

Ancora sui sottoprodotti di origine animale

Stefano Maglia, ✓ Monica Taina

I recentissimi interventi normativi di proroga dell'avvio del sistema SISTRI (art. 6, legge 14 settembre 2011, n. 148) hanno dato avvio - dal 17 settembre 2011 e fino almeno al 9 febbraio 2012 (1) - all'ennesima fase transitoria di applicazione non solo della disciplina sulla tracciabilità dei rifiuti (sistema dei doppi adempimenti) ma anche di tutte quelle norme ad esso in qualche modo connesse.

Ci si riferisce in particolare agli attuali obblighi documentali previsti dalle versioni degli artt. 188, 189, 190, 193 e 258 del TUA, nella versione antecedente al 25 dicembre 2010 (data di entrata in vigore del D.Lgs. n. 205/2010).

Sotto questo profilo è interessante - con riferimento al tema oggetto di questo commento - un particolare relativo all'art. 193 - **trasporto dei rifiuti**.

Il comma 10 dell'art. 193 ad oggi vigente (e come detto fino almeno al 9 febbraio 2012) prevede **la perfetta sostituibilità del FIR con il documento di trasporto per il SOA**:

«Il documento commerciale, di cui all'articolo 7 del Regolamento (Ce) n. 1774/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, per gli operatori soggetti all'obbligo della tenuta dei registri di carico e scarico di cui all'articolo 190, sostituisce a tutti gli effetti il formulario di identificazione di cui al comma 1»,

mentre la versione dell'art. 193 introdotta dal D.Lgs. n. 205/2010 non contemplerà più questa disposizione.

Ne consegue che, fino alla data di effettiva operatività del SISTRI sarà possibile trasportare i SOA anche destinati a incenerimento, discarica, produzione di biogas o compostaggio con il solo modello di documento commerciale previsto dal Regolamento del 25 febbraio 2011 n. 142/2011 recante

«disposizioni di applicazione del Regolamento (Ce) n. 1069/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme sanitarie relative ai sottoprodotti di origine animale e ai prodotti derivati non destinati al consumo umano, e della Direttiva n. 97/78/Ce del Consiglio per quanto riguarda taluni campioni e articoli non sottoposti a controlli veterinari alla frontiera» (2).

Le destinazioni sopra indicate non sono espresse casualmente, bensì collegate alla evoluzione della disciplina sui S.O.A. e di quella in tema di gestione rifiuti, con particolare riferimento al regime delle **esclusioni**.

Il primo riferimento generico ai sottoprodotti di origine animale era contenuto nel D.P.R. 10 settembre 1982, n. 915 (3), che disciplinava la gestione dei rifiuti in attuazione della Direttiva n. 75/442/Cee (4), il quale, dopo aver definito «rifiuto» qualsiasi sostanza od oggetto derivante da attività umane o da cicli naturali, **abbandonato o destinato all'abbandono** (articolo 2, comma 1), **escludeva dal suo campo di applicazione** alcune sostanze, tra cui **le carogne** (articolo 2, comma 7, lettera c). Successivamente intervenne il D.Lgs. 14 dicembre 1992, n. 508, in attuazione della Direttiva n. 90/667/Cee (5), il quale per la prima volta stabilì una serie di **norme sanitarie** per la gestione dei rifiuti di origine animale (seppur al solo scopo di distruggere gli agenti patogeni) distinguendo in materiali ad alto rischio e in materiali a basso rischio igienico, che dovevano essere trasformati, oppure eliminati attraverso incenerimento o sotterramento, in appositi stabilimenti riconosciuti dal ministero della sanità.

In tal modo fu instaurato per la prima volta un doppio regime normativo per la materia dei S.O.A., poi mantenuto - come più oltre si potrà verificare - fino ad oggi, questo perché, come la giurisprudenza ha ribadito - an-

Note:

✓ Studio Stefano Maglia - Consulenze Legali Ambientali

(1) La data del 9 febbraio 2012 nel momento in cui si scrive rappresenta il termine in cui il SISTRI avrà piena operatività per tutti gli operatori, fatta eccezione per i soggetti di cui all'articolo 1, comma 5, del decreto del Ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare 26 maggio 2011, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 124 del 30 maggio 2011 (ovvero i piccoli produttori di rifiuti pericolosi).

