produttivo.

Al riguardo, è stato giustamente sottolineato in dottrina (22) che:

«dalla casistica della Corte emerge l'importanza di uno stabile collegamento funzionale tra il processo di uscita e il processo di entrata (ossia di riutilizzo) del sottoprodotto, di un'affinità tipologica per cui uno appare lo sviluppo dell'altro... Assume rilievo la circostanza che i processi di origine e di riutilizzo del sottoprodotto siano integrati, collegati in maniera stabile, secondo prassi produttive consolidate e progettati per **dialogare** mediante il riutilizzo del sottoprodotto».

Nell'altra situazione, invece, al termine del ciclo produttivo da cui si origina il residuo, che in ipotesi potrebbe anche avere tutte le caratteristiche merceologiche per essere gestito come sottoprodotto, l'imprenditore potrebbe trovarsi nella necessità di stoccare lo scarto per ricercare una sua nuova possibile utilizzazione. In tal caso, l'operazione di stoccaggio, come qualsiasi altra attività successiva, riguarda già dei rifiuti e va perciò autorizzata per evitare ogni possibile inconveniente derivante dalla movimentazione incontrollata di sostanze pericolose per l'ambiente.

Trattamenti minimali e normale pratica industriale

Tornando alla nostra discussione principale, merita di essere ricordata la tesi dottrinale secondo cui:

«Già la ben nota sentenza ARCO della Corte di Giustizia Europea aveva, infatti, operato una chiara distinzione

Note:

(21) Si veda:
- Muratori, *op. cit.*, 609.

(22) Si veda:
- Borzi, *Rifiuto e sottoprodotto: evoluzione e prospettive di riforma in ambito comunitario*, in questa *Rivista*, 2008, 436.

ne fra i trattamenti od operazioni «di recupero completo» - che trasformano il rifiuto in «materia prima secondaria» o merce - e i **trattamenti preliminari** (o anche minimali) che non trasformano il rifiuto in prodotto (e analogamente e coerentemente non modificano l'identità del residuo-sottoprodotto fin dall'origine, ove praticati su di esso), chiarendo che:

- a) i primi (**trattamenti recuperatori**), incidono sull'identità del rifiuto, in quanto comportano, per effetto della loro esecuzione, che il rifiuto «acquista le stesse caratteristiche e proprietà di una materia prima» (che ovviamente esso non possedeva in precedenza);
- b) i secondi (**trattamenti minimali**), invece, non rivestono tale efficacia modificativa poiché non trasformano la sostanza del residuo produttivo o la sua identità, cioè i suoi requisiti merceologici e di qualità ambientale che già possiede, prima del trattamento.

Il carattere **innovativo** del nuovo regime dei sottoprodotti (rispetto a quello antecedente alla direttiva del 2008) risiede quindi non tanto nell'aver contrapposto trattamenti ammessi e trattamenti vietati sul sottoprodotto; ma piuttosto, nell'aver introdotto, per la prima volta, come criterio giuridico distintivo, la c.d. **normale pratica industriale** intesa quale parametro limitativo e definitorio degli interventi consentiti sui sottoprodotti (perché non modificativi della loro identità merceologica e ambientale). In assenza di una esplicita definizione normativa e giurisprudenziale, deve ritenersi che, con tale locuzione (normale pratica industriale), si faccia riferimento al complesso di quelle fasi di produzione che, in via ordinaria, o meglio, secondo una prassi tecnico-produttiva consolidata, caratterizzano un dato ciclo produttivo in un determinato momento. In particolare, sulla base del testo dell'art. 184 *bis* (e prima ancora della lett. *b* dell'art. 5 della direttiva citata) - oltre che in forza di un criterio logico e di *ratio legis* (in base al quale vengono assimilate le due fattispecie, del prodotto e del sottoprodotto) - può dirsi che detti trattamenti (ricompresi nella normale pratica industriale) sono quelli e solo quelli (limitati/circoscritti) che interessano tanto il **prodotto** (già ottenuto dalle **materie prime** primarie) che il residuo-sottoprodotto, che risulta sostanzialmente utilizzabile, **tal quale**, fin dal suo generarsi» (23).

