

LEXAMBIENTE

RIVISTA TRIMESTRALE
DI DIRITTO PENALE DELL'AMBIENTE

Con il supporto di



DIPARTIMENTO DI
GIURISPRUDENZA
SCHOOL OF LAW

ISSN 2612-2103

Rivista classificata scientifica per il settore IUS 17 da Anvur



NUMERO 1\2023

- Lo sviluppo sostenibile e la sua evoluzione: da principio privo di cogenza giuridica a modello da realizzare anche per il tramite del diritto di M. DELSIGNORE
- Il diritto penale di fronte alla sostenibilità e ai principi ambientali di P. FIMIANI
- Sottoprodotto ed End of Waste: requisiti e onere probatorio nella casistica giurisprudenziale di R. LOSENGO
- La disciplina penale dei rifiuti, dei sottoprodotti e dell'End of Waste alla luce dell'economia circolare di V. PAONE
- Un caso di inquinamento marino derivante da relitto navale. Note a GUP Tribunale di Ravenna, 10 ottobre 2022, n. 561 di N. BALDELLI
- Osservatori (normativa, dottrina, giurisprudenza)



LEXAMBIENTE
Rivista Trimestrale di Diritto Penale dell'Ambiente
Fasc. 1/2023

**LA DISCIPLINA PENALE DEI RIFIUTI, DEI SOTTOPRODOTTI E DELL'END OF
WASTE ALLA LUCE DELL'ECONOMIA CIRCOLARE**

**THE CRIMINAL REGULATION OF WASTE, BYPRODUCTS AND THE END OF WASTE
RELATED TO CIRCULAR ECONOMY**

di Vincenzo PAONE

Abstract. L'autore, premessa la nozione di rifiuto, perno sul quale ruota la normativa in materia, mette in evidenza che, nell'ambito dell'economia circolare, si collocano i sottoprodotti e i cd. rifiuti cessati (EoW). L'attenzione è poi dedicata ai profili inerenti l'applicazione dell'apparato sanzionatorio che presidia la disciplina amministrativa di settore.

Abstract. The author analyzes the notion of waste, which is the groundwork of legislation, and highlights that, in the circular economy, there are by-products and End of Waste. The paper is also focused on the application of the administrative sanctions of the sector.

Parole chiave: nozione di rifiuto, sottoprodotto, End of Waste, violazioni penali

Key words: notion of waste, by-products, End of Waste, sanctions



SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La nozione di rifiuto. - 3. La Cassazione ha preso posizione sul concetto di rifiuto. - 4. Il sottoprodotto.- 5. Le criticità in tema di sottoprodotti. - 6. L'End of Waste. – 7. Violazione della disciplina dell'End of Waste.

1.Premessa ¹

Nell'Unione europea si producono ogni anno più di 2,5 miliardi di tonnellate di rifiuti e per questo motivo è stata avvertita la necessità di un aggiornamento della legislazione sulla gestione dei rifiuti per promuovere la transizione verso un'economia circolare², in alternativa all'attuale modello economico lineare.

Alla domanda di che cosa sia esattamente l'economia circolare, si risponde che è “un modello di produzione e consumo che implica condivisione, prestito, riutilizzo, riparazione, ricondizionamento e riciclo dei materiali e prodotti esistenti il più a lungo possibile. In questo modo si estende il ciclo di vita dei prodotti, contribuendo a ridurre i rifiuti al minimo. Una volta che il prodotto ha terminato la sua funzione, i materiali di cui è composto vengono infatti reintrodotti, laddove possibile, nel ciclo economico. Così si possono continuamente riutilizzare all'interno del ciclo produttivo generando ulteriore valore. I principi dell'economia circolare contrastano con il tradizionale modello economico lineare, fondato invece sul tipico schema “estrarre, produrre, utilizzare e gettare”. Il modello economico tradizionale dipende dalla disponibilità di grandi quantità di materiali e energia facilmente reperibili e a basso prezzo”.

In linea con queste indicazioni, il d.lgs. 3 settembre 2020, n. 116 ha inserito nell'art. 177 d.lgs. 152/06 (dedicato alle finalità del decreto) il richiamo alla necessità che nella gestione dei rifiuti sia ridotto l'impatto complessivo dell'uso delle risorse per il passaggio a un'economia

¹ Il presente contributo è la rivisitazione della relazione tenuta al corso *Sostenibilità e diritto* svoltosi a Napoli il 26-28 ottobre 2022.

² Per un approfondimento del concetto, si rinvia al sito del Parlamento europeo <https://tinyurl.com/59tup9bz>.



circolare.

A ben vedere, tuttavia, questa moderna impostazione non era del tutto estranea alla nostra legislazione sui rifiuti. Infatti, l'attuale art. 178 d.lgs. 152/06³ stabilisce (nel 1° comma) che “La gestione dei rifiuti è effettuata conformemente ai principi di precauzione, di prevenzione, di sostenibilità, di proporzionalità, di responsabilizzazione e di cooperazione di tutti i soggetti coinvolti nella produzione, nella distribuzione, nell'utilizzo e nel consumo di beni da cui originano i rifiuti, nel rispetto del principio di concorrenza nonché del principio chi inquina paga”.

La finalità sottesa alla economia circolare, inoltre, era già racchiusa nell'art. 179, rubricato “Criteri di priorità nella gestione dei rifiuti”, il quale dispone che:

“1. 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”.

In questo quadro di attenzione per la salvaguardia delle risorse, che non sono “infinite”, le norme sui sottoprodotti e sui “rifiuti cessati” (definiti con la locuzione *EoW*) trovano una coerente collocazione. In estrema sintesi, il sottoprodotto è l'alternativa, sul piano ontologico, al rifiuto, mentre l'*EoW* connota i rifiuti che, a seguito di recupero, sono diventati prodotti riutilizzabili nel ciclo produttivo.

