



Università di Genova  
 Dipartimento di Diritto  
 Pubblico e Processuale



Agenzia Regionale per l'Energia della Liguria

**Il regime giuridico della sansa derivante dall'estrazione di olio d'oliva nei frantoi, tra rifiuti, sottoprodotti e biomasse.\***  
 di Gerolamo Taccogna\*\*

**Il progetto europeo IEE “MORE: market of Olive Residues for Energy”**

*Incrementare l'utilizzo dei residui solidi del processo di lavorazione dell'oliva a scopi energetici è l'obiettivo principale del Progetto M.O.R.E. Il progetto ha operato infatti per la creazione e lo sviluppo di una filiera dell'energia derivata dagli scarti di produzione e ha svolto azioni specifiche di formazione e sensibilizzazione. Le attività di studio e di scambio di buone pratiche si sono concentrate in particolare sulla definizione di una metodologia per l'identificazione delle migliori soluzioni in termini di dimensionamento, tecnologia utilizzata, costi e capacità di gestione, al fine di soddisfare le diverse realtà produttive europee, sulla redazione di business plan di impianti di filiera e sulla elaborazione di raccomandazioni politiche e normative.*

*Il progetto ha coinvolto 5 Paesi europei produttori di olio: Italia (Liguria), Spagna, Grecia, Croazia, Slovenia, per il tramite di diverse istituzioni e organizzazioni locali che compongono il partenariato. Ente capofila è l'Agenzia Regionale per l'Energia della Liguria, in collaborazione con Unioncamere Liguria e i partners degli altri Paesi coinvolti.*

**Questo documento è il risultato di uno studio sul quadro normativo applicabile all'uso della sansa a scopo energetico in Italia. Per altre informazioni [www.moreintelligentenergy.eu](http://www.moreintelligentenergy.eu)**

**Sommario**

1. Introduzione.....	2 -
1.1 Il processo produttivo del frantoio ed i possibili usi della sansa che ne derivano.....	2 -
1.2 Gli obiettivi e la rilevanza della ricerca.....	2 -
2. Il problema della sansa di frantoio in rapporto alle nozioni di rifiuto e di sottoprodotto.....	4 -
2.1 Le nozioni di rifiuto e di sottoprodotto.....	4 -
2.1.1. L'evoluzione delle nozioni.....	4 -
2.1.2. Il quadro attuale, di livello comunitario.....	8 -
2.1.3. Il quadro attuale, di livello nazionale.....	10 -
2.2. La sansa di frantoio tra rifiuto e sottoprodotto.....	12 -
2.2.1. La sansa come sottoprodotto.....	12 -
2.2.2. La sansa come rifiuto.....	18 -
3. La sansa quale biomassa da cui produrre energia, nella prospettiva delle norme relative a quest'ultimo settore.....	21 -
4. Conclusioni: raccomandazioni normative.....	26 -

\* Questo lavoro è il frutto di una ricerca svolta dall'autore, nell'ambito del Dipartimento di diritto pubblico e processuale dell'Università degli Studi di Genova, per conto di ARE s.p.a. - Agenzia regionale per l'energia della Liguria, quale elemento del progetto comunitario denominato “MORE: Market of Olive Residues for Energy”.

\*\* Ricercatore confermato di diritto amministrativo nell'Università degli Studi di Genova, Facoltà di Giurisprudenza.

## **1. Introduzione.**

### **1.1 Il processo produttivo del frantoio ed i possibili usi della sansa che ne derivano.**

L'attività del frantoio consiste nella lavorazione delle olive, direttamente derivanti dalla raccolta e non assoggettate ad alcun previo trattamento, per l'estrazione dell'olio attraverso un procedimento esclusivamente meccanico di pressatura.

La sansa è un residuo di tale lavorazione.

Esistono, peraltro, variabili di processo, le quali condizionano le caratteristiche fisiche della sansa che, a seconda dei casi, può risultare sostanzialmente allo stato solido o, all'opposto, in forma di poltiglia intrisa d'acqua e dunque semiliquida.<sup>1</sup>

In Italia è generalmente diffusa la tecnica che conduce ad un residuo solido (seppure non completamente asciutto); di tale sostanza si tratterà in via principale nella presente ricerca.

I possibili utilizzi/destini della sansa ad oggi individuati sono i seguenti:

- (i) produzione di ulteriore olio ad uso alimentare, di minore qualità, per mezzo di un processo chimico, in industrie denominate "sansifici";
- (ii) spandimento sui terreni agricoli, con funzione di fertilizzante (o inserimento nella miscela di terreni destinati a riempimenti, ad esempio nelle cave);
- (iii) inserimento in mangimi destinanti alla zootecnia;
- (iv) combustione (o altra forma di valorizzazione) in impianti che producono energia da biomasse;
- (v) smaltimento/recupero come rifiuto.

### **1.2 Gli obiettivi e la rilevanza della ricerca.**

La presente ricerca mira a chiarire il regime giuridico della sansa destinata a tali usi, nonché a suggerire modifiche normative utili per favorire l'attività dei frantoi ed in particolar modo la produzione di energia da biomassa.

a) Sotto il primo profilo la ricerca si incentra, in particolare, sul tema dell'eventuale necessità di osservare, anche al di fuori del caso dianzi indicato sub (v), le norme dettate per la gestione dei rifiuti, mentre appare agevole escludere *in limine* l'applicabilità del regolamento CE n. 1907/2006

---

<sup>1</sup> Sui vari metodi di trattamento delle olive nei frantoi, per l'ottenimento dell'olio d'oliva destinato all'alimentazione umana, può vedersi, ad esempio *TDC Olive – By-product reusing from olive and olive oil production*, in [www.biomatnet.org/publications](http://www.biomatnet.org/publications).

concernente la registrazione, la valutazione, l'autorizzazione e la restrizione delle sostanze chimiche (REACH).<sup>2</sup>

La rilevanza del tema prospettato sta nel fatto che, se davvero si applicassero le norme sui rifiuti, i gestori dei frantoi sarebbero gravati da notevoli obblighi di carattere "burocratico" ed operativo e dai consequenziali non lievi oneri economici, oltre ad essere esposti a serie sanzioni, anche penali, per il caso di inosservanza delle norme predette.

In considerazione della "taglia" alquanto ridotta della maggior parte dei frantoi italiani, un simile scenario rischierebbe di minacciarne in molti casi la stessa sussistenza, con pregiudizio oltre che dei gestori e degli occupati, anche degli agricoltori che se ne avvalgono.

Se ciò è vero, non va tuttavia trascurato che sul piano del *metodo giuridico* sarebbe improprio muovere dalla considerazione delle (pur condivisibili) esigenze ed aspirazioni di una categoria produttiva e "piegare" al relativo soddisfacimento l'interpretazione delle norme ambientali, ancorché – sotto un diverso profilo, ossia nel quadro della politica agricola comune – sussistano anche altre norme europee dettate per il sostegno della produzione di olio d'oliva.<sup>3</sup>

Si dovrà pertanto muovere da un'obiettiva ricostruzione del quadro delle discipline che vengono in rilievo in ordine ai rifiuti (anche indipendentemente dalle prassi correnti), per individuare in modo il più possibile "neutrale" l'effettivo regime della sansa, indipendentemente da ogni preoccupazione per il settore.

Può anticiparsi fin d'ora che, alla luce delle più recenti evoluzioni del diritto comunitario, appare comunque possibile sottrarre la sansa, nella prospettiva degli utilizzi sopra indicati, all'applicazione delle norme in tema di rifiuti, seppure non in modo generalizzato ed aprioristico. Nondimeno, risulterebbero di ausilio alcune precisazioni/modifiche normative che saranno nel seguito raccomandate, con ciò assolvendosi ad una delle principali finalità della presente ricerca.

b) D'altra parte, e sotto un diverso profilo, la disponibilità della sansa dei frantoi può contribuire allo sviluppo degli impianti per la produzione di energia da biomasse, che dovrebbe essere promossa dagli Stati membri secondo quanto prevede il diritto comunitario con riguardo alle fonti rinnovabili.

Di qui l'utilità di un approfondimento anche del regime giuridico a ciò relativo, svolto *infra* in un apposito paragrafo, e l'individuazione di possibili misure normative nazionali che potrebbero contribuire al raggiungimento del predetto obiettivo; a maggior ragione in considerazione del fatto che, al momento, gli impianti di cui trattasi non sembrano avere una significativa diffusione in Italia.

---

<sup>2</sup> L'esclusione si ricava da quanto previsto all'art. 2.7, lett. b), in relazione al punto 8 dell'allegato V, relativo alle sostanze presenti in natura non chimicamente modificate e non corrispondenti ai criteri di classificazione delle sostanze pericolose di cui alla direttiva 67/548.

<sup>3</sup> In particolare possono vedersi il regolamento CE n. 73/2009 ed il regolamento CE n. 1432/2004.

## **2. Il problema della sansa di frantoio in rapporto alle nozioni di rifiuto e di sottoprodotto.**

Occorre dunque muovere dal problema della qualificazione della sansa, in rapporto alla nozione di rifiuto ed a quella, complementare, di sottoprodotto.