(2) Pubblicato in G.U.U.E. 26 febbraio 2011, n. L54/1.

(3) Pubblicato in G.U. 15 dicembre 1982, n. 343

(4) Pubblicato in G.U.U.E. 25 luglio 1975 n. L 194

(5) Pubblicata in G.U. 30 dicembre 1992, n. 305. Il decreto è stato integrato dal D.M. 15 maggio 1993 e dalla circolare (del Ministero della Sanità) 24 maggio 1993, n. 22, e ad oggi risulta vigente. Il campo di applicazione è limitato a:

«norme sanitarie e di polizia veterinaria che si applicano ai procedimenti di eliminazione e/o di trasformazione ei rifiuti di origine animale allo scopo di distruggere gli agenti patogeni eventualmente in essi presenti nonché alla produzione per gli animali di alimenti di origine animale con metodi atti ad evitare che essi possano contenere agenti patogeni».

che recentemente - in due fondamentali pronunce sul punto (6), **le due discipline non stanno in rapporto di specialità ma di concorrenza**, ovvero disciplinano due aspetti diversi per una stessa materia e quindi trovano applicazione congiunta.

Una volta in vigore il D.Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 (c.d. decreto Ronchi), in attuazione della Direttiva n. 91/156/Cee (7), quale nuova disciplina per la gestione dei rifiuti, si ebbe anche una nuova definizione di rifiuto («qualsiasi sostanza od oggetto che rientri nella categorie del Catalogo Europeo dei Rifiuti di cui il detentore si disfi o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi» - articolo 1, lettera a -), ma quanto alle esclusioni dal campo di applicazione si citavano sempre soltanto (in riferimento ai S.O.A.) le carogne, qualora però fossero già contemplate da altra normativa (articolo 8 comma 1, lettera c).

In ambito comunitario venne poi disposto il **Regolamento (Ce) 3 ottobre 2002, n. 1774** (8) (9), che recava norme sanitarie relative ai sottoprodotti di origine animale non destinati al consumo umano. Da notare che è solo con questo Regolamento che viene adottato il termine di «**sottoprodotti di origine animale**» abbandonando quello di «**rifiuti di origine animale**». L'articolo 2 del Regolamento n. 1774/2002, indica come

«**sottoprodotti di origine animale**: corpi interi o parti di animali o prodotti di origine animale non destinati al consumo umano, i quali, pur non costituendo l'oggetto del processo produttivo, sono il risultato indiretto dello stesso processo, così come identificati e classificati in tre categorie dagli articoli 4, 5 e 6».

Secondo il Regolamento questi potevano essere eliminati mediante incenerimento, o trasformati e successivamente eliminati mediante incenerimento, ovvero, per i sottoprodotti a basso rischio della terza categoria, anche trasformati o utilizzati in vari modi.

Tutti gli impianti di transito, immagazzinamento, trasformazione e incenerimento dovevano (e tutt'ora devono) essere riconosciuti dall'autorità sanitaria competente.

All'entrata in vigore del **TUA** (29 aprile 2006) l'articolo 183, comma 1, lettera a), riproduce la definizione di rifiuto contenuta nel D.Lgs. n. 22/1997, mentre viene modificata la norma sui «Limiti al campo di applicazione».

L'art. 185 nella sua prima versione, infatti, escludeva ancora le carogne dal campo di applicazione della disciplina sui rifiuti, ma senza ripetere la limitazione di origine comunitaria, ovvero

«in quanto disciplinate da specifiche disposizioni di legge».