2. La nozione di rifiuto

La nozione di rifiuto costituisce dunque il presupposto per l'applicazione della normativa sia di parte amministrativa che penale. A quest'ultimo proposito, va detto che le fattispecie incriminatrici applicabili sono quelle costruite intorno alla figura del rifiuto. Questa scelta, per il caso dei cd. rifiuti cessati, deriva dal 5° comma dell'art. 184-ter⁴ d.lgs. 152/06, mentre per i

³ A seguito della modifica apportata con d.lgs. 205/10.

⁴ “La disciplina in materia di gestione dei rifiuti si applica fino alla cessazione della qualifica di rifiuto”.



sottoprodotti deriva dal fatto che i sottoprodotti, in via di eccezione, restringono l'area del rifiuto e pertanto il mancato riconoscimento di tale figura derogatoria determina la logica riespansione della disciplina ordinaria.

Fin dall'entrata in vigore della prima legge sui rifiuti (d.P.R. n. 915/82), è iniziata la discussione sulla nozione di rifiuto. Infatti, l'art. 2 d.P.R. cit. stabiliva che è rifiuto “qualsiasi sostanza od oggetto derivante da attività umana o da cicli naturali, abbandonato o destinato all'abbandono”.

La presenza di un termine ambiguo come “abbandonato” e soprattutto il possibile riferimento alla volontà del detentore insito nel concetto di “destinato all'abbandono”, ha acceso un vivace dibattito dottrinario sulla questione dando vita a due tesi: una parte della dottrina⁵, infatti, attribuiva alla locuzione “destinato all'abbandono” il significato di ricomprendere nella nozione di rifiuto soltanto la sostanza cui è impressa, per libera opzione del suo detentore, la destinazione finale dell'abbandono, con la conseguenza che non poteva considerarsi rifiuto il materiale suscettibile di essere riutilizzato in un ciclo produttivo, anche diverso da quello di origine (es.: rottami di ferro, ceneri di carbone, carta da macero, trucioli di legno ecc.).

Altra parte della dottrina⁶, invece, sosteneva che l'elemento volitivo, che determina la trasformazione della sostanza in rifiuto, è collegato alla valutazione del detentore che decide se e quando da una determinata sostanza non possa (o non voglia) più ricavare alcuna utilità e perciò è rifiuto ciò di cui il detentore si disfa, a prescindere dal fatto che ne sia possibile un riutilizzo.

Il d.P.R. n. 915/82 è stato sostituito dal d.lgs. 22/97 - il cui art. 6 disponeva che è rifiuto: “qualsiasi sostanza od oggetto che rientra nelle categorie riportate nell'allegato A e di cui il detentore si disfi o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi”. Nella riportata definizione, il ricorso al termine “disfarsi” anziché “abbandonare” ha permesso di superare in parte le ambiguità connesse a tale vocabolo, mentre il richiamo all'elenco dei rifiuti di cui all'allegato A del decreto era del tutto inutile perché il citato allegato elencava le sole macro categorie di rifiuti, senza alcuna pretesa di tassatività ed esaustività, come dimostrato dai punti Q1 (Residui di produzione o di consumo di seguito non specificati) e Q16 (Qualunque sostanza, materia o prodotto che non rientri nelle

⁵ GIAMPIETRO, Voce *Rifiuti (smaltimento dei)*, voce dell'*Enciclopedia del diritto*, Milano, 1989, XL, p. 796 ss.

⁶ AMENDOLA, *Smaltimento dei rifiuti e legge penale*, Napoli, 1985, p. 16; Id., *Rifiuto, disfarsi, recupero e smaltimento: problemi vecchi e nuovi del recente decreto sui rifiuti*, in *Riv. giur. ambiente*, 1998, p. 193 ss.; PAONE, *La tutela dell'ambiente e l'inquinamento da rifiuti*, Milano, 2008.



categorie sopra elencate) e perciò il problema di stabilire se una sostanza andasse considerata un rifiuto non veniva risolto.

Neppure il d.lgs. 152/06, che ha preso il posto del decreti Ronchi del '97, ha sciolto i dubbi affacciati fin qui: peraltro, nella sua versione originaria, la norma definitoria di cui all'art. 183, 1° comma, lett. a), stabiliva che è rifiuto “qualsiasi sostanza od oggetto che rientra nelle categorie riportate nell'allegato A della parte quarta del presente decreto e di cui il detentore si disfi o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi” e solo con il d.lgs. 205/10 si è semplificato stabilendo che per rifiuto debba intendersi “qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o abbia l'obbligo di disfarsi”.

In questo contesto, si colloca la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea cui si deve l'approfondimento della questione e la conseguente elaborazione di alcuni principi fondamentali in argomento e cioè:

- la nozione di rifiuto è comprensiva delle sostanze e degli oggetti suscettibili di riutilizzo economico nonché di tutti gli oggetti e le sostanze di cui il proprietario si disfa, anche se essi hanno un valore commerciale e sono raccolti a titolo commerciale a fini di riciclo, di recupero o di riutilizzo⁷;
- la nozione di rifiuto deve essere intesa in senso estensivo ed in tal modo devono essere interpretate le norme che contengono riferimenti alla stessa; inoltre, la nozione di rifiuto dipende dal significato del termine “disfarsi”⁸.