### **2.1 Le nozioni di rifiuto e di sottoprodotto.**

#### **2.1.1. L'evoluzione delle nozioni.**

a) La nozione di rifiuto costituisce (con la disciplina che su di essa si innesta) uno dei pilastri fondamentali della politica ambientale comunitaria.

Quest'ultima è notoriamente rivolta al conseguimento degli obiettivi generali indicati dall'art. 174 del Trattato CE (ora 191), in particolare di: salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente; protezione della salute umana; utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali. La stessa norma impone un elevato livello di tutela e l'osservanza di una serie di principi, tra cui quelli di precauzione, azione preventiva, correzione dei danni ambientali alla fonte ed il noto "chi inquina paga".

A tal fine si sono susseguite e via via evolute nel tempo direttive comunitarie rivolte a definire i rifiuti e regolarne la gestione (cioè ogni sorta di manipolazione/trattamento, di carattere sia intermedio sia finale).

b) La definizione di "rifiuto", fin dal 1975, è stata formulata nel modo seguente: «*qualsiasi sostanza ... di cui il detentore si disfi o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi*» (così l'art. 1, lett. a), comma 1, della dir. 75/442) o con formulazioni del tutto simili ed equivalenti come l'attuale «... *si disfi o abbia l'intenzione o l'obbligo di disfarsi*» (art. 1, lett. a) della dir. 2006/12 ed ora art. 3.1, lett. a) della dir. 2008/98).

Tale definizione ha dato luogo ad una corposa e complessa attività ermeneutica ed applicativa da parte della giurisprudenza, tanto al livello della Corte di giustizia, quanto al livello delle Corti dei vari Paesi membri.<sup>4</sup>

In particolare è risultato problematico l'inquadramento del "disfarsi", anche soltanto a livello di "intenzione".

c) Per quanto maggiormente interessa ai fini dello studio del regime della sansa, occorre dare conto, a tal proposito, seppure in sintesi, dell'elaborazione che vi è stata in seno alla Corte di giustizia CE con riguardo ai materiali ed alle sostanze risultanti da un determinato ciclo produttivo del quale non costituiscono l'obiettivo principale.

<sup>4</sup> In generale, sulla nozione di rifiuto, possono vedersi (nell'ambito dell'amplissima bibliografia) L. Costato – F. Pellizzer, Commentario breve al codice dell'ambiente, Padova, 2007 (e relativa appendice di aggiornamento, 2008) sub Art. 183.

L'inesauribile varietà dei casi forniti dalla pratica ha fornito esempi di industrie che, impegnate nella produzione di determinati beni, si trovavano inevitabilmente a produrne anche altri non "voluti" a differenza dei primi, eppure suscettibili di essere impiegati come materia per altri processi produttivi, ovvero costituiti da materiali completamente naturali (come è anche la sansa, rispetto ai frantoi).

Tra gli altri possono ricordarsi: il caso di un'industria chimica che, accanto all'oggetto principale della propria produzione, generava altresì un flusso di idrocarburi idonei ad essere impiegati (in modo non nocivo per l'ambiente) come combustibile nell'industria cementiera;<sup>5</sup> il caso di un'industria estrattiva (cava di granito), con i relativi detriti (in tutto uguali, per natura e composizione, al materiale estratto come obiettivo dell'attività aziendale);<sup>6</sup> il caso di uno stabilimento zootecnico e delle materie fecali di origine animale da esso prodotte, suscettibili di utilizzo agronomico<sup>7</sup>; nonché, specificamente, il caso dei residui delle industrie agroalimentari destinate alla produzione di mangimi per la zootecnia.<sup>8</sup>

La Corte di giustizia, cui in tali casi ed altri ancora<sup>9</sup> è stato domandato di chiarire, attraverso una serie di sentenze, se ricorressero quel "disfarsi" o quella "intenzione di disfarsi" che rendono applicabile la nozione di rifiuto anche alle sostanze non costituenti l'obiettivo principale del processo produttivo, ha innanzitutto richiamato gli obiettivi ed i principi fondamentali della politica ambientale comunitaria, desumendone che la nozione di rifiuto debba essere interpretata non restrittivamente bensì in modo estensivo.

Di qui una serie di specificazioni ed in particolare quelle secondo cui:

- (i) se una sostanza/un materiale non sono perseguiti come obiettivo primario di un determinato processo industriale, dal quale nondimeno derivano (come materie non deliberatamente prodotte), si è indotti in linea di prima approssimazione a ritenere che siano oggetto del "disfarsi";<sup>10</sup>
- (ii) possono tuttavia esservi eccezioni, dato che il produttore non necessariamente se ne disfa o intende disfarsene;
- (iii) il punto sta dunque nello stabilire quando si possano escludere siffatte condotte/intenzioni;
- (iv) indizi, alla luce dei quali ciò risulta possibile, sono dati da:

<sup>5</sup> Si tratta del caso deciso da Corte giust. CE, Sez. V, 15 giugno 2000, C-418/97 e C-419/97, *Arco Chemie*.

<sup>6</sup> Cfr. Corte giust. CE, Sez. VI, 18 aprile 2002, C-9/00, *Palin Granit Oy*.

<sup>7</sup> Cfr. Corte giust. CE, 8 settembre 2005, C-416/02, *Commissione c. Spagna*.

<sup>8</sup> Cfr. Corte giust. CE, 18 dicembre 2007, C-195/05, *Commissione c. Italia*.

<sup>9</sup> Cfr., ad esempio, Corte giust. CE, 22 dicembre 2008, C- 283/07, *Commissione c. Italia*; 24 giugno 2008, C-188/07, *Commune de Mesquer*; 18 dicembre 2007, C-194/05, *Commissione c. Italia*; 18 dicembre 2007, C-263/05, *Commissione c. Italia*; 11 novembre 2004, C-457/02, *Niselli*; 11 settembre 2003, C-114/01, *AvestaPolarit Chrome Oy*.

<sup>10</sup> Si vedano in tal senso tutte le decisioni riportate nella precedente nota ed altresì la sentenza *Palin Granit*, cit.

- grado di probabilità che (nel caso concreto) la sostanza venga destinata effettivamente al riutilizzo;
- immediatezza, o quantomeno non apprezzabile ritardo, del riutilizzo rispetto all'evolversi del processo produttivo che origina la sostanza/il materiale di cui trattasi;
- assenza di operazioni preliminari di trasformazione, che siano necessarie a tal fine;
- vantaggio economico derivante in capo al produttore delle sostanze/dei materiali in caso di riutilizzo;<sup>11</sup>

(v) il riutilizzo, che alle indicate condizioni può indurre ad escludere la ricorrenza di rifiuti, non deve peraltro produrre impatti ambientali o rischi per la salute umana maggiori di quelli insiti nell'impiego delle ordinarie materie prime o risorse che le sostanze/i materiali di cui trattasi vanno a sostituire.<sup>12</sup>

In questa prospettiva si impongono alcune precisazioni ed in particolare le seguenti:

- (vi) il fatto che la sostanza/il materiale siano assoggettati ad operazioni riconducibili a quelle previste dalla direttiva per lo smaltimento dei rifiuti (ad esempio termodistruzione o deposito permanente sul suolo) non comporta in sé e necessariamente che siano da classificarsi automaticamente ed inevitabilmente come tali. Ciò perché siffatte operazioni in sé non corrispondono necessariamente al “disfarsi” su cui è incentrata la nozione in esame<sup>13</sup>;
- (vii) d'altra parte, e per converso, anche il fatto che la sostanza/il prodotto in questione siano suscettibili di riutilizzazione economica o possano essere recuperati come combustibile in modo compatibile con le esigenze di tutela ambientale e senza trasformazioni non è di per sé dirimente al fine di stabilire se vengano in rilievo il concetto di “disfarsi” e dunque rifiuti,<sup>14</sup> essendo irrilevante una mera possibilità di ridestinazione futura, se il produttore o detentore comunque se ne disfi o abbia l'intenzione di disfarsene;
- (viii) analogamente, una sostanza che abbia le stesse proprietà e caratteristiche di una materia prima può comunque essere rifiuto se il detentore se ne disfi o abbia l'intenzione di disfarsene (come accade nel caso del gestore della cava che depositi sul suolo a tempo determinato i detriti risultanti dall'attività estrattiva)<sup>15</sup>;

Di conseguenza, occorre verificare in concreto, caso per caso e su base indiziaria, se ricorrano le indicate condizioni (in particolare sub iv),<sup>16</sup> mentre non sono conformi al diritto comunitario norme

<sup>11</sup> Vedasi nota 9.

<sup>12</sup> Cfr., in particolare, la sentenza *Commissione c. Italia* in causa C-283/07, cit.

<sup>13</sup> In tal senso cfr., ad esempio, la citata sentenza *Arco Chemie*, punto 50.

<sup>14</sup> Così la citata sentenza *Arco Chemie*, punto 65.

<sup>15</sup> Cfr. la citata sentenza *Palin Granit Oy*, punto 39.

<sup>16</sup> In merito possono vedersi le citate sentenze *Arco Chemie* e *Palin Granit*, rispettivamente ai punti 83 ss. e 36 ss.

nazionali le quali escludano senz'altro in via generale, "per categoria", sostanze o materiali dalla nozione di rifiuto (come è stato accertato nei confronti dell'Italia, con riguardo ai residui delle industrie agroalimentari per i quali fosse attestata in forma scritta la volontà di destinarli alla produzione di mangimi<sup>17</sup>).