Secondo questa opinione, dunque, sui residui si dovrebbero ritenere ammessi anche taluni **trattamenti minimali** come, per esempio, la cernita, la selezione, la vagliatura, l'essiccazione, la raffinazione che non farebbero perdere al materiale la sua identità e le caratteristiche merceologiche e di qualità ambientale che esso già possiede.

Orbene, ripetendo quanto abbiamo detto in altra occasione, non è possibile distinguere tra interventi di trasforma-

zione o di recupero completo e interventi che non posseggono tali caratteristiche.

Contrariamente all'opinione su riferita, crediamo che la sentenza ARCO (24) abbia ben fissato i confini della nozione di **trasformazioni preliminari** osservando che

«Se un'operazione di recupero completo non priva necessariamente un oggetto della qualifica di rifiuto, ciò vale a maggior ragione per una semplice operazione di cernita o di trattamento preliminare di tali oggetti, come la trasformazione in trucioli di residui di legno impregnati di sostanze tossiche ovvero la riduzione dei trucioli in polvere di legno, che non depurando il legno delle sostanze tossiche che lo impregnano non ha l'effetto di trasformare i detti oggetti in un prodotto analogo ad una materia prima, con le medesime caratteristiche e utilizzabile nelle stesse condizioni di tutela ambientale».

Per la Corte, insomma, tanto il recupero completo quanto quello c.d. minimale costituiscono forme di trasformazione preliminare del materiale. I citati trattamenti intervengono sull'identità merceologica della sostanza per consentirne il suo inserimento nel nuovo ciclo produttivo e perciò attribuiscono al residuo quelle caratteristiche merceologiche e fisico-chimiche che non possiede fin dalla **nascita** (25).

Perciò, se soltanto dopo queste operazioni, si ricavano materiali pronti per l'impiego in un nuovo ciclo, vuol dire che il residuo non è utilizzabile **tal quale** e perciò non è un sottoprodotto, ma un rifiuto che va previamente recuperato.

I trattamenti assimilabili a quelli effettuati sui prodotti industriali

Un'altra critica rivolta dalla dottrina (26) alla sentenza Busé muove dalla premessa che il richiamo alla normale pratica industriale è sempre stato giustificato quale utile criterio di identificazione dei trattamenti ammessi individuati in quelli sostanzialmente assimilabili ai trattamenti cui l'impresa sottopone anche il prodotto industriale, pri-

Note:

(23) In questi termini testuali, si veda:

- P. Giampietro, Scialò, *I residui dell'industria cartaria: rifiuti o sottoprodotti?* (I fanghi di depurazione derivanti dalla produzione della carta riciclata, utilizzati per la fabbricazione di laterizi), in www.ambientediritto.it.

(24) In cui si discuteva di una centrale elettrica che usava come combustibile residui di legna, forniti sotto forma di trucioli che, prima di essere utilizzati per generare energia elettrica, erano trasformati in polvere di legno.

(25) È palese, infatti, che i materiali che si ottengono a seguito di una cernita o di una frantumazione, tanto per fare un esempio, sono diversi, quanto a composizione o consistenza, rispetto al materiale di partenza.

(26) Si veda:

- Maglia, *Normale pratica industriale*, op. cit., 612.

ma di immetterlo sul mercato, a prescindere quindi dalle modificazioni della sua natura (27).

Questa dottrina definisce perciò la normale pratica industriale

«come il 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».

Tale opinione ci lascia alquanto perplessi. Prima di tutto, non riusciamo a comprendere come si possa ipotizzare che un'impresa, prima di immettere sul mercato un prodotto industriale, possa sottoporlo a trattamenti, come la cernita, la selezione, la vagliatura, l'essiccazione, la raffinazione, che, a tutto concedere, sono collocabili a monte, ma non certo a valle, della produzione del bene.

In secondo luogo, notiamo che la pronuncia della Cassazione (28) menzionata dalla dottrina per giustificare il proprio assunto, perché avrebbe «privilegiato un'interpretazione più elastica della nozione di pratica industriale», riguarda sì il concetto di che trattasi, ma non ne suggerisce la benché minima indicazione (29) e pertanto non ci può essere di alcuna utilità.