Il cuore del problema appare allora evidente: se la qualifica di rifiuto dipende sostanzialmente dal significato del termine disfarsi e se questo, a sua volta, non è formalmente definito⁹, si rischia il classico circolo vizioso perché si ha presenza di un rifiuto quando il detentore si disfa di una cosa avviandola al recupero o allo smaltimento, ma l'esistenza di queste attività dipende proprio dal fatto che ad un oggetto sia stata attribuita in precedenza la qualifica di rifiuto.

Il problema si manifesta in special modo nel caso di cessione a titolo oneroso o gratuito di un materiale: infatti, per difendersi dall'accusa di gestione abusiva di rifiuti, spesso si è sostenuto

⁷ Corte giust. 28 marzo 1990, cause riunite C-206/88 e C-207/88, in *Foro it.*, 1990, IV, 293; Corte giust. 10 maggio 1995, causa C-422, in *Riv. giur. ambiente*, 1995, 653; Corte giust. 25 giugno 1997, cause riunite C-304/94, C-330/94, C-342/94 e C-224/95, in *Foro it.*, 1997, IV, p. 378.

⁸ Corte giust. 15 giugno 2000, cause riunite C- 418/97, 419/97, in *Foro it.*, 2000, IV, 468.

⁹ Si tenga infatti conto che nel concetto di disfarsi sono comprese le attività di smaltimento e recupero elencate negli allegati A e B della parte IV del d.lgs. 152/06, elenchi che però non hanno alcuna pretesa di tassatività ed esaustività.



che i materiali gestiti non erano un rifiuto, ma beni aventi un valore economico. In proposito, la Cassazione¹⁰ ha però costantemente affermato che la circostanza che certi materiali possano avere un qualche valore commerciale non è in contraddizione con l'attribuzione ai medesimi della qualifica di rifiuto essendo indubbio che anche il rifiuto sia una merce e che, come tale, possa essere oggetto di transazioni commerciali.

Tuttavia, si può delineare un primo punto incontestabile e cioè se l'iter che si è scelto di dare ad un materiale si conclude in una attività di smaltimento o di recupero, compresa tra quelle tipiche, oppure in altre operazioni, come l'abbandono, significativa di per sé del destino che si è impresso alla sostanza, non vi sono dubbi nel ritenere che il materiale è un rifiuto.

In situazioni diverse – e in particolare in tutti i casi in cui il materiale è in fase di deposito – si profila invece qualche problema.

Per superare questa criticità, l'approccio più proficuo è quello di tener conto, come elemento caratterizzante la nozione di rifiuto, non tanto della condotta materiale che concretizza il disfarsi, quanto della decisione (o dell'intenzione) di disfarsi che, necessariamente, si forma nel detentore prima che venga posta in essere la condotta materiale¹¹. Perciò, l'origine del rifiuto è connessa alla valutazione che il detentore di una cosa compie sulla possibilità di ulteriore utilizzo della stessa: una volta che abbia valutato (e perciò deciso) che la cosa ha perso qualsiasi valore per lui, onde non possa essere ulteriormente utilizzata, il detentore se ne deve necessariamente disfare trattandosi di un mero “ingombro”.

Questa situazione vale certamente per i beni di consumo, in cui prevale l'aspetto volitivo, ma si riscontra agevolmente anche nel settore produttivo in cui, accanto alle sostanze prodotte per il mercato, vi sono anche i residui ottenuti in via accessoria, da cui l'imprenditore, normalmente, non è in grado di ricavare alcuna utilità.

Ponendosi perciò dal punto di vista del detentore, si potrà comprendere se il medesimo

10 V. da ultimo Cass. 14 dicembre 2019 n. 7589, in *Ambiente e sviluppo*, 2020, p. 331, in fattispecie in cui è stato ritenuto integrato il delitto di attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti a carico di soggetti che spedivano all'interno di diversi Stati africani rifiuti elettrici ed elettronici, pneumatici fuori uso, batterie fuori uso e materiali ferrosi in genere.

11 E' interessante riportare un passo tratto dal par. 64. di Corte giust. 3 ottobre 2013, n. 113/12, in *Foro it.*, 2014, IV, p. 438: “Come osservato dall'avvocato generale al par. 67 delle sue conclusioni, è peraltro chiaro che, di regola, quanto alla dimostrazione di un'intenzione, solo il detentore dei prodotti può provare che la propria intenzione non è quella di disfarsi di tali prodotti, bensì di permetterne il riutilizzo in condizioni idonee a conferire loro la qualifica di sottoprodotto ai sensi della giurisprudenza della Corte”.



aveva la necessità di liberarsi di sostanze insuscettibili di arrecargli ulteriori vantaggi o utilità. Perciò, il primo indizio dell'esistenza del rifiuto risiede nel fatto che il residuo di produzione non è il risultato cui il processo di fabbricazione mira direttamente, ma è invece ottenuto accidentalmente e inevitabilmente sicché l'impresa è costretta a "sbarazzarsene".

Si può in definitiva affermare che il residuo di produzione, in base al criterio presuntivo dell'*id quod plerumque accidit*, è un rifiuto e può non ricevere questa qualificazione se ricorrono le condizioni di cui si parlerà in appresso con riguardo ai sottoprodotti.

Questa interpretazione in primo luogo rispetta l'indicazione che la nozione di rifiuto non deve essere interpretata in senso restrittivo, dovendosi tener conto delle finalità della direttiva e cioè ridurre al minimo le conseguenze negative della produzione e della gestione dei rifiuti per la salute umana e l'ambiente nel rispetto dei principi della precauzione e dell'azione preventiva.

In secondo luogo, è coerente con l'affermazione che gli Stati membri non possono ricorrere, sotto qualsiasi forma, a presunzioni *juris et de jure* che abbiano l'effetto di restringere l'ambito di applicazione della direttiva escludendone sostanze, materie o prodotti che rispondono alla definizione del termine "rifiuto".