Il secondo comma dello stesso articolo 185 precisava però:

«resta ferma la disciplina di cui al Regolamento (Ce) n. 1774/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio del 3 ottobre 2002, recante norme sanitarie relative ai sottoprodotti di origine animale non destinati al con-

sumo umano, che costituisce disciplina esaustiva ed autonoma nell'ambito del campo di applicazione ivi indicato».

Per effetto del primo correttivo al TUA (D. Lgs. n. 4/2008) l'art. 185 venne modificato per la prima volta: più esattamente, l'esclusione delle carogne e di altri materiali dal campo di applicazione della disciplina generale sui rifiuti fu di nuovo limitata dalla clausola

«in quanto regolati da altre disposizioni normative che assicurano tutela ambientale e sanitaria»

(lettera b) del comma 1), ma venne soppresso il secondo comma che confermava espressamente la applicazione della disciplina dettata dal Regolamento (Ce) n. 1174/2002.

Il nuovo secondo comma dell'art. 185 introdusse tra le possibili esclusioni (salva l'applicazione dell'art. 183, lett. p, comma 1, ovvero la generica nozione di sottoprodotto) le materie fecali.

Secondo invece quanto disposto **dal vigente art. 185, comma 2 lett. b)** del D.Lgs. n. 152/2006 (modificato dall'art. 13 del D.Lgs. n. 205/2010) **non rientrano nel campo di applicazione della parte quarta del TUA** purché esistano

«...altre disposizioni normative comunitarie, ivi incluse le rispettive norme nazionali di recepimento... b) i sottoprodotti di origine animale, compresi i prodotti trasformati, contemplati dal Regolamento (Ce) n. 1774/2002, **eccetto** quelli destinati all'incenerimento, allo smaltimento in discarica o all'utilizzo in un impianto di produzione di biogas o di compostaggio...».

Come detto, la disposizione è attualmente applicabile, tenendo conto che il richiamato Regolamento n. 1774/2002, è stato abrogato dall'art. 54 del Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio n. 1069 del 21 ottobre 2009 con effetto dal 4 marzo 2011, perciò i riferimenti al regolamento (CE) n. 1774/2002 si intendono fatti al presente regolamento e si leggono secondo la tavola di concordanza di cui all'allegato. Grazie a tale norma di chiusura è dunque possibile far salve le considerazioni dottrinali e giurisprudenziali maturate sotto l'abrogata normativa comunitaria.

Note:

- (6) Ci si riferisce a:
 - Cass. pen., sez. III, sentenza 4 dicembre 2008, n. 45057 e alla successiva conforme
 - Cass. pen., sez. III, sentenza 24 marzo 2009, n. 12844.
- (7) Pubblicato in G.U. 15 febbraio 1997, n. 38, suppl. ord. n. 33, abrogato dall'art. 264, c. 1, lett. i) del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152.
- (8) Pubblicato in G.U.U.E. 14 novembre 2009, n. L300.
- (9) In quanto «regolamento comunitario», è direttamente applicabile nell'ordinamento italiano ed ebbe quindi l'effetto di abrogare il citato D.Lgs. n. 508/1992, diventando la disciplina applicabile ai SOA.

Sul punto la giurisprudenza aveva in passato affermato che «l'esclusione dal regime generale dei rifiuti prevista dall'art. 185 del D.Lgs. n. 152/2006 va interpretata restrittivamente, con la conseguenza che il regime generale va ancora applicato per le carogne e gli scarti animali, giacché la disciplina prevista dal D.Lgs. n. 152/2006, attuativa della Direttiva n. 86/609/Cee (ora sostituita dal Regolamento Ce n. 1774 del 2002), non può essere qualificata come specifica e derogatoria, in quanto regola esclusivamente i profili sanitari e di polizia veterinaria della fase di trasformazione dei rifiuti di origine animale, con esclusione dei profili di gestione degli stessi rifiuti» (10).