Molto più utili per la riflessione sul tema sono, invece, altre sentenze che hanno qualificato in termini di recupero le operazioni di trattamento (cd. minimale) dei residui prima del loro riutilizzo:

- Cass. 15 febbraio 2008, n. 12429, Pezzopane, inedita (sull'effettuazione, tramite una macchina frantumatrice, del recupero dei materiali provenienti dall'attività edilizia mediante la separazione e cernita del ferro con conseguente riduzione volumetrica dei rifiuti trattati);
- Cass. 15 gennaio 2008, Baruzzi, *Ced Cass.*, rv. 239012 (sui residui della demolizione di edifici necessitanti, prima del loro nuovo uso, di trattamenti, come vagliatura, cernita, separazione, rimozione di eventuali sostanze inquinanti, recupero di metalli e composti metallici, frantumazione);
- Cass. 28 gennaio 2009, Pecetti, *Ced Cass.*, rv. 243107 (sui fanghi derivanti dal lavaggio di materiali sottoposti ad operazioni di epurazione per l'eliminazione del ferro);
- Cass. 18 giugno 2009, Stefanini, in questa *Rivista*, 2010, 266 (sulla frantumazione di materiali inerti provenienti da demolizioni edili);
- Cass. 7 aprile 2009, Zerbetto, in questa *Rivista*, 2010, 368 (sull'utilizzazione dei materiali ottenuti dalla demolizione di un manufatto nello stesso sito per innalzare il piano di campagna e preparare il sottofondo di un piazzale: l'attività non rientra nella normativa sui rifiuti a condizione che i residui presentino caratteristiche di omogeneità e non necessitino, prima del loro reimpiego, di preventivi trattamenti);

- Cass. 13 aprile 2010, Guidetti, in *Foro it.*, 2010, II, 421 (su scarti di lavorazione consegnati ad un'impresa che provvedeva alla loro frantumazione prima del trasporto presso altre ditte che utilizzavano il materiale nel processo di produzione delle ceramiche);
- Cass. 19 gennaio 2012, Aloisio, *Ced Cass.*, rv. 252101 (sul materiale inerte derivante dall'attività di scarifica del manto stradale, reimpiegato nel processo produttivo di conglomerato bituminoso, non qualificabile come sottoprodotto perché erano richieste adeguate operazioni di recupero per poter essere usato per la nuova produzione).

Ci pare, infine, opportuno ricordare che la Corte suprema (sentenza 16 maggio 2012, Russo, n. 25203, inedita), occupandosi della triturazione di rifiuti plastici da imballaggio, che i giudici avevano qualificato come attività di recupero rifiuti, ha escluso che la plastica usata potesse rientrare nella nozione di sottoprodotto non essendo pronta per il reimpiego nel momento in cui si originava (nel corso del processo rivolto alla produzione di medicinali) dovendo per l'appunto essere sottoposta a macinazione.

La Corte ha poi osservato che

«l'operazione di triturazione delle materie plastiche che hanno terminato il proprio ciclo di vita quali imballaggi correttamente è stata ritenuta dal giudice del merito operazione di recupero di rifiuti - finalizzata a conferire agli stessi consistenza diversa rispetto al materiale di partenza sì da consentire il nuovo svolgi-

Note:

(27) La tesi riprende la posizione già illustrata da P. Giampietro, *Quando un residuo produttivo va qualificato «sottoprodotto»...*, *op. cit.*, in questi termini:

«Il richiamo alla «normale pratica industriale» si spiega quindi - e si giustifica - quale utile criterio di identificazione dei «trattamenti ammessi» che, per quanto appena detto, sono sostanzialmente assimilabili a quelli a cui l'impresa sottopone anche il «prodotto industriale», ricavato dalla materia prima lavorata, prima di immetterlo sul mercato, al fine di meglio adeguarlo/integrarlo alle singole e specifiche esigenze di produzione, di utilizzo o di commercializzazione (tale comunanza di trattamenti conferma che il «sottoprodotto» rientra nell'ambito merceologico dei «prodotti industriali», pur con i dovuti distinguo e condizioni).