In questo senso, si rinvia al significativo intervento della Corte cost. 25-28 gennaio 2010, n. 28¹² che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 183, 1° comma, lett. n), d.lgs. 152/06, nel testo antecedente alle modifiche introdotte dall'art. 2, 20° comma, d.lgs. 16 gennaio 2008 n. 4, nella parte in cui prevede che "rientrano altresì tra i sottoprodotti non soggetti alle disposizioni di cui alla parte quarta del presente decreto le ceneri di pirite, polveri di ossido di ferro, provenienti dal processo di arrostimento del minerale noto come pirite o solfuro di ferro per la produzione di acido solforico e ossido di ferro, depositate presso stabilimenti di produzione dismessi, aree industriali e non, anche se sottoposte a procedimento di bonifica o di ripristino ambientale".

3. La Cassazione ha preso posizione sul concetto di rifiuto

La giurisprudenza da tempo ha chiarito che la condotta del "disfarsi" che caratterizza

¹² In *Foro it.*, 2010, I, p. 1109, con osservazioni di ARMONE, *Il principio di retroattività della legge penale più favorevole nel prisma dei diritti fondamentali*.



l'oggetto come un rifiuto, è propria di chi "cede" il bene, non di chi l'acquista (per poi rivenderlo); perciò la qualifica della cosa come rifiuto preesiste, sia per le sue caratteristiche oggettive che per le espresse classificazioni-catalogazioni operate dal legislatore nazionale ed unionale, alle sue possibili vicende negoziali vietandone o condizionandone il commercio; diversamente ragionando, il commercio di rifiuti escluderebbe in radice la natura di “rifiuto” dei beni oggetto di traffico solo perché l’acquirente vi trovi una qualche utilità, a prescindere dalla necessità delle operazioni di recupero necessarie alla cessazione della qualità di rifiuto stesso ¹³.

Per qualificare un materiale di scarto come rifiuto non è perciò rilevante il suo valore economico né il fatto che sia utile a chi potrebbe farne commercio giacché questa impostazione contiene un errore di prospettiva in quanto attribuisce all’attuale detentore, invece che all'originario detentore della cosa, l'assenza della volontà di disfarsi ¹⁴.

La natura di rifiuto di un materiale o di una sostanza, una volta acquisita in forza di elementi positivi (oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l’intenzione di disfarsi quale residuo di produzione) e negativi (assenza dei requisiti per qualificare la sostanza un sottoprodotto), non viene meno in ragione di un mero accordo con terzi ostensibile all’autorità (oppure creato proprio a tal fine) in quanto un rifiuto resta tale anche se viene ceduto a terzi a titolo oneroso o gratuito¹⁵.

4. Il sottoprodotto

In questo quadro, vanno lette le sentenze della Corte di giustizia che hanno tratteggiato la nozione del sottoprodotto.

Il punto di partenza del ragionamento della Corte europea ¹⁶ è l’esistenza di un residuo di produzione e cioè di un materiale che deriva da un processo di fabbricazione o di estrazione che non è principalmente destinato a produrlo¹⁷.

Se in via ordinaria il residuo “accidentale” costituisce per l’impresa un ingombro di cui

13 Cass. 17 maggio 2022, n. 25633, in *Ambiente e sviluppo*, 2022, p. 643.

14 Cass. 20 gennaio 2015, n. 15447, in *Ambiente e sviluppo*, 2015, p. 669 che si è occupata di un caso in cui la natura di rifiuto non è stata esclusa neppure dalla presenza nel materiale di metalli nobili perché la loro estrazione configura un trattamento e non un riutilizzo del materiale “tal quale”.

15 Cass. 15 dicembre 2016, n. 5442, Zantonello, in *Foro it.*, 2017, II, p. 237.



disfarsi (e perciò è destinato a trasformarsi ordinariamente in rifiuto), può anche capitare, dice la Corte, che il residuo posseda ancora un valore, una potenzialità d'uso per l'impresa che lo ha ottenuto (o per terzi) nel qual caso ci si troverebbe in presenza di un sottoprodotto suscettibile di ulteriore sfruttamento.

Tuttavia, per evitare qualsiasi rischio per l'ambiente – dovuto ad un'eccessiva dilatazione della nozione di sottoprodotto a scapito di quella di rifiuto – è necessario che il riutilizzo del materiale sia certo, avvenga nel corso del processo di produzione, senza operare trasformazioni preliminari, non procuri alcun pregiudizio per l'ambiente e faccia comunque conseguire un vantaggio economico al detentore.

5. Le criticità in tema di sottoprodotti

La disciplina in materia è contenuta nel vigente art. 184-*bis* d.lgs. 152/06 che dispone:

“1. E' 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:

- a) la sostanza o l'oggetto e' originato da un processo di produzione, di cui costituisce parte integrante, e il cui scopo primario non e' la produzione di tale sostanza od oggetto;
- b) e' 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;