In sintesi, può escludersi la sussistenza di un rifiuto se una sostanza, benché non "voluta" come obiettivo primario del processo di produzione, si presti ad essere riutilizzata, senza trasformazione preliminare, nell'ambito del medesimo processo di produzione<sup>18</sup> ovvero per il fabbisogno di operatori economici diversi da chi l'ha prodotta<sup>19</sup>, e vi sia certezza di tale destinazione nell'immediato o comunque entro tempi ragionevolmente contenuti, senza negativi impatti ambientali o sulla salute umana rispetto a quelli derivanti dall'utilizzo di materie prime.

d) Al di là dell'inevitabile dibattito cui siffatti orientamenti della Corte hanno dato luogo, ne sono risultate incertezze di carattere pratico per gli operatori.

Infatti, l'impiego di una nozione di rifiuto non riconducibile a categorie generali di sostanze/prodotti/processi ed incentrata invece fortemente su di un approccio casistico, legato ad una nozione dai contorni non ben definiti, come è quella del "disfarsi", non garantisce *a priori* (se non a fronte di un'enorme cautela, per vero voluta dalla normativa comunitaria ma indubbiamente onerosa per le imprese) che le valutazioni degli interessati, all'atto della gestione delle sostanze, coincidano senz'altro con quelle degli organi preposti al controllo ed all'applicazione delle sanzioni e con quelle dei giudici.

e) Un tentativo di ridurre tale incertezza – peraltro necessariamente entro i "confini" tracciati dalla Corte, dato il valore giuridico delle sentenze della medesima – è stato compiuto dalla Commissione CE con la Comunicazione interpretativa sui rifiuti e sui sottoprodotti.<sup>20</sup>

Con questo atto la Commissione ha inteso rafforzare la certezza del diritto e facilitare la comprensione e l'applicazione della nozione di rifiuto (rispetto ai materiali che non sono l'obiettivo primario di un processo di produzione, ma che possono essere considerati sottoprodotti non assimilabili ai rifiuti) al fine di agevolare il lavoro delle autorità competenti, consistente nello stabilire caso per caso se determinati materiali costituiscano rifiuti e, nel contempo, di informare adeguatamente gli operatori economici sul modo in cui tali decisioni vengono assunte.

<sup>17</sup> Cfr. la sentenza Commissione c. Italia nella causa C-195/03, cit.. La Corte, in questo caso, ha ritenuto inadeguata la presunzione basata sulla dichiarata volontà, indipendentemente dall'effettivo riutilizzo ed altresì aggiunto che, comunque, occorre verificare in concreto – al di fuori di ogni regime presuntivo generale – che il produttore/detentore delle sostanze o dei materiali derivanti come residui dall'industria agroalimentare tragga dal loro riutilizzo un vantaggio maggiore rispetto a quello derivante dal potersene disfare.

<sup>18</sup> Cfr. la citata sentenza *Palin Granit Oy*, punto 36.

<sup>19</sup> In tal senso cfr. la citata sentenza *Commissione c. Spagna*, punto 90.

<sup>20</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo relativa alla Comunicazione interpretativa sui rifiuti e sui sottoprodotti, Com(2007) 59 definitivo.

In tale prospettiva la Comunicazione ha “spiegato” la nozione di rifiuto alla luce dell’interpretazione fornita dalla Corte di giustizia, fornendo tra l’altro una sorta di “*check-list*” ed alcuni esempi.

La Commissione ha inoltre introdotto una precisazione sul valore economico dei materiali in questione, affermando (come già aveva fatto in precedenza la Corte di giustizia) che l’eventuale vendita di essi a fronte di un corrispettivo può costituire indizio del fatto che non siano rifiuti, ma non anche prova inequivocabile (essendo ben possibile che i rifiuti abbiano a loro volta valore economico<sup>21</sup>); d’altra parte, ha aggiunto, occorre comunque valutare che non venga proposto un prezzo meramente simbolico con il fine di sottrarre un materiale alla qualificazione come rifiuto (anche se, a tale ultimo proposito, potrebbe obiettarsi che sembra difficile immaginare che il letame destinato allo spandimento a fini agricoli, che la Corte ha considerato sottoprodotto e non rifiuto, fosse ceduto a titolo oneroso e, per giunta, a fronte di un prezzo non simbolico).

### **2.1.2. Il quadro attuale, di livello comunitario.**

Delle descritte evoluzioni ed elaborazioni – per vero non idonee a fare completa chiarezza – hanno tenuto conto il Parlamento europeo ed il Consiglio, nel redigere la nuova direttiva destinata a regolare la materia dei rifiuti in sostituzione delle precedenti dianzi citate.

La direttiva 2008/98 CE indica, infatti, già nelle sue premesse motivazionali (i cd. “considerando”, precisamente nel 22.esimo), l’esigenza di evitare confusione con riguardo ai vari aspetti della nozione di rifiuto e dunque di distinguere tra rifiuti e sottoprodotti.

Conseguentemente, ferma ed immutata essendo rimasta la nozione di rifiuto (contenuta nell’art. 3), l’art. 5 della direttiva stessa introduce, per la prima volta a livello *normativo* comunitario, la nozione di sottoprodotti.

Ciò comporta un rilevantissimo innovativo effetto, di precisazione e di limite, sulla (pur immutata) nozione di rifiuto.

Quand’anche si volesse infatti ritenere che la previsione normativa dei sottoprodotti costituisca una fattispecie di eccezione o di deroga, rispetto a quella dei rifiuti, e che dunque se ne imponga un’interpretazione restrittiva – nello spirito dei principi di elevato livello della tutela ambientale e di precauzione, consacrati nell’art. 174 del Trattato, che fino ad oggi hanno condotto la Corte ad interpretare estensivamente la nozione “contrapposta” di rifiuto – resta il fatto che, comunque, la nozione di “disfarsi” attorno alla quale ruota l’intera problematica in esame, deve oggi essere intesa, alla luce della nuova direttiva, anche con riguardo a quella di “sottoprodotto”, sicché non risulta più rimessa unicamente all’elaborazione giurisprudenziale descritta, né deve più ricercarsi,

---

<sup>21</sup> In tal senso cfr. la già citata sentenza Arco Chemie, punto 65. Lo conferma, oggi, anche il 42.esimo “considerando della direttiva 2008/98, di cui *infra* nel testo.

necessariamente, nell'ambito degli gli approdi di quest'ultima maturati sotto il vigore della precedente disciplina comunitaria.

Ai sensi dell'art. 5 della nuova direttiva si ha sottoprodotto allorquando (solo se ed in quanto) *«una sostanza od oggetto derivante da un processo di produzione il cui scopo primario non è la produzione di tale articolo»* soddisfa le seguenti, cumulative condizioni:

- (i) ne è certo il riutilizzo;
- (ii) il riutilizzo può avvenire direttamente senza alcun ulteriore trattamento diverso dalla normale pratica industriale;
- (iii) la sostanza o l'oggetto è prodotta/o come parte integrante di un processo di produzione;
- (iv) *«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 ad impatti complessivi negativi sull'ambiente o la salute umana».*

Tali requisiti per ampia parte ricalcano quelli già indicati sopra, "acquisiti" sulla base dell'evoluzione anteriore alla nuova direttiva

Spicca peraltro – e non può trattarsi di un caso – l'omessa menzione della convenienza economica/remuneratività dell'utilizzo, in precedenza individuata dalla Corte tra gli "indizi" rilevanti per l'individuazione del sottoprodotto, che dunque oggi non ne costituisce un requisito.

Ciò pare corrispondere ad una precisa scelta normativa e non si direbbe perciò che, sul punto, l'art. 5 della direttiva meriti un'interpretazione "integratrice".

Lo rivelano anche i lavori preparatori dai quali si desume che una versione "intermedia" del testo, quella approvata in prima lettura dal Parlamento europeo il 13 febbraio 2007,<sup>22</sup> conteneva una menzione del fatto che vi fosse un mercato le sostanze/i materiali qualificabili come sottoprodotti. Per contro la versione definitiva del testo non contiene più alcun riferimento alla sussistenza di un "mercato" e si accontenta del riutilizzo in un processo di produzione.

In linea con l'obiettivo di superare le incertezze manifestatesi nel passato, lo stesso art. 5 della direttiva ulteriormente prevede che, attenendosi ad una specifica procedura (cd. "di comitato"), la Commissione CE possa *«adottare misure per stabilire i criteri da soddisfare affinché sostanze o oggetti specifici siano considerati sottoprodotti e non rifiuti»*, ossia atti recanti le condizioni ed i criteri tecnici, anche dettagliati, relativi a singoli settori di attività economica, e dunque anche, all'occorrenza, ai frantoi ed alla sansa. Si pensi, ad esempio, al requisito (alquanto genericamente individuato dalla norma) consistente nell'assenza di trattamenti preliminari "diversi dalla normale pratica industriale", in rapporto all'asciugatura della sansa destinata al riutilizzo o alla separazione

---

<sup>22</sup> P6\_TC1-COD(2005)0281.

del cd. “nocciolino” (operazioni, queste, che recentemente la giurisprudenza nazionale – con rigore forse eccessivo – ha ritenuto sufficienti per escludere la nozione di sottoprodotto<sup>23</sup>).