I trattamenti della «normale pratica industriale» possono dunque definirsi come il complesso di operazioni o fasi produttive che - secondo una prassi consolidata nel settore specifico di riferimento - caratterizza un dato ciclo di produzione di beni.

Essi, però, non devono incidere sull'identità e sulle qualità merceologiche - ambientali del «sottoprodotto», qualità che sussistono, per definizione, sin dal momento della sua produzione (e dunque in una fase precedente)».

(28) Si tratta di:

- Cass. 25 maggio 2011, Mosso, in *Foro it.*, 2012, II, 104.

(29) Nella fattispecie, la corte ha annullato con rinvio la sentenza di merito che aveva escluso che fossero sottoprodotti i fanghi provenienti dall'impianto di depurazione delle acque e dall'impianto di aspirazione polveri della smaltitura di piastrelle riutilizzati nel processo produttivo della stessa azienda, per la produzione di piastrelle di terza scelta. Per questo motivo, la sentenza forse avrebbe dovuto fissare il principio di diritto da applicare in sede di rinvio.

mento di un ruolo utile - soggetta come tale all'obbligo di autorizzazione, nella specie carente.

Non si tratta di mera selezione (o di attività ad essa assimilabile), che si sarebbe potuta ritenere esclusa dall'ambito del recupero ai sensi del D.Lgs. n. 4/2008, e l'attuale formulazione dell'art. 184 *ter* del D.Lgs n.152/06 prevede che «l'operazione di recupero può consistere anche semplicemente nel controllare i rifiuti per verificare se soddisfano i criteri elaborati». In buona sostanza, la vicenda concreta è caratterizzata dalla presenza di un **rifiuto di imballaggio**, nozione che l'art. 3, punto 1, della Direttiva n. 94/62/Ce riferisce a «tutti i prodotti composti di materiali di qualsiasi natura, adibiti a contenere e a proteggere determinate merci, dalle materie prime ai prodotti finiti, a consentire la loro manipolazione e la loro consegna dal produttore al consumatore o all'utilizzatore, e ad assicurare la loro presentazione». Di tale rifiuto il possessore aveva l'obbligo di disfarsi ai sensi dell'art. 3, n. 2, della medesima Direttiva n. 94/62/Ce ed a fronte di tale obbligo lo ha sottoposto ad un trattamento che, pur non avendo ripristinato lo stato iniziale del materiale, era comunque finalizzato a costituire una fase di ripristino. All'esecuzione di tale trattamento egli, però, avrebbe dovuto essere autorizzato».

In conclusione, ribadiamo che l'analisi svolta dalla Suprema corte sul concetto di normale pratica industriale va condivisa senza riserve perché ha dettato un criterio adeguato per eliminare l'ambiguità nella valutazione dei casi concreti rendendo meno **fumoso** l'ambito di applicazione della normativa sui sottoprodotti.

Postilla...

È stato pubblicato sulla G.U. del 21 settembre 2012 ed entrerà in vigore il 6 ottobre prossimo il D.M. 10 agosto 2012, n. 161, Regolamento recante la disciplina dell'utilizzazione delle terre e rocce da scavo.

In questa breve postilla, non ci occupiamo della complessa normativa prevista per l'utilizzazione delle terre e rocce da scavo per reinterri, riempimenti, ripascimenti e in generale per ripristini nel corso della stessa o di altra opera, o in altri processi produttivi.

Abbiamo ritenuto di fare un cenno al decreto perché tocca anche un tema oggetto del presente contributo, vale a dire la **normale pratica industriale**.

Infatti, l'art. 1, lett. p), definisce la normale pratica industriale rinviando alle operazioni definite ed elencate, in via esemplificativa, nell'Allegato 3, mentre l'art. 4 stabilisce che il materiale da scavo è un sottoprodotto se risponde a vari requisiti tra cui, per quanto ci interessa, quello di cui alla lett. c) («il materiale da scavo è idoneo ad essere utilizzato direttamente, ossia senza alcun ulteriore tratta-

mento diverso dalla normale pratica industriale secondo i criteri di cui all'Allegato 3»).