16 Corte giust. 18 aprile 2002, causa C-9/00, *Palin Granit*, in *Foro it.*, 2002, IV, p. 576; 11 settembre 2003, causa C-114/01, in *Foro it.*, 2003, IV, p. 510; 8 settembre 2005, causa C-416/02, in *Foro it.*, 2005, IV, p. 605; 18 dicembre 2007, n. 194/05, in *Foro it.*, 2008, IV, p. 186; 18 dicembre 2007, causa C-195/05 e 18 dicembre 2007, causa C-263/05, in *Foro it.*, 2008, IV, p. 185. L'orientamento espresso da queste decisioni è stato riaffermato in anni più recenti da Corte giust. 14 ottobre 2020, *Sappi Austria Produktion*, C-629/19, *curia.europa.eu*, 2020, e da Corte giust. 17 novembre 2022, C-238/21, in *Foro it.*, 2023, IV, fasc. 1 (L'articolo 3, punto 1, e l'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva 2008/98/CE, devono essere interpretati nel senso che devono essere qualificati come «rifiuti» sebbene il loro detentore non abbia né l'intenzione né l'obbligo di disfarsene e tali materiali soddisfino le condizioni previste all'articolo 5, paragrafo 1, di tale direttiva per essere qualificati come «sottoprodotti», e perdono tale qualifica di rifiuto solo quando siano direttamente utilizzati come sostituti e il loro detentore abbia soddisfatto criteri formali irrilevanti ai fini della protezione dell'ambiente, qualora questi ultimi abbiano l'effetto di compromettere il conseguimento degli obiettivi di detta direttiva).

17 Giova notare che il discorso della Corte riguarda solo i residui di produzione e non di consumo. Una conferma in questo senso deriva dall'art. 3, 1° comma, lett. c) d.m. 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.



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

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”.

Ricordiamo, prima di tutto, che la deroga alla disciplina sui rifiuti scatta solo quando siano presenti tutte le condizioni indicate nella disposizione riportata e che l'onere della prova circa la sussistenza delle condizioni di legge deve essere assolto da colui che invoca il diverso inquadramento giuridico avendo le norme in materia di sottoprodotti natura eccezionale e derogatoria rispetto alla disciplina ordinaria in tema di rifiuti¹⁸.

Concentriamo ora l'attenzione sulla condizione enunciata nella lett. c) dell'art. 184-*bis*, certamente la più ostica per gli interpreti.

Si dispone, infatti, che il residuo del processo di produzione deve essere utilizzato direttamente senza alcun ulteriore trattamento¹⁹ diverso dalla normale pratica industriale.

A questo riguardo, non dimentichiamo che, secondo la giurisprudenza comunitaria, il residuo è un sottoprodotto se utilizzato “tal quale”. Ciò comporta che qualsiasi modificazione del materiale, avvenuta prima²⁰ del suo utilizzo, non dovrebbe essere consentita.

Senonché, sul significato e la portata del concetto di *normale pratica industriale*, di cui né la norma nazionale né quella eurounitaria forniscono una definizione, tra gli interpreti si è aperto l'ennesimo confronto teso a restringere o allargare quel concetto con le ricadute sull'attigua nozione di rifiuto.

Secondo una prima tesi²¹, la normale pratica industriale è quella ordinariamente in uso nello stabilimento nel quale il sottoprodotto verrà utilizzato; le operazioni consentite su di esso non possono che identificarsi in quelle stesse che l'impresa normalmente attua sulla materia prima

18 Secondo Corte giust. 3 ottobre 2013, C-113/12, in *Foro it.*, 2014, IV, p. 438: “*Il diritto dell'Unione non osta a che l'onere di provare il rispetto dei criteri che permettono di classificare come sottoprodotto una sostanza, quale il liquame prodotto, immagazzinato e ceduto in circostanze come quelle di cui alla causa principale, gravi sul produttore di tale liquame, purché ciò non pregiudichi l'efficacia di detto diritto...*”.

19 Per evitare equivoci, sarebbe stato preferibile impiegare il termine “operazioni” anziché trattamenti che è tipico della fase del recupero dei rifiuti.

20 Ciò è reso palese dal fatto che la norma parla di trattamenti ulteriori che logicamente non possono essere altro che quelli successivi alla creazione del residuo.

21 PAONE, *I sottoprodotti e la normale pratica industriale: una questione spinosa*, in *Ambiente e Sviluppo*, 2011, n. 11.



sostituita.

Secondo un'altra tesi²², la norma non è preclusiva di trattamenti preliminari o preventivi comunque conformi alle normali pratiche del settore industriale di riferimento e innocui sotto il profilo ambientale; la norma consente l'effettuazione di trattamenti preliminari dei residui di produzione (per es. selezione, separazione, compattamento, cernita, vagliatura, frantumazione, macinazione, ecc.) i quali non fanno perdere al residuo la sua identità, cioè le caratteristiche merceologiche di qualità standard e/o le proprietà che esso già possiede, equivalenti a quelle della «materia prima primaria», e che risultano funzionali all'inserimento/adeguamento al nuovo ciclo produttivo o alla linea specifica di produzione cui si intende destinarlo. In breve, secondo questa tesi sono inclusi nella «normale pratica industriale» i trattamenti cd. «minimali», a prescindere dal fatto che si tratti o meno di operazioni eseguite nel processo in cui avviene l'utilizzo del sottoprodotto.

Per altro A.²³ la formula "normale pratica industriale" sembra rinviare più che alla oggettiva trasformazione della sostanza o dell'oggetto alla sua riconducibilità o meno alla prassi industriale dei singoli settori produttivi in relazione all'utilizzo "normale" del residuo. Pertanto, potranno oggi ritenersi sottoprodotti i residui di produzione destinati al riutilizzo oggetto di trattamenti "minimi", tali da non far perdere all'oggetto le proprie caratteristiche merceologiche e qualitative (la sua identità) così come originatesi dal processo produttivo dal quale scaturiscono: ad es. operazioni di cernita, pulitura, essiccazione, decantazione, triturazione, raffinazione, frantumazione, laddove rientranti nella normale pratica industriale del settore produttivo di riferimento.