Tale orientamento è stato ribadito nel tempo (11), tant'è che ad oggi può considerarsi consolidato il principio per cui:

«gli scarti di origine animali sono sottratti all'applicazione della normativa in materia di rifiuti e sono esclusivamente soggetti al Regolamento Ce n. 1774/2002, solo se sono effettivamente qualificabili come sottoprodotti, ai sensi del D.Lgs. n. 152 del 2006, art. 183, mentre in ogni altro caso in cui il produttore se ne sia disfatto **per destinarli allo smaltimento** restano soggetti alla disciplina del Testo Unico in materia ambientale» (12)

ciò a conferma del rapporto di concorrenza tra le due discipline.

Posto dunque che il Regolamento Comunitario ha contenuto esclusivamente sanitario se i S.O.A. **vengono destinati all'incenerimento o allo smaltimento in discarica** - o anche **all'utilizzo in un impianto di produzione di biogas o compostaggio** - devono essere considerati rifiuti, e quindi rientrano nel campo di applicazione della relativa disciplina, nonostante la classificazione di essi contenuta nel Regolamento n. 1069/2009.

Queste possono essere le legittime conclusioni oggi alla luce delle interpretazioni giurisprudenziali e della disciplina vigente.

Appaiono però significative due considerazioni.

Anzitutto l'inclusione nella disciplina di cui alla Parte IV del D.Lgs. n. 152/2006 non vuol dire automaticamente che i materiali siano riconducibili al novero dei rifiuti, in quanto nella stessa Parte IV si ritrovano regolamentati anche i **sottoprodotti** - *tout court*.

In tal caso, occorrerà allora verificare se quei sottoprodotti di origine animale abbiano tutti quei requisiti richiesti dalla nuova disposizione di cui all'art. 184 *bis* del D.Lgs. n. 152/2006, ovvero:

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

corso dello stesso o di un successivo processo di produzione o di utilizzazione, da parte del produttore o di terzi;

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».

In caso contrario, i sottoprodotti di origine animale saranno a tutti gli effetti dei rifiuti e troveranno la loro regolamentazione nella Parte IV del TUA, e soggetti a tutti quegli obblighi che la medesima disciplina prescrive per la loro gestione.

In particolare, per quanto riguarda la fase attinente al loro trasporto, l'utilizzo del FIR e/o del SISTRI nei limiti di quanto sopra si riferiva rispetto alla vigenza dell'art. 193 e al venir meno dell'equipollenza tra il FIR e il documento di commercio previsto dalla normativa comunitaria.

Secondariamente si può, anche ipotizzare, a parere di chi scrive, ed in assenza di riflessioni sul punto in tal senso (13), una lettura diversa dell'art. 185, che consentirebbe di trarre conclusioni diverse rispetto alla fase finale di gestione dei SOA.

Come sopra si riportava l'art. 185 del TUA si riferisce ad esclusioni **condizionate** - visto l'*incipit* del comma 2 - ovvero alla esistenza di altre discipline che normano la materia; quindi per i SOA il riferimento al Regolamento n. 142/2011 - considerato disciplina di attuazione contenente non solo disposizioni di carattere sanitario - è fondamentale nel determinare la possibile esclusione dalla Parte IV del TUA.

Note:

(10) Si veda:

- Cass. pen., sez. III, sentenza 4 giugno 2007, n. 21676.

(11) Ci si riferisce alla già citate pronunce di Cass. pen., sez. III, sentenza 24 marzo 2009, n. 12844, ed in senso conforme: Cass. pen., sez. III, sentenza 4 dicembre 2008, n. 45057.

(12) In questi termini, si veda:

- Cass. pen., sez. III, sentenza 22 dicembre 2010, n. 44979.

(13) Molti sono i contributi pubblicati, anche in questa *Rivista* sui SOA:

- S. Maglia e M.V. Balossi, *Sottoprodotti di origine animale: il nuovo Regolamento Ce n. 1069/2009*, in *Ambiente&Sviluppo* 2010, 3, pagg. 213 e ss;

- M. Taina, *Sottoprodotti di origine animale: ancora una interpretazione dei giudici - nota a sentenza n. 45057/2008*, in questa *Rivista* 2009, 3, pagg. 228 e ss;

- M.G. Boccia: *Orientamenti della Cassazione e della Corte di Giustizia in materia di scarti animali*, 2008, 10, Parte I, pagg. 898 e ss e 2008, 11, Parte II, pagg. 991 e ss;

ma a che risulti nessuno in particolare ha trattato il tema in riferimento alle esclusioni.