Insomma, nel leggere queste due disposizioni, sembra di trovarsi di fronte ad un testo coerente con la disciplina generale dei sottoprodotti, come l'abbiamo interpretata nelle pagine precedenti.

Senonché la sorpresa arriva dalla lettura dell'Allegato 3 che detta una definizione che suscita molto più che una perplessità.

Si esordisce, infatti, dicendo che

«Costituiscono un trattamento di normale pratica industriale quelle operazioni, anche condotte non singolarmente, alle quali può essere sottoposto il materiale da scavo, **finalizzate al miglioramento delle sue caratteristiche merceologiche per renderne l'utilizzo maggiormente produttivo e tecnicamente efficace**».

Lo stesso concetto ricorre poco più avanti, nel comma 2 in cui si richiamano le operazioni più comunemente effettuate ed in particolare si annovera

«la stabilizzazione a calce, a cemento o altra forma idoneamente sperimentata **per conferire ai materiali da scavo le caratteristiche geotecniche necessarie per il loro utilizzo**».

A questo punto, il lettore penserà quello che abbiamo pensato noi e cioè che ci troviamo davanti ad una sorta di **interpretazione autentica** del concetto di normale pratica industriale che potrebbe riaccendere le polveri del dibattito originato dalla recente pronuncia della Casazione.

In altre parole, per la prima volta, una norma, parlando dei sottoprodotti (30), stabilisce come vada inteso il **trattamento di normale pratica industriale** e quindi si potrebbe sostenere che questa definizione **illumini** anche il precetto di cui alla lett. c) dell'art. 184 *bis* D.Lgs. n. 152/2006.

Entrando più nel merito del problema, due sono le circostanze rilevanti in materia: in primo luogo, il regolamento non chiarisce chi possa attuare il trattamento e dove lo si possa attuare (31); in secondo luogo, la norma autorizza l'effettuazione di operazioni che, in quanto tese al miglioramento delle caratteristiche merceologiche del materiale per renderne l'utilizzo maggiormente produttivo e tecnicamente efficace o necessarie per il suo utilizzo, contrastano con il principio che il sottoprodotto non debba essere sottoposto a lavorazioni che lo rendano idoneo all'impiego, dovendo invece essere usato «tal quale».

Note:

(30) Ricordiamo la critica sollevata al ricorso, sia pure in via esplicativa, del concetto di trattamento di cui al D.Lgs. n. 36/2003.

(31) Presso il produttore del residuo, presso un terzo o presso l'utilizzatore finale?

Orbene, pur non nascondendo la plausibilità della riassunta tesi, siamo dell'avviso che la stessa sia poco praticabile per varie ragioni.

In primo luogo, dal punto di vista strettamente formale, si osserva che il regolamento n. 161 riguarda esclusivamente i materiali di scavo, come definiti all'art. 1, comma 1, lett. b) e fissa le regole perché gli stessi siano considerati sottoprodotti e non rifiuti ai sensi dell'art. 183, 1° comma, lett. qq), D.Lgs. n. 152/2006.

Pertanto, come avviene per tutte le disposizioni speciali (in deroga rispetto a quelle generali), la relativa disciplina non si applica fuori dei casi ivi previsti. La particolarità del settore potrebbe, in effetti, giustificare l'introduzione di una disciplina che si discosti dall'ordinario regime.

Ma il vero *punctum dolens*, a nostro avviso, è che il regolamento potrebbe anche essere ritenuto illegittimo (32) per contrasto prima di tutto con la direttiva comunitaria del 2008, come interpretata dalla Corte di Giustizia, e, di riflesso, con la legge statale che recepisce la citata direttiva.

Infatti, non vi è alcun dubbio che la nozione di normale pratica industriale, nelle parti che si sono poc'anzi evidenziate, si ponga in antinomia con il principio dell'utilizzo del sottoprodotto senza trasformazioni preliminari, senza cioè trattamenti o interventi che, in misura più o meno variabile, incidano sull'identità e le caratteristiche merceologiche e di qualità ambientale che il materiale già deve possedere nel momento in cui si origina come residuo (33).