La questione è resa complicata dal fatto che la nota 7 nell'Allegato C alla parte quarta del d.lgs. 152/06, che elenca in via meramente esemplificativa le "operazioni di recupero", precisa che "in mancanza di un altro codice R appropriato, la voce "R12 Scambio di rifiuti per sottoporli a una delle operazioni indicate da R1 a R11" può comprendere le operazioni preliminari precedenti al recupero, incluso il pretrattamento come, tra l'altro, la cernita, la frammentazione, la compattazione,

22 GIAMPIETRO, *I trattamenti del sottoprodotto e la "normale pratica industriale"*, in lexambiente.it, 15 maggio 2013; Id., *Quando un residuo produttivo va qualificato «sottoprodotto» (e non «rifiuto») secondo l'art. 5 della direttiva 2008/98/CE*, in ambientediritto.it; GIAMPIETRO, SCIALO', *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 ambientediritto.it.

23 RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, Torino, 2021, p. 139; V. in tema anche PRATI, *La nuova definizione di sottoprodotto ed il trattamento secondo la "normale pratica industriale"*, in lexambiente.it; MAGLIA-MEDUGNO, *Rifiuto, non rifiuto?*, Saronno, 2011, p. 41.



la pellettizzazione, l'essiccazione, la triturazione, il condizionamento, il ricondizionamento, la separazione, il raggruppamento prima di una delle operazioni indicate da R1 a R11".

L'ambiguità e l'evanescenza del concetto di "normale pratica industriale" rende dunque l'opera ricostruttiva della volontà legislativa quanto mai complessa, anche se un punto fermo, quantomeno in senso negativo, si può porre e cioè che nella normale pratica industriale non è compresa un'attività comportante trasformazioni radicali del materiale residuo.

Nella giurisprudenza di legittimità, è stata affermata, in via prevalente, la tesi più rigorosa per cui devono escludersi dal novero della normale pratica industriale tutti gli interventi manipolativi del residuo, anche minimali, diversi da quelli ordinariamente effettuati nel processo produttivo nel quale esso viene utilizzato; pertanto, i trattamenti consentiti sul sottoprodotto consistono esclusivamente in quelle operazioni che l'impresa normalmente effettua sulla materia prima che il sottoprodotto va a sostituire²⁴.

Le residue zone "grigie", in cui non sarà agevole definire se una determinata operazione sia o meno un trattamento ammesso come normale pratica industriale, dovranno essere affrontate secondo i criteri generali cui si ispira la disciplina in tema di rifiuti, vale a dire la necessità di estendere e non restringere l'area di applicabilità di questa categoria giuridica. Infatti, la sottoposizione di un residuo al regime dei rifiuti è voluta dal legislatore ogni qualvolta vi sia il rischio che il medesimo possa subire trattamenti pericolosi per l'ambiente.

6. L'End of Waste

24 Cass. 17 aprile 2012, Busé, n. 17453, in *Foro it.*, 2012, II, p. 595 e *Ambiente e sviluppo*, 2012, p. 605 in fattispecie in cui i fumi di ottone non erano utilizzati direttamente nella produzione di metalli non ferrosi, ma erano sottoposti ad una procedura finalizzata alla separazione delle singole componenti. V., in senso conforme, Cass. 7 febbraio 2013, *Loda*, n. 20886, in *Ambiente e sviluppo*, 2013, p. 947 (i residui, costituiti da rocche di plastica di tessitura provenienti dalle lavorazioni dell'industria tessile, sottoposti ad una successiva operazione di separazione del materiale plastico, non sono stati considerati quali sottoprodotti); Cass. 22 gennaio 2020, n. 14746, in *Ambiente e sviluppo*, 2020, p. 619 (i cubetti in porfido derivanti da lavori di rimozione dalla sede stradale, anche se suscettibili di essere riutilizzati, sono rifiuti e non sottoprodotti quando si riscontra la mancanza di certezza in ordine al loro riutilizzo e la necessità di sottoporre i medesimi cubetti, per poterli riutilizzare o commerciare, ad operazioni di trattamento esulanti dalla normale pratica industriale, esclusa nella specie in quanto, per la separazione dai cubetti dei residui di materiale bituminoso e cementizio, non erano sufficienti operazioni preliminari di pulitura e lavaggio, ma occorrevano interventi non marginali, da eseguire con strumenti meccanici).



Accanto alla nozione di sottoprodotto, la normativa (art. 184-*ter* d.lgs. 152/06) conosce un'altra importante figura che entra a pieno titolo nell'ambito dell'economia circolare.

Parliamo dell'*end of waste*. Questa espressione, che testualmente significa «fine del rifiuto», per essere precisi indica non tanto il risultato del recupero, quanto i processi mediante i quali i rifiuti sono recuperati per essere trasformati in nuovi prodotti destinati al riutilizzo. È però comune l'uso dell'*EoW* per alludere, ellitticamente, alla categoria dei rifiuti che non sono più tali a seguito di apposito recupero.

Per l'applicazione della disciplina sulla cessazione della qualità di rifiuto occorre fare riferimento ai regolamenti comunitari e alle disposizioni nazionali che stabiliscono i criteri specifici che garantiscono il rispetto delle condizioni generali.

All'uopo, risultano emessi i seguenti regolamenti:

- regolamento (UE) n. 333/2011 del consiglio del 31 marzo 2011 recante i criteri che determinano quando alcuni tipi di rottami metallici cessano di essere considerati rifiuti ai sensi della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio;
- regolamento (UE) n. 1179/2012 del consiglio del 10 dicembre 2012 recante i criteri che determinano quando i rottami di vetro cessano di essere considerati rifiuti, ai sensi della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio;
- regolamento (UE) n. 715/2013 della commissione del 25 luglio 2013 recante i criteri che determinano quando i rottami di rame cessano di essere considerati rifiuti ai sensi della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio.