Analoga attività di precisazione potrebbe ovviamente essere svolta anche da parte di fonti nazionali, purché nella piena osservanza della direttiva e di eventuali misure adottate dalla Commissione.

Tuttavia, un elemento di grande importanza e di ulteriore innovatività della direttiva medesima, sul punto, risiede nella ulteriore possibilità, prevista ancora dall’art. 5, che tali misure della Commissione addirittura risultino «*intese a modificare elementi non essenziali della presente direttiva, integrandola*» (cosa, questa, che non potrebbe invece essere disposta da fonti nazionali).

Trattasi di una clausola di “flessibilizzazione” di rilevantissima utilità pratica, che ovviamente soggiace ai principi generali del Trattato e dunque non può essere utilizzata in modo tale da porre a rischio l’ambiente e la salute umana – anche solo nella prospettiva del principio di precauzione e di prevenzione – ma può contribuire a semplificare il regime di materiali che non pongano siffatti rischi e nel contempo possano essere ascritti alla categoria dei sottoprodotti solo grazie a talune modifiche/integrazioni non essenziali della direttiva (si pensi, ad esempio ai possibili trattamenti necessari per le sanse allorquando queste, per la tipologia di processo impiegata, sono “prodotte” dal frantoio in forma semiliquida e quindi richiedono un notevole trattamento preliminare, salvo che emergano soluzioni tecnologiche idonee a consentirne direttamente il riutilizzo in tale stato).

Spetterà alla Commissione valutare in quali casi e con quali cautele esercitare il potere di cui trattasi, in funzione, da un lato, della certezza del diritto e, dall’altro, del sostegno ad altre politiche comunitarie come può essere, all’occorrenza, quella agricola nei suoi specifici aspetti riguardanti la produzione di olio d’oliva.<sup>24</sup>

Un atto della Commissione che, alla luce di quanto esposto, precisasse le condizioni alle quali la sansa può considerarsi sottoprodotto, ancorché eventualmente non particolarmente appetibile per valore, potrebbe essere alquanto utile al settore in esame.

### **2.1.3. Il quadro attuale, di livello nazionale.**

Il diritto italiano, con il d. lgs. n. 152/2006 contenente norme in materia ambientale (il cd. codice dell’ambiente), reca a sua volta definizioni di “rifiuto” e “sottoprodotto” dettate con il fine di adeguare l’ordinamento nazionale a quello comunitario; esse si rinvencono nell’art. 183.1, lett. a) e p), quest’ultima risultante dalla modifica introdotta con il d. lgs. n. 4/2008 tuttavia anteriormente alla direttiva 2008/98 CE.

<sup>23</sup> Cfr. Cass., Sez. III pen., 11 gennaio 2010, n. 773.

<sup>24</sup> La produzione comunitaria di olio d’oliva risulta incentivata e tutelata nell’ambito della politica agricola comunitaria. In merito possono vedersi, in particolare, il regolamento CE, 19 gennaio 2009, n. 79 ed il regolamento CE 22 ottobre 2007, n. 1234.

Mentre la nozione di rifiuto è codificata in modo corrispondente e coerente rispetto a quella comunitaria, per il sottoprodotto (definito solo in seguito a livello CE, dalla nuova direttiva 2008/98) si pone un problema.

L'art. 183.1, lett. p), infatti, dopo avere indicato i sottoprodotti come sostanze e materiali di cui il produttore non intende disfarsi, reca un elenco di criteri, requisiti e condizioni che devono essere cumulativamente soddisfatti; mentre i primi quattro punti di tale elenco<sup>25</sup> corrispondono in sostanza alla nozione comunitaria sopravvenuta attraverso la direttiva (seppure con qualche incertezza nella formulazione, peraltro superabile in via ermeneutica, e con qualche elemento di precisazione) il quinto, consistente nel fatto che le sostanze ed i materiali classificabili come sottoprodotto debbano avere un «valore economico di mercato», riflette lo stato della giurisprudenza della Corte di giustizia al momento della formazione della norma nazionale in esame, che però risulta oggi superato dalla formulazione della nuova direttiva la quale non prevede tale requisito.

L'art. 183, lett. p), del d. lgs. n. 152/2006 dovrebbe quindi essere modificato – il che potrà avvenire agevolmente in sede di recepimento della direttiva 2008/98 – per essere portato a coincidenza con la nozione normativa europea del sottoprodotto oggi contenuta nell'art. 5 della stessa.

La modifica si presenta come necessaria perché, in difetto, si determinerebbe il risultato dell'applicabilità, in Italia, di una nozione ristretta di sottoprodotto e, quindi, di una correlativa maggiore estensione di quella di rifiuto; risultato, questo, che sarebbe giuridicamente ammissibile, anche nella prospettiva delle relazioni tra le fonti normative comunitarie e nazionali, dato che il diritto italiano risulterebbe più rigoroso (in punto cautele per la tutela dell'ambiente e della salute umana) e quindi non lesivo di quello comunitario, ancorché da esso difforme.<sup>26</sup>

Allo stato risulta l'intenzione del legislatore italiano di anticipare proprio questo profilo dell'attuazione della direttiva 2008/98 con una norma volta a ridefinire i sottoprodotti, che in effetti non porrebbe più il requisito del valore economico (AS n. 1781, art. 21).

Peraltro la nuova norma *in itinere* appare destinata a contenere un'aggiunta<sup>27</sup> – non certo necessitata sul piano comunitario – che per talune sostanze, e segnatamente i residui delle lavorazioni agricole,

<sup>25</sup> Si tratta, in particolare, delle seguenti condizioni: (i) l'essere i materiali o le sostanze originati da un processo non direttamente destinato alla loro produzione; (ii) la certezza del loro impiego, fin dalla fase della produzione, in un processo previamente individuato e definito; (iii) il soddisfacimento di requisiti merceologici e di qualità ambientale idonei a garantire che l'impiego non dia luogo ad emissioni e ad impatti ambientali qualitativamente e quantitativamente diversi da quelli autorizzati per l'impianto (od il sito) dove sono destinati ad essere utilizzati; (iv) l'assenza di trattamenti preventivi o trasformazioni preliminari finalizzati al soddisfacimento dei requisiti di cui al precedente punto (iii).

<sup>26</sup> In tema può vedersi, seppure con riguardo a tutt'altra materia, Corte cost. 7 novembre 1995, n. 482..

<sup>27</sup> Si tratta del seguente periodo, che verrebbe introdotto nel nuovo art. 183.1, lett. p) del d. lgs. n. 163/2006: «Rientrano altresì tra i sottoprodotti non soggetti alle disposizioni di cui alla parte quarta del presente decreto, purché rispettino le disposizioni precedenti, i residui delle lavorazioni agricole, di allevamento e forestali anche qualora utilizzati al di fuori del luogo di produzione o ceduti a terzi, qualora rispettino le condizioni di tracciabilità appositamente definite con decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare».

di allevamento e forestali, appare destinata ad introdurre condizioni aggiuntive. Queste, inerenti all'istituzione di un meccanismo di tracciabilità, da un lato complicheranno la gestione dei sottoprodotti di cui trattasi, rendendola anche maggiormente onerosa e, dall'altro, rischiano di far apparire non immediatamente applicabile la loro sottrazione alla disciplina dettata per i rifiuti, in attesa delle previste disposizioni attuative, da introdursi con decreto ministeriale.

Si direbbe, peraltro, che tale disposizione non sia destinata ad applicarsi alla sansa e che questa possa restare dunque soggetta ai soli requisiti "generali" dei sottoprodotto, corrispondenti a quelli comunitari, non trattandosi propriamente di un residuo di lavorazioni agricole, quanto piuttosto di un residuo del settore agroalimentare (su questa qualificazione si tornerà, da altro punto di vista, al par. 2.2.1.2., *sub* lett. d)).

## **2.2. La sansa di frantoio tra rifiuto e sottoprodotto.**

Quanto illustrato consente ora di analizzare più specificamente la qualificazione e la disciplina della sansa derivante dai frantoi d'oliva, rispetto alla disciplina dei rifiuti e dei sottoprodotti.

### **2.2.1. La sansa come sottoprodotto.**

#### **2.2.1.1. In generale.**

a) Le condizioni per l'impiego, quale sottoprodotto, della sansa risultante dal processo di pressatura che si svolge nel frantoio, senza che vengano ad applicazione le norme in tema di rifiuti, *possono* ricorrere con riguardo a tutte le prospettate destinazioni di essa, quali sono, come già detto: la cessione ai sansifici, per l'ulteriore lavorazione chimica volta all'estrazione di olio di sansa; lo spandimento sul terreno quale fertilizzante (o nei terreni di riempimento); l'aggiunta nei mangimi destinati alla zootecnia; la combustione (o altra modalità di valorizzazione), quale biomassa, in impianti per la produzione di energia.

Con ciò non si vuole sostenere che siffatti impieghi siano senz'altro (o di per sé) tali da indurre a configurare la sansa quale sottoprodotto piuttosto che quale rifiuto.