Quanto osservato trova un riscontro nelle operazioni di normale pratica industriale elencate nell'Allegato 3 che entrano in gioco nella realizzazione di opere (come sottofondi, riempimenti, rilevati) o nella valorizzazione dei materiali da scavo in impianti produttivi.

Con la cautela di chi percorre terreni non propri, osserviamo che, per quanto consta, la selezione granulometrica e la riduzione volumetrica sono attività che possono essere compiute anche sul materiale estratto dalla cava in quanto necessarie per selezionare il materiale nella granulometria richiesta e, sulla base di questa, per garantirne le necessarie caratteristiche prestazionali in base all'uso specifico. Sono operazioni ordinariamente effettuate nell'ambito della coltivazione della cava e perciò vi è il dubbio che questa pratica possa includersi - ricorrendo all'insegnamento della Corte di Cassazione - tra gli interventi manipolativi del residuo corrispondenti a quelli **normalmente** effettuati nel processo produttivo nel quale viene utilizzato il sottoprodotto.

La stabilizzazione a calce o cemento è una pratica industriale tipica del settore delle costruzioni stradali e viene impiegata per migliorare le caratteristiche meccaniche delle terre grazie all'interazione della calce con le argille, per determinare un indurimento dell'impasto e, di conseguenza, un incremento delle capacità portanti dei piani di posa dei rilevati stradali. La maturazione, invece, è tipica

del *mix* di argille/terre impiegate per la realizzazione di laterizi. Sono operazioni effettuate anche sul materiale di cava e non vi dovrebbero essere ostacoli a farle rientrare tra le lavorazioni svolte **normalmente** dal titolare dell'impianto che, anziché usare il prodotto originario, decida di utilizzare un sottoprodotto.

Fortissimi dubbi, invece, sussistono in merito al corretto inserimento nell'elenco dell'operazione denominata

«riduzione della presenza nel materiale da scavo degli elementi/materiali antropici (ivi inclusi, a titolo esemplificativo, **frammenti di vetroresina, cementiti, bentoniti**), eseguita sia a mano che con mezzi meccanici, qualora questi siano riferibili alle necessarie operazioni per esecuzione dell'escavo» (34).

Va detto che la vetroresina è presente, di solito, nei profili che, iniettati di cemento, costituiscono una rete di micropali idonei a consolidare il fronte di scavo, e che vengono, di conseguenza, inglobati nelle terre e rocce di demolizione in fase di avanzamento; cementiti e bentoniti sono invece materiali tipici degli scavi e trivellazioni (in particolare, la bentonite è impiegata per la realizzazione di fanghi da scavo o come componente delle miscele autoindurenti necessarie a realizzare i diaframmi plastici, per le malte di intasamento e per le iniezioni).

In questo caso, siamo in presenza di un vero e proprio recupero dei rifiuti derivanti dallo scavo delle gallerie, funzionale ad un loro successivo reimpiego che, per quanto detto, non potrà però avvenire «tal quale».

In conclusione, queste attività, accreditate come normale pratica industriale, incidono sull'identità del materiale per rendere lo stesso utilizzabile in forma diversa da quella che ha assunto all'atto della sua produzione e pertanto costituiscono trattamento di un rifiuto.

Per questa ragione, ribadiamo che dal decreto n. 161 non possa attingersi alcun utile elemento per mutare opinione sulla questione dei sottoprodotti e della normale pratica industriale cui sono sottoponibili. Anzi, come accennato poc'anzi, vi sono argomenti per ipotizzare l'illegittimità del regolamento per non conformità rispetto alla vigente normativa.

Note:

(32) Gli atti amministrativi si applicano, infatti, solo se conformi alla legge.

(33) Ricordiamo all'uopo che secondo una precedente formulazione dell'art. 183, D.Lgs. n. 152/2006 l'utilizzo del sottoprodotto doveva avvenire «senza la necessità di operare trasformazioni preliminari in un successivo processo produttivo»

e doveva intendersi per trasformazione preliminare «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».

(34) *A pensar male si fa peccato*, diceva un noto Statista, ma non si può scartare l'idea che il provvedimento in esame sia stato predisposto per la grandi opere che si stanno svolgendo in Val di Susa.