Che significato hanno in quest'ottica le destinazioni di fine vita dei S.O.A. riportate all'art. 185?

La norma si riporta esattamente a quelle indicate dal Regolamento 1069/2009 e poi specificate nel Regolamento d'attuazione 142/2011 (Capo II Smaltimento e impiego dei SOA, artt. 6 e ss).

Per i SOA, in effetti, sono previsti dal Regolamento n. 142/2011 sia lo smaltimento mediante incenerimento sia il coincenerimento, però lo **smaltimento** è sempre **associato** al solo **incenerimento** mentre **smaltimento e recupero** sono **associati al coincenerimento**.

Tutte e due le disposizioni comunque partono dal presupposto che i SOA siano rifiuti.

Quanto invece al caso della produzione di biogas e avvio a compostaggio nel Regolamento n. 142 non compare mai il riferimento al fatto che li i SOA siano da considerarsi rifiuti.

Invero, le definizioni proposte dal Regolamento n. sono particolarmente interessanti ai fini di questa trattazione. Nell'Allegato I, la norma comunitaria infatti definisce:

- **coincenerimento: il recupero o lo smaltimento** dei sottoprodotti di origine animale o dei prodotti derivati, **classificati come rifiuti**, in un impianto di coincenerimento;
- **incenerimento: lo smaltimento** di sottoprodotti di origine animale o prodotti derivati **come rifiuti**, in un impianto di incenerimento, conformemente alla definizione di cui all'articolo 3, paragrafo 4, della Direttiva n. 2000/76/Ce;
- **impianto di produzione di biogas:** impianto in cui i sottoprodotti di origine animale o i prodotti derivati costituiscono **parte del materiale** sottoposto al degrado biologico in condizioni anaerobiche;
- **impianto di compostaggio:** impianto in cui i sottoprodotti di origine animale o i prodotti derivati costituiscono **parte del materiale** sottoposto al degrado biologico in condizioni aerobiche;
- **impianto di coincenerimento:** qualsiasi impianto fisso o mobile la cui funzione principale consiste nella **produzione di energia o di prodotti materiali**, conformemente alla definizione di cui all'articolo 3, paragrafo 5, della Direttiva n. 2000/76/Ce;
- **impianto di incenerimento:** qualsiasi unità tecnica fissa o mobile e le apparecchiature dedicate al **trattamento termico dei rifiuti**, conformemente alla definizione di cui all'articolo 3, paragrafo 4, della Direttiva n. 2000/76/Ce.

però definisce

- **combustione:** il processo che comporta l'ossidazione del combustibile in modo da utilizzare il valore energetico dei sottoprodotti di origine animale e dei prodotti derivati, **se non sono rifiuti**.

Se quindi è chiaro dal tenore letterale delle definizioni che l'incenerimento è riferito al solo smaltimento ed invece il

coincenerimento anche al recupero, quando l'art. 185 del TUA include i SOA nella classificazione di rifiuti «se avviati ad **incenerimento**» la lettura della norma in necessario riferimento alle disposizioni comunitarie (che deriva dallo stesso comma 2 dell'art. 185) può essere intesa esclusivamente allo «**smaltimento per incenerimento**» e non - ad esempio - verso il coincenerimento. Ma non solo, in riferimento a quest'ultima operazione, si deve leggere anche la definizione di **combustibile**, poiché se l'impianto di destino dei S.O.A. ha la caratteristica di recuperare energia, si potrebbe ritenere che tali sottoprodotti avviati adesso come combustibili possano **non** classificarsi alla stregua di rifiuti.