Occorre, infatti, che nei concreti casi il frantoio si organizzi affinché ricorrano le condizioni di cui si è detto sopra (non potendosi comunque ragionare per categorie generali o per presunzioni, come ha chiarito la Corte di giustizia attraverso la già ricordata giurisprudenza la quale, sul punto, non è superata dall'impostazione della direttiva del 2008).

Per comodità espositiva si verificherà l'esistenza di tali condizioni/requisiti secondo un ordine diverso da quello in cui li enumerano l'art. 5 della dir. 2008/98 (ed in modo più o meno corrispondente l'art. 183 del d. lgs. n. 152/2006, di cui si è detto sopra).

b) Innanzitutto, la sansa originante dalla pressatura meccanica delle olive nel frantoio, per la produzione dell'olio d'oliva, soddisfa senz'altro la condizione secondo cui può aversi sottoprodotto

soltanto nel caso di sostanze prodotte come parte integrante del processo (seppure non come obiettivo primario del medesimo).

Inoltre, rispetto a tutti i possibili impieghi sopra prospettati, è possibile ritenere che la sansa si presti al diretto utilizzo senza la necessità di un particolare trattamento specifico diverso dalla normale pratica industriale e dunque sostanzialmente tal quale essa rinviene dalla pressatura nel frantoio, quantomeno se quest'ultimo funziona secondo la tecnica di processo più largamente in uso in Italia, che rende una sansa già sufficientemente asciutta; è vero che può occorrere un'ulteriore asciugatura, ma si direbbe (salvo quanto si detto al par. 2.1.2.) che questa possa ricondursi alla nozione di "comune pratica industriale" e dunque non risulti incompatibile con i requisiti normativamente stabiliti per i sottoprodotti.

c) Non scontato è invece l'ulteriore requisito della certezza e dell'immediatezza dell'utilizzo (o quantomeno dell'accettabilità dei tempi di deposito preliminare in vista dell'utilizzo).

Il solo fatto che la sostanza oggettivamente si presti ad essere utilizzata non è sufficiente, come risulta dalla previsione della direttiva che richiede, appunto, la certezza, e come ha insegnato ad esempio la giurisprudenza comunitaria relativa al deposito sul suolo dei detriti di cava o dei residui dell'attività mineraria.<sup>28</sup>

Inoltre, l'onere della prova relativa alla certezza ed all'immediatezza (o, almeno, al non eccessivo differimento temporale) dell'utilizzo grava sull'operatore economico (imprenditoriale od artigiano che sia) esercente il frantoio produttore e detentore della sostanza.

Sul punto può soccorrere, ad esempio, il fatto che tale soggetto disponga di contratti con altri operatori economici, nei quali si preveda la cessione a questi della sansa per quantitativi ed in tempi determinati in modo certo e compatibili con il volume di produzione complessiva; peraltro, non sembra neppure da escludere il fatto che una consolidata prassi di effettivo riutilizzo (per il singolo frantoio concretamente considerato) possa risultare sufficiente, pur in assenza degli anzidetti legami contrattuali.

d) Non sembra invece imprescindibile – alla luce del delineato quadro comunitario, ed in particolare dell'attuale codificazione degli elementi che danno vita al sottoprodotto, da parte dell'art. 5 della dir. 2008/98 – che il riutilizzo avvenga nell'ambito di contratti a titolo oneroso, o comunque dietro pagamento di un prezzo (oltretutto non simbolico) in favore dell'esercente il frantoio.

Naturalmente, secondo quanto si è già illustrato sopra, fin tanto che – in attesa dell'auspicata modifica – il diritto nazionale (con l'art. 183.1, lett. p), n. 5)) richiede espressamente che i sottoprodotti abbiano un valore economico di mercato, i contratti per il reimpiego certo della sansa dovranno corrispondere anche a tale requisito (che, tuttavia, nelle more, potrà forse essere interpretato in modo "attenuato", alla luce del mutato quadro di riferimento comunitario, e dunque

<sup>28</sup> Si vedano le già citate sentenze *Palin Granit* ed *AvestaPolarit Chrome*.

essere ad esempio desunto anche solo dal fatto che il destinatario dei sottoprodotti li ritiri a proprie spese dal frantoio).

e) Infine, per ciò che concerne l'ultima delle condizioni stabilite dall'art. 5 della direttiva, tutti gli ulteriori utilizzi della sansa che si stanno esaminando sono certamente legali (nel senso che non sono vietati e/o che non esiste alcuna norma la quale ne imponga di diversi), mentre è da vedersi caso per caso, anche in linea tecnica, se ed eventualmente a quali condizioni supplementari possano dirsi (i) soddisfatti "tutti i requisiti pertinenti riguardanti i prodotti e la protezione della salute e dell'ambiente" e (ii) assenti "impatti complessivi negativi sull'ambiente o la salute umana".

La genericità di tali clausole, contenute nella direttiva, che a prima vista potrebbe determinare qualche incertezza, si riduce se l'interprete opportunamente valorizza il retrostante quadro giurisprudenziale di cui sopra.

Pare corretto intendere quanto sub (i) nel senso che debbano essere soddisfatti i requisiti pertinenti riguardanti i prodotti e la protezione della salute e dell'ambiente se ed in quanto posti da specifiche norme, le quali dovrebbero comunque essere osservate nell'ambito delle attività per le quali si prospetta l'impiego della sansa (nello stesso senso dispone l'art. 183.1, lett. p), n. 3), laddove richiede che i sottoprodotti «soddisfino requisiti merceologici e di qualità ambientale idonei a garantire che il loro impiego non dia luogo ad emissioni e ad impatti ambientali qualitativamente e quantitativamente diversi da quelli autorizzati per l'impianto dove sono destinati ad essere utilizzati»).

Sotto questo profilo, nessuno dei possibili utilizzi qui in esame, per la sansa, sembra porre problemi particolari, né tantomeno insormontabili.

La previsione dell'art. 5 della direttiva che richiede l'assenza di impatti complessivi negativi sull'ambiente o la salute umana semplicemente riecheggia gli obiettivi fondamentali della politica comunitaria dell'ambiente, stabiliti dal Trattato; dato che ogni attività umana ha, di per sé, impatti sull'ambiente, occorre intendersi sul significato del termine "impatti negativi" che figura nella norma in esame. Il corretto significato pare essere, sempre alla luce della giurisprudenza anteriore alla nuova nozione, che indubbiamente l'ha influenzata, quello di non ammettere forme di utilizzo dei sottoprodotti le quali siano più gravose per l'ambiente e la salute umana rispetto alle corrispondenti ipotesi di utilizzo di materiali o prodotti "primi".

Considerato il carattere di sostanza naturale, che è proprio della sansa, e date le sue caratteristiche, siffatti negativi impatti sembrano da escludersi.

Una siffatta conclusione non può tuttavia essere formulata in modo attendibile da parte della dottrina giuridica la quale, nondimeno, può indicare una univoca e definitiva soluzione *procedurale* al problema – per questo e per tutti gli altri requisiti – nell'emanazione, da parte della Commissione CE, di una specifica "misura", ai sensi dell'art. 5 della direttiva (di cui già si è detto), volta a stabilire

normativamente, in linea tecnica, i criteri specifici da soddisfare affinché la sansa sia considerata sottoprodotto e non rifiuto in relazione all'uso nei sansifici ed agli altri usi qui prospettati (all'occorrenza anche in via di modifica/integrazione della direttiva quanto ad elementi non essenziali, come parimenti prevede il citato art. 5).

In difetto – e se, come pare, la Commissione non sembra allo stato orientata ad avvalersi di tale potere – la medesima operazione (salvo che per l'aspetto modificativo/integrativo della direttiva) potrebbe essere svolta per mezzo di una fonte di diritto nazionale (come peraltro già dispone l'art. 185.2 del d. lgs. n. 152/2006, chiaramente in via esemplificativa e non tassativa, con riguardo ad altri materiali – materie fecali e vegetali provenienti da attività agricole; materiali litoidi o terre di coltivazione; eccedenze derivanti dalle preparazioni di cibi – ma in tal caso senza la possibilità di avere certezza assoluta in ordine alla compatibilità di essa con il diritto comunitario di cui solo la Corte di giustizia *ex post* sarebbe giudice).