Risultano inoltre emessi decreti ministeriali relativi a specifiche tipologie di rifiuto:

- D.M. 14 febbraio 2013, n. 22, Regolamento recante disciplina della cessazione della qualifica di rifiuto di determinate tipologie di combustibili solidi secondari (CSS)
- D.M. 28 marzo 2018, n. 69, Regolamento recante disciplina della cessazione della qualifica di rifiuto di conglomerato bituminoso/fresato d'asfalto;
- D.M. 15 maggio 2019, n. 62 Regolamento recante disciplina della cessazione della qualifica di rifiuto da prodotti assorbenti per la persona (PAP);
- D.M. 21 luglio 2020, n. 78, Regolamento recante disciplina della cessazione della qualifica di rifiuto della gomma vulcanizzata derivante da pneumatici fuori uso;
- D.M. 22 settembre 2020, n. 188, Regolamento recante disciplina della cessazione della qualifica di



rifiuto da carta e cartone;

- D.M. 27 settembre 2022, n. 152, Regolamento che disciplina la cessazione della qualifica di rifiuto dei rifiuti inerti da costruzione e demolizione e di altri rifiuti inerti di origine minerale, ai sensi dell'articolo 184-ter, comma 2, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

In relazione alle categorie di rifiuti non regolamentati in via generale a livello comunitario o nazionale, la disciplina potrebbe essere così schematizzata:

- a) per *EoW* collegati a procedure semplificate di recupero si continuano ad applicare i “vecchi” decreti ministeriali 5 febbraio 1998, 12 giugno 2002, n. 161 e 17 novembre 2005, n. 269;
- b) per i rifiuti non soggetti a procedura semplificata, le condizioni *EoW* vengono dettagliate, caso per caso, nelle autorizzazioni per il recupero di rifiuti rilasciate dalle Regioni, previo parere obbligatorio e vincolante dell'ISPRA o dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale territorialmente competente;
- c) le autorizzazioni già rilasciate sono fatte salve, ma devono essere aggiornate al momento del rinnovo;
- d) se lo Stato emana nuovi decreti, le autorizzazioni già rilasciate devono essere ad essi adeguate con istanza di aggiornamento entro 180 giorni;
- e) le Regioni comunicano ad ISPRA i nuovi provvedimenti, anche di rinnovo, entro 10 giorni dalla notifica agli interessati;
- f) ISPRA effettua controlli a campione redigendo, in caso di non conformità, apposita relazione;
- g) è istituito presso il Ministero dell'ambiente il registro nazionale per la raccolta delle autorizzazioni rilasciate e delle procedure semplificate successive al 3 novembre 2019.

7. Violazione della disciplina dell'*End of Waste*

Il processo di recupero da cui scaturisce il “rifiuto cessato” è soggetto ad apposita autorizzazione rientrando tra le fasi di gestione dei rifiuti e perciò, in caso di violazione, risulta applicabile l'art. 256, comma 4, d.lgs. 152/06 che punisce l'inosservanza delle prescrizioni contenute o richiamate nelle autorizzazioni.



In linea generale, la Suprema Corte ²⁵ ha chiarito che il valore e la natura di prescrizione del provvedimento autorizzativo cui rapportare la inosservanza, sanzionata dall'art. 256, comma 4, non possono esaurirsi nella mera denominazione formale dell'indicazione contenuta nel provvedimento, ma discendono, pur in assenza di una espressa denominazione in tal senso, dal contenuto sostanziale della indicazione. E' stato perciò affermato che le prescrizioni, contenute o richiamate nelle autorizzazioni sono tali non già, esclusivamente, per la denominazione espressa in tal senso loro attribuita dal provvedimento autorizzativo, ma, ancor prima, ed indipendentemente da ogni possibile intitolazione, per il contenuto essenzialmente precettivo che le contraddistingue, in necessaria connessione con le finalità ed i limiti dell'autorizzazione rilasciata.

Con riferimento al recupero dei rifiuti in regime semplificato, la Suprema Corte ha sostenuto che la violazione delle prescrizioni contenute nella comunicazione di inizio attività di cui all'art. 214 integra il reato di cui all'art. 256, comma 4: infatti, in presenza del regime semplificato per l'attività di gestione, le prescrizioni che vanno rispettate coincidono con quanto previsto in sede di iscrizione nel registro delle imprese che effettuano recupero di rifiuti. Per la Corte, non si tratta di un'interpretazione analogica *in malam partem* dell'elemento normativo della fattispecie (le "autorizzazioni") richiamato nella prima parte dell'art. 256, comma 4, perché l'inosservanza dei requisiti e delle condizioni previsti nella comunicazione di inizio attività si traduce nell'esercizio dell'attività stessa in assenza dei requisiti richiesti per il suo svolgimento, e perché, in base al combinato disposto di cui agli artt. 214, comma 8, cit. dec. e 19 l. n. 241/90, la comunicazione di inizio attività di cui all'art. 216, comma 1, sostituisce l'autorizzazione a tutti gli effetti²⁶.

La Cassazione si è poi interrogata sul rapporto tra l'inosservanza delle prescrizioni e l'esercizio abusivo di un'attività di gestione di rifiuti in vista di stabilire i confini tra l'ipotesi del comma 1 e 4 dell'art. 256 d.lgs. 152/06.