#### 2.2.1.2. ... e rispetto a ciascuno dei possibili impieghi prospettati.

Riguardo a singoli possibili impieghi della sansa che si sono prospettati (diversi dalla cessione al sansificio, per la quale la trattazione che precede dovrebbe risultare esauriente) è possibile aggiungere ancora alcune brevi considerazioni.

a) L'utilizzo della sansa quale integratore per mangimi animali è già stato favorevolmente valutato, quanto alla *possibile* qualificazione come sottoprodotto, nella Comunicazione interpretativa della Commissione CE di cui si è detto sopra che, nell'Allegato I, recante alcuni esempi, indica espressamente i sottoprodotti dell'industria agroalimentare, tra cui quelli da frangitura di oleaginosi, utilizzati come materie prime nei mangimi od alimenti composti per animali; come già chiarito, ciò non vale tuttavia quale regola o presunzione generale ma subordinatamente al concreto riscontro in ogni singolo caso delle condizioni stabilite dall'art. 5 della direttiva.

b) Lo spandimento sui terreni agricoli a fini di fertilizzazione – se certo e se svolto in modo da soddisfare le altre condizioni di cui sopra (non ovviamente se avviene alla stregua di una discarica più o meno dissimulata<sup>29</sup>) – può essere effettuato senza che il materiale venga perciò a qualificarsi come rifiuto (benché sul piano oggettivo possa corrispondere ad una delle operazioni di smaltimento

---

<sup>29</sup> Esistono alcune sentenze della Corte di Cassazione penale recanti condanne per violazione della disciplina dei rifiuti, emesse nei confronti di gestori di frantoi che abbandonavano in modo incontrollato su suoli contigui ed incolti montagne di sansa e, dunque, non potevano affermare (sul piano dei fatti) di averla destinata ad uso agronomico. Possono vedersi, ad esempio, Cass., Sez. III pen., 4 aprile 2007, n. 13.753; 27 marzo 2007, n. 928; 5 giugno 2007, n. 943/2007, commentate da V. Vattani, *La sansa e le acque di vegetazione delle olive rientrano nella categoria dei rifiuti*; M. Santoloci, *Cassazione: 1) la sansa di olive non rientra tra i sottoprodotti; di regola – e salvo eccezioni – è rifiuto. Lo spandimento illegale è reato e non sanzione amministrativa; 2) Gli allevamenti di bestiame sono di regola insediamenti produttivi e le acque reflue di tipo industriale. Lo scarico è reato*; M. Santoloci e V. Vattani, *L'utilizzazione agronomica dei reflui dei frantoi oleari. La disciplina in deroga ed il sistema sanzionatorio delle illegalità*, tutti in [www.dirittoambiente.com](http://www.dirittoambiente.com).

– sul suolo – contemplate dalla normativa sui rifiuti<sup>30</sup>), se non altro sulla base di quanto già deciso sullo specifico punto (già prima della nuova direttiva) dalla Corte di giustizia nel caso del letame da allevamento zootecnico, per il quale ha escluso che venisse in rilievo il “disfarsi”<sup>31</sup> (e tanto più dopo che la direttiva espressamente definisce il sottoprodotto senza alcun riferimento al suo valore economico di mercato).

Del resto lo spandimento delle sanse (e delle acque di vegetazione derivanti dal processo) sui terreni agricoli, a fini di fertilizzazione, è previsto normativamente fin dalla l. n. 574/1996, attuata a livello di dettaglio tecnico e “burocratico” dal D. M. 6 luglio 2005 e da atti normativi/amministrativi regionali;<sup>32</sup> discipline, queste, successivamente “confermate” dal codice dell’ambiente che la richiama all’art. 112.

Analogamente (seppure in assenza di normative specifiche) dovrebbe ammettersi il riuso della sansa-sottoprodotto quale additivo per i terreni di riempimento destinati, ad esempio, alle cave.

c) Del pari, e sulla base della stessa impostazione, dovrebbe potersi ritenere ammesso l’impiego della sansa come biomassa per la produzione di energia (a sua volta destinata alla distruzione mediante un trattamento termico, e nondimeno suscettibile di non essere considerata come l’oggetto di un “disfarsi” da parte del produttore, se dal medesimo avviata ad un utilizzo certo e tempestivo, in assenza di appositi trattamenti preliminari esulanti dalla comune pratica industriale).

Del resto la Corte di giustizia ha chiarito, secondo quanto detto sopra, che il solo fatto *oggettivo* di sottoporre una sostanza ad un trattamento riconducibile alle tipologie di smaltimento previste per i rifiuti non comporta che la sostanza stessa assuma tale natura.

Della specifica disciplina inerente alla produzione di energia da biomasse si dirà nel seguito in un apposito paragrafo.

Può tuttavia anticiparsi fin d’ora come la biomassa, ai sensi di tale disciplina, possa essere sia rifiuto sia “non rifiuto”; il che ulteriormente conferma come la distruzione della sostanza, con finalità di produzione di energia, non costituisca di per sé un “disfarsi” e dunque un insuperabile indice della sussistenza di un rifiuto.

Appare quindi sostenibile che, se una sostanza, che deriva da un processo produttivo (nella specie la sansa) è destinata con certezza al riutilizzo quale biomassa nell’osservanza delle condizioni dell’art. 5 della direttiva 2008/98, essa non costituisce rifiuto; il che non toglie che altre sostanze, di cui i produttori o detentori sia siano in concreto disfatti (od abbiano in concreto inteso disfarsi), pur essendo rifiuti per tale ragione, possano nondimeno essere utilizzate a loro volta per la produzione di

<sup>30</sup> Si veda l’Allegato I alla dir. 2008/98, sub D1.

<sup>31</sup> Si veda, in merito, la sentenza citata nella nota 7.

<sup>32</sup> Si vedano, ad esempio, la delibera della Giunta regionale della Liguria in data 27 luglio 2007, n. 848 (B. U. 22 agosto 2007, n. 34, parte II) ed il regolamento regionale della Toscana approvato con D.P.G.R. 8 settembre 2008, n. 46 (B. U. 17 settembre 2008, n. 29, parte I).

energia da biomasse (si pensi, ad esempio, ad eventuali scarti derivanti dalla cura di giardini conferiti al gestore del servizio pubblico di igiene urbana o dal medesimo raccolti).

d) Rispetto agli usi prospettati da ultimo (uso agronomico e produzione di energia da biomasse) è opportuno valutare ancora un aspetto.

L'art. 2.1, lett. f) della dir. 2008/98 prevede l'inapplicabilità completa ed assoluta (cioè a priori) della disciplina dei rifiuti con riguardo al «materiale agricolo o forestale naturale non pericoloso utilizzato nell'attività agricola, nella selvicoltura o per la produzione di energia da tale biomassa mediante processi o metodi che non danneggiano l'ambiente né mettono in pericolo la salute umana» (analogamente dispone l'art. 185.2 del d. lgs. n. 163/2006).

Si potrebbe essere indotti a ritenere che la sansa sia qualificabile come materiale agricolo naturale non pericoloso e, dunque, riconducibile alla predetta norma.

In tale prospettiva il “materiale agricolo” non è specificamente definito.

Esiste, nel diritto comunitario, una definizione di “prodotto agricolo”, contenuta nell'art. 32 del Trattato (ora 38) e richiamata dal regolamento CE n. 73/2009, secondo cui si intendono come tali «i prodotti del suolo ... come pure i prodotti di prima trasformazione che sono in diretta connessione con tali prodotti».

Tali prodotti agricoli, prosegue l'art. 32, sono enumerati in un apposito allegato I allo stesso Trattato, nel quale figurano, tra l'altro, i frutti oleosi e l'olio d'oliva, ma anche i «residui e cascami delle industrie alimentari» e dunque pure la sansa.

Questo comporta che l'art. 32, nel riferirsi ai prodotti, non alluda soltanto a quelli che – con terminologia mutuata dal settore dei rifiuti – siano deliberatamente prodotti come oggetto principale del processo agricolo e della prima trasformazione, ma anche a quelli che ne sono un risultato inevitabile di per sé non ricercato.

Diviene allora necessario stabilire quale sia il rapporto tra le norme inerenti alla politica agricola, per le quali la sansa può essere considerata alla stregua di un prodotto agricolo, e quelle della direttiva n. 2008/98, che all'art. 2 esenta in modo completo ed assoluto dall'osservanza della disciplina dei rifiuti (e quindi anche dei sottoprodotti), non già esattamente i “prodotti agricoli” di cui all'art. 32 del Trattato, bensì “materiali agricoli” non meglio definiti dalla stessa direttiva.

Data l'assonanza, si potrebbe essere indotti a ritenere che i secondi coincidano con i primi.

Tuttavia non sembra corretto interpretare in tal senso le norme di cui trattasi, dato che i criteri ermeneutici del diritto comunitario sono ben altri ed impongono di considerare, prioritariamente, le finalità delle norme, nella prospettiva del loro effetto utile.<sup>33</sup>

<sup>33</sup> In tema può vedersi Corte giust. CE, 4 ottobre 2001, C-403/99, *Commissione c. Italia*.

Da questo punto di vista, non è per nulla scontato che i fini, rispettivamente, della politica agricola e di quella ambientale, portino effettivamente a far coincidere le due nozioni, pur se assonanti sul piano letterale.

Tanto più che, sempre sul piano strettamente letterale, ma da diverso punto di vista, non è né ovvio né evidente che la sansa sia un materiale agricolo, dato che in realtà essa non deriva in modo diretto dall'agricoltura. Ciò non è di secondaria importanza, se si considera la già evidenziata necessità (costantemente ritenuta dalla Corte di giustizia) di interpretare estensivamente le norme di tutela ambientale, al fine dell'efficace conseguimento degli obiettivi dell'art. 174 Tr.

In questa prospettiva non può trascurarsi, ed appare anzi dirimente, il fatto che la stessa direttiva 2008/98, all'art. 3.1, n. 4, nel definire i "rifiuti biodegradabili", contempli espressamente anche quelli prodotti dagli impianti dell'industria alimentare. Il che non significa che la sansa sia senz'altro un rifiuto (di specie biodegradabile), ma che, se in uno specifico caso non ricorressero le condizioni esaminate le quali consentono di considerarla alla stregua di un sottoprodotto, essa non sarebbe esonerata (solo perché di "derivazione" agricola) dall'osservanza della disciplina dettata per i rifiuti. In pratica, anche l'art. 3.1, n. 4, concorre a definire (restrittivamente) la nozione di "materiale agricolo" rilevante ai fini della delimitazione del campo applicativo della disciplina dettata per i rifiuti ed i sottoprodotti, non consentendo di ricondurre anche la sansa a tale nozione e dunque impedendo di considerare la sostanza di cui trattasi come esclusa in modo completo ed assoluto da tale disciplina, come invece avviene per quelle che effettivamente si lasciano inquadrare tra i materiali agricoli reimpiegati in agricoltura od utilizzati per la produzione di energia da biomasse. Ciò non toglie, ovviamente, che restino valide le considerazioni dianzi svolte circa la possibilità che la sansa (sebbene non sottratta *ex se* al campo di applicazione della direttiva 2008/98) possa essere gestita in modo da risultare soggetta al regime dei sottoprodotti anziché a quello dei rifiuti (anche nel riutilizzo a fini agronomici o per la produzione di energia da biomasse).

### **2.2.2. La sansa come rifiuto.**

D'altra parte è possibile altresì che la sansa, nel frantoio, venga in rilievo come rifiuto.

In particolare una siffatta situazione può verificarsi perché l'esercente l'impianto non riesce o non vuole organizzarne una forma di utilizzo certo nell'ambito delle prospettate possibili attività di ulteriore impiego.

In tale caso si porrebbero altri problemi, connessi all'applicazione delle norme in tema di rifiuti.

#### **2.2.2.1. La responsabilità per il corretto recupero o smaltimento.**

Il gestore del frantoio, in quanto produttore del rifiuto, avrebbe (a certe condizioni) la responsabilità della corretta gestione del medesimo fino all'eventuale recupero o fino allo smaltimento.

Secondo le generali norme della dir. 2008/98 (art. 15), dettate nei confronti degli Stati membri e destinate ad essere da questi attuate in dettaglio:

(i) gli Stati adottano le misure necessarie per garantire che ogni produttore o detentore di rifiuti (qui il frantoio) provveda personalmente al loro trattamento (cioè recupero o smaltimento) oppure li consegna ad un commerciante o ad un ente o ad un'impresa che effettua le operazioni di trattamento o ad un soggetto addetto alla raccolta dei rifiuti, pubblico o privato, in conformità alle disposizioni della direttiva riguardanti la cd. gerarchia dei rifiuti e la protezione dell'ambiente e della salute umana;

(ii) quando i rifiuti sono trasferiti per il trattamento preliminare dal produttore o detentore (frantoio) ad uno dei soggetti sub (i), la responsabilità (anche in capo al produttore o detentore) dell'esecuzione di un'operazione completa di recupero o smaltimento di regola non è assolta;

(iii) le condizioni di tale responsabilità sono precisate dagli Stati membri, che decidono in quali casi il produttore conserva la responsabilità per l'intera catena di trattamento (cioè fino alla cessazione della qualità di rifiuto, a seguito di recupero, oppure fino al completo smaltimento).

Il diritto italiano prevede in proposito (ancora in attuazione della direttiva 2006/12) due distinti regimi, l'uno valido per i rifiuti urbani e per quelli assimilati, nel quale in sostanza il produttore si libera da ogni responsabilità consegnandoli al servizio pubblico di igiene urbana, e l'altro valido per gli altri rifiuti, cioè quelli speciali (comprendenti, per espressa disposizione di legge – d. lgs. n. 152/2006, art. 184.3 – quelli derivanti da attività agricole, quelli agro-industriali e quelli artigianali e dunque certamente anche la sansa da frantoio), che è più gravoso.

La responsabilità del produttore di rifiuti speciali, infatti, può cessare (ai sensi dell'art. 184 del d. lgs. n. 152/2006):

(i) con l'autosmaltimento;

(ii) con il conferimento al servizio pubblico di raccolta (che, tuttavia, per i rifiuti speciali è ammesso solo previa stipula di una convenzione tra il produttore dei rifiuti stessi ed il gestore del servizio pubblico, nell'ambito della quale la tariffa non è fissata in via normativa/amministrativa ed è quindi rimessa alla negoziazione commerciale);

(iii) con il conferimento ad un soggetto autorizzato al recupero o allo smaltimento, a condizione che, entro tre mesi dalla spedizione, il produttore abbia ricevuto una copia del formulario di trasporto controfirmato e datato dal destinatario (ovvero, alla scadenza del termine, abbia denunciato l'omesso ricevimento);

(iv) con il conferimento ad un soggetto autorizzato alle operazioni di raggruppamento, ricondizionamento e deposito preliminare, se, oltre ad essere soddisfatta la condizione sub (iii), il produttore abbia ricevuto anche il certificato di avvenuto smaltimento rilasciato dal titolare dell'impianto che effettua tale operazione.

#### 2.2.2.2. Le singole possibilità di recupero o smaltimento.

a) Nel delineato quadro l'operatore economico esercente il frantoio che produca "sansa-rifiuto" si trova, sostanzialmente, con quattro possibilità:

(i) l'autosmaltimento, o il recupero in proprio, dotandosi di un idoneo impianto all'interno del frantoio (che potrebbe godere di un regime semplificato, non richiedente l'autorizzazione di cui all'art. 23 della dir. 2008/98, ai sensi del successivo art. 24, il quale ultimo consente la deroga nel caso in cui lo Stato detti per la specifica attività regole generali relative ai tipi ed alle quantità di rifiuti, nonché al metodo di trattamento da utilizzare in conformità alla gerarchia dei rifiuti e, nel caso di autosmaltimento, con l'impiego delle migliori tecniche disponibili; vedasi, per l'Italia, il D. M. 5 febbraio 1998, che in effetti regola specificamente le operazioni di recupero della sansa-rifiuto<sup>34</sup>);

(ii) il conferimento al gestore del servizio di igiene urbana, in regime di convenzione;

(iii) il conferimento, previo trasporto da affidarsi a soggetto autorizzato, ad impianti di recupero o smaltimento a loro volta autorizzati (con le cautele di cui sopra, per evitare corresponsabilità nel caso in cui il trasportatore non recapiti effettivamente i rifiuti all'impianto di destinazione);

(iv) il conferimento, previo trasporto da affidarsi a soggetto autorizzato, ad un soggetto autorizzato alle operazioni di raggruppamento, ricondizionamento e deposito preliminare, ai fini del successivo invio ad impianti di recupero o smaltimento autorizzati (anche in questo caso con le cautele di cui sopra, per evitare corresponsabilità dovute non solo all'eventuale fatto del trasportatore, ma anche all'eventuale inadempienza agli obblighi di legge da parte del primo affidatario).

b) La situazione potrebbe essere semplificata se la "sansa-rifiuto" fosse assimilabile ai rifiuti urbani, almeno per i frantoi di ridotte dimensioni.

In tal caso, infatti, il produttore potrebbe limitarsi a consegnarla al servizio di igiene urbana senza necessità di convenzione e pagando la tassa o tariffa di igiene urbana.

Tuttavia, sebbene ciò non sembri corrispondere ad un preciso vincolo o limite comunitario, il legislatore nazionale, pur avendo rimesso ai Comuni il potere di determinare in concreto quali siano i rifiuti assimilabili agli urbani (sebbene nell'ambito di criteri quali- e quantitativi stabiliti dallo Stato), ha comunque escluso la possibilità di assimilazione dei «*rifiuti che si formano nelle aree produttive, compresi i magazzini di materie prime e di prodotti finiti, salvo i rifiuti prodotti negli uffici, nelle mense, negli spacci, nei bar e nei locali al servizio dei lavoratori o comunque aperti al pubblico*»; il che, allo stato, impedisce *a priori* l'assimilazione della sansa in quanto formata in area produttiva.

Sul punto, salva una previa analisi economica (volta a comparare il livello di costo dell'affidamento dei rifiuti speciali al servizio di igiene urbana in regime di convenzione, da un lato, ed il livello del

<sup>34</sup> Cfr., in particolare, l'allegato 1, *sub* 11.12.2 e l'allegato 2, suballegato 1, *sub* 3.2.

costo di tassa o tariffa per l'ipotesi dell'assimilazione agli urbani, dall'altro) potrebbe essere ragionevole riflettere in ordine ad una modifica della normativa (statale) in modo da consentire l'assimilazione con riguardo ai frantoi di più ridotte dimensioni condotti artigianalmente.

Anche perché in tal modo la sansa, acquisita quale rifiuto dal gestore del servizio urbano, potrebbe essere da questi destinata al recupero od alla produzione di energia da biomasse con conseguente soddisfacimento degli obiettivi inerenti alla gerarchia dei rifiuti ed all'incentivazione dell'energia da fonti rinnovabili.

#### 2.2.2.3. I costi della gestione della sansa quale rifiuto.

L'eventuale assoggettamento della sansa alla disciplina dei rifiuti (per le ragioni di cui sopra) comporterebbe notevoli costi, non agevolmente sopportabili dai frantoi, specie se di minori dimensioni.

Si pensi, ad esempio, oltre ai costi di trasporto e smaltimento/recupero, anche ai costi inerenti all'osservanza delle norme dettate in tema di documentazione per i produttori di rifiuti speciali.