Al riguardo, occorre ricordare, in primo luogo, che, mentre il d.P.R. n. 915/82 sanzionava soltanto "l'inosservanza delle prescrizioni contenute o richiamate nell'autorizzazione", perché tale atto consisteva sempre in un provvedimento emesso in forma espressa, prima il d.lgs. 22/1997 e successivamente il d.lgs. 152/2006, prevedendo un meccanismo di abilitazione di alcune attività di gestione dei rifiuti basato sul c.d. silenzio-assenso, puniscono anche l'inosservanza dei requisiti e

25 Cass. 30 ottobre 2018, n. 6364, Crippa, in *Ambiente e sviluppo*, 2019, p. 312.

26 Cass. 12 gennaio 2017, Conte, in *Ambiente e sviluppo*, 2017, p. 289.



delle condizioni richiesti dalle iscrizioni o comunicazioni e cioè di quelle modalità oggetto di autocertificazione da parte del privato.

Ciò posto, la dottrina²⁷ ha osservato che la fattispecie di cui all'art. 256, comma 4, d.lgs. 152/06 sanziona due diverse condotte che presuppongono entrambe il titolo: la prima concerne l'inosservanza delle prescrizioni contenute nell'autorizzazione rilasciata dall'autorità per l'attività di gestione dei rifiuti; la seconda riguarda la carenza dei requisiti e delle condizioni richiesti per le iscrizioni o comunicazioni. Pertanto, l'assenza dei requisiti e/o delle condizioni richiesti per una determinata attività di gestione dei rifiuti potrebbe comportare l'impossibilità di utilizzare la procedura semplificata, con la conseguenza che quella che viene descritta come ipotesi attenuata assume connotati offensivi identici all'attività di gestione dei rifiuti senza autorizzazione.

Queste indicazioni sono senz'altro condivisibili: infatti, in un gran numero di casi è facilmente apprezzabile la violazione di una modalità tecnico-operativa da osservare nel corso della gestione (ad esempio: le indicazioni concernenti la tempistica nell'esecuzione di determinate operazioni tecniche o le caratteristiche quantitative dei contenitori utilizzati e via dicendo) il cui mancato rispetto integra la fattispecie del comma 4 dell'art. 256.

Ma talora non è agevole qualificare il fatto come violazione delle prescrizioni o come illecita gestione.

Orbene, in una pronuncia della Suprema Corte²⁸ si è ritenuto che lo svolgimento di attività di gestione in forma semplificata, al di fuori delle condizioni prescritte all'atto della richiesta iniziale o nella richiesta di rinnovo, è punibile ex art. 256, comma 1.

In motivazione, si chiarisce che solo l'osservanza delle prescrizioni imposte dall'autorizzazione amministrativa elimina i pericoli insiti nel fatto di esercitare un'attività di gestione dei rifiuti senza il rispetto delle regole etero-imposte dall'autorità competente: superati i limiti e le prescrizioni, la gestione dei rifiuti svincolata dall'osservanza di ogni obbligo (e, dunque, per tale ragione definibile come "abusiva") fa risorgere il pericolo che il legislatore ha voluto prevenire e diviene conseguentemente illegale con la conseguenza che il trasgressore dell'autorizzazione amministrativa (o delle norme tecniche e prescrizioni specifiche, per quanto

27 SCARCELLA, *La disciplina in tema di rifiuti*, in *Diritto penale dell'impresa*, diretto da PARODI, vol. II, *I reati societari, fallimentari, finanziari, ambientali, patrimoniali, doganali - reati previdenziali - reati informatici - usura*, Milano, 2017, p. 877 ss.

28 Cass. 5 ottobre 2017, n. 2401, Mascheroni, in *Ambiente e sviluppo*, 2018, p. 188.



concerne le operazioni di recupero ex art. 216), risponde della contravvenzione di cui all'art. 256, comma 1.

In altra pronuncia, riguardante la tipologia dei rifiuti gestibili, la Cassazione²⁹ ha ribadito che, nell'ipotesi di carenza dei requisiti e delle condizioni richiesti per le iscrizioni o comunicazioni, il reato di cui all'art. 256, comma 4, è configurabile nei soli casi in cui tale carenza sia attinente alle modalità di esercizio dell'attività, mentre, nella diversa ipotesi in cui essa si risolva nella sostanziale inesistenza del titolo abilitativo, si configura una illecita gestione che certamente sussiste quando oggetto dell'attività sono rifiuti diversi da quelli indicati nelle comunicazioni ed iscrizioni.

L'orientamento di cui si è dato conto è basato sulla distinzione tra requisiti e condizioni incidenti sulla sussistenza del titolo abilitativo (gli elementi essenziali per il regolare esercizio dell'attività) e quelli che riguardano unicamente le modalità di esercizio della medesima attività.

Questa impostazione, a nostro avviso³⁰, va integrata con la considerazione che l'inosservanza dei requisiti potrebbe essere occasionale o sistematica: è infatti coerente con la lettera e la *ratio* della normativa ritenere che soltanto l'occasionale mancato rispetto di una prescrizione possa rientrare nell'ipotesi attenuata dell'art. 256, comma 4, d.lgs. 152/06 a differenza della continuativa e sistematica condotta inosservante punita ai sensi dell'ipotesi più grave.

29 Cass. 15 gennaio 2019, Burrini, in *Ambiente e sviluppo*, 2019, 226: il legale rappresentante di un'impresa, in violazione delle prescrizioni contenute nella attestazione di iscrizione al registro provinciale delle imprese che effettuano recupero rifiuti in forma semplificata, aveva raccolto rifiuti metallici non pericolosi, provenienti per la maggior parte da privati cittadini, raccogliendoli e trasportandoli presso il centro di recupero con il codice CER 20 01 40, proprio dei rifiuti urbani.

30 V., in argomento, PAONE, *Il reato di inosservanza delle prescrizioni autorizzative: problemi ancora aperti* (nota a Cass. pen. nn. 6364 e 6717/2019), in *Ambiente e sviluppo*, 2019, p. 440 ss.