Tali costi non sempre dipendono dal regime comunitario dei rifiuti, essendo talora conseguenza di scelte puramente nazionali assunte nel relativo recepimento (come la Corte di giustizia ha già avuto modo di evidenziare<sup>35</sup>).

Sebbene appaia arduo immaginare proposte di modifica normativa volte a migliorare tale aspetto per i soli frantoi (anche a causa dei problemi che ne deriverebbero con riguardo ai principi di eguaglianza e ragionevolezza) risulta evidente che la tematica non potrà e non dovrà essere ignorata dal legislatore nazionale. Si pensi, ad esempio, all'obbligo di trasportare i rifiuti con veicoli adibiti esclusivamente a tale scopo, che rispetto a materie naturali e non pericolose come la sansa può risultare davvero sproporzionato e privo di senso.

### **3. La sansa quale biomassa da cui produrre energia, nella prospettiva delle norme relative a quest'ultimo settore.**

Come preannunciato, il tema dell'utilizzo della sansa quale biomassa merita un approfondimento specifico,<sup>36</sup> dato che vengono in rilievo anche le norme dettate per la regolazione dell'energia.

a) La promozione dell'utilizzo delle energie prodotte da fonti rinnovabile, già perseguita dal diritto comunitario con la direttiva 2001/77, risulta ora affidata anche e soprattutto dalla nuova direttiva 2009/28.

---

<sup>35</sup> Si veda, ad esempio, la parte conclusiva della richiamata sentenza *Commissione c. Italia* nella causa C-195/05.

<sup>36</sup> Sul piano tecnico possono vedersi, sul tema, M. MORINI, M. PINELLI, *Energia da biomasse*, in [www.energiaspiegata.it/2009](http://www.energiaspiegata.it/2009); N. GRANIGLIA, *La valorizzazione energetica delle biomasse*, in [www.chim.unisi.it](http://www.chim.unisi.it).

Entrambe muovono dalla medesima definizione di biomassa quale: «*frazione biodegradabile dei prodotti, rifiuti e residui di origine biologica provenienti dall'agricoltura (comprendente sostanze vegetali e animali), dalla silvicoltura e dalle industrie connesse, ... nonché la parte biodegradabile dei rifiuti industriali e urbani*» (così l'art. 2, lett. e) della dir. 2009/28).

b) Se viene in rilievo una biomassa costituente rifiuto (di cui cioè il produttore si disfi o abbia intenzione di disfarsi), nondimeno l'impianto nel quale avviene la combustione per la produzione di energia risulta sottratto alla disciplina (autorizzativa e, più in generale, regolatoria) dettata specificamente per gli impianti di incenerimento dei rifiuti (la direttiva CE 2000/76, che dopo avere indicato il proprio ambito di applicazione con riferimento agli impianti di incenerimento e coincenerimento dei rifiuti, esclude tuttavia, all'art. 2, gli impianti che trattano unicamente «*rifiuti vegetali derivanti dalle industrie alimentari di trasformazione, se l'energia termica è recuperata*»; del tutto analogamente dispone, il d. lgs. n. 133/2005, all'art. 3).

Resta, tuttavia, la necessità di rispettare le altre norme generali, dettate dalla direttiva 2008/98 (già 2006/12) che prevede l'obbligo di autorizzazione per il trattamento dei rifiuti (art. 23) ma fa salva (all'art. 24) la possibilità per gli Stati membri di introdurre deroghe – e dunque un regime semplificato, di mera registrazione combinata con la fissazione di regole tecniche generali – riguardo agli impianti destinati allo smaltimento in proprio di rifiuti nel luogo di produzione ed a quelli destinati al recupero; il quale ultimo, ai sensi dell'allegato II, comprende anche la combustione per la produzione di energia.

Il regime semplificato è fruibile, in Italia, alle condizioni tecniche previste dal D. M. 5 febbraio 1998, anche per gli scarti vegetali provenienti dall'industria olearia (allegato 2, suballegato 1, n. 3).

c) Se, invece, la sansa viene in rilievo come biomassa non costituente rifiuto, bensì sottoprodotto destinato al riutilizzo alla stregua di un combustibile (nell'osservanza di tutte le condizioni viste sopra), l'impianto non soggiace alle predette normative dedicate ai rifiuti, bensì a quelle regolanti la produzione di energia.

In tale contesto già la direttiva 2001/77, preordinata a favorire la produzione di energia da fonti rinnovabili, ha previsto che gli Stati membri dovessero ridurre gli ostacoli normativi e di altro tipo all'aumento della produzione di elettricità da tali fonti e razionalizzare ed accelerare le procedure. In Italia è intervenuto (attuativamente) il d. lgs. n. 387/2003 che, tra l'altro, ha previsto un regime di autorizzazione unica da rilasciarsi (per gli impianti) in seguito a procedimento semplificato in conferenza di servizi. Sono peraltro espressamente sottratti gli impianti a biomasse per i quali non è necessaria l'autorizzazione (d. lgs. n. 387/2003, art. 12.5).

d) La nuova direttiva n. 28/2009<sup>37</sup> – ancora in attesa di recepimento – potenzia l’azione comunitaria a sostegno dell’energia da fonti rinnovabili, prevedendo specifici obiettivi che i singoli Stati membri devono raggiungere nell’impiego di siffatta energia (art. 3 ed all. I), nonché la possibilità di misure di sostegno, tra cui ad esempio sovvenzioni agli investimenti ed esenzioni o sgravi fiscali (artt. 2, lett. k), e 3), con ulteriori dettagliate norme riguardanti le caratteristiche delle procedure autorizzative degli impianti, nel segno dell’essenzialità, della semplificazione ed accelerazione, dell’oggettività, della trasparenza e della proporzionalità (art. 13.1).

In tale contesto la direttiva prescrive altresì l’introduzione di «*procedure di autorizzazione semplificate e meno gravose, anche attraverso semplice notifica se consentito dal quadro regolamentare applicabile, per i progetti di piccole dimensioni ed eventualmente per i dispositivi decentrati per la produzione di energia da fonti rinnovabili*» (art. 13.1, lett. f).

e) Tutto ciò non toglie che l’utilizzo delle biomasse a fini di produzione energetica debba osservare anche le altre generali previsioni di tutela ambientale, specie per quanto concerne l’inquinamento atmosferico.

Ciò vale, ad esempio, con riguardo all’Italia, per le norme che definiscono proprio a tal fine le caratteristiche merceologiche dei combustibili utilizzabili nelle varie tipologie di impianti di combustione e le condizioni da osservarsi in tale processo, ammettendo espressamente le biomasse tra siffatti combustibili e, tra queste, sia il «*materiale vegetale prodotto dalla lavorazione esclusivamente meccanica di prodotti agricoli*», come è la sansa di frantoio, sia anche la sansa lavorata chimicamente nel sansificio, quest’ultima peraltro con una serie di non lievi prescrizioni inerenti all’imballaggio ed all’etichettatura (cfr., oggi, l’allegato X alla parte V del d. lgs. n. 152/2006, *sub* parte II, sezione 4, ed in precedenza, del tutto analogamente, il D.P.C.M. 8 marzo 2002, modificato dal D.P.C.M. 8 marzo 2004, allegato III, n. 1, lett. e) ed f)).

f) Come si vede, il quadro normativo riguardante le biomasse, cui può ricondursi la sansa, e la loro utilizzazione per produrre energia, è alquanto ricco e favorevole.

Gli spazi per l’attuazione a livello nazionale, sia in termini di misure di sostegno, sia in termini di semplificazione degli aspetti “burocratici”, sono evidenti e dovrebbero essere adeguatamente sfruttati, anche con l’occasione della necessità di recepimento della direttiva 2009/28.

Tra l’altro già esiste la previsione, nell’art. 5 del d. lgs. n. 387/2003, di una commissione di esperti, con una serie di compiti tra cui quello di indicare le condizioni tecniche, economiche, normative ed organizzative per la valorizzazione energetica di una serie di sostanze (riconducibili alle biomasse) tra cui gli scarti delle industrie agroalimentari; sprovvista di un vero e proprio potere normativo, la

<sup>37</sup> In merito cfr. B. Pozzo, *Le politiche comunitarie in campo energetico*, in Riv. Giur. Amb., 2009, 873 e W. Lenert – J. Vollprecht, *Neue Impulse von Europa: Die Erneubare-Energien-Richtlinie der EU*, in ZUR, 2009, 307.

commissione potrebbe tuttavia fornire un utile contributo sul piano interpretativo delle norme, anche in rapporto agli aspetti di carattere tecnico della materia che viene in rilievo.

Inoltre, dato che (i) molti frantoi, per le loro dimensioni, non potrebbero da soli alimentare per intero un impianto a biomasse e, d'altra parte, (ii) non sembrano esservi valide ragioni per escludere che questi ultimi possono essere ricondotti alla nozione di servizio pubblico locale<sup>38</sup> («attività che abbiano per oggetto produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali», ai sensi dell'art. 112 del d. lgs. n. 267/2000), sia per la possibilità di fornire servizi quali il teleriscaldamento ed una parte dell'energia elettrica occorrente, ad esempio, per l'illuminazione pubblica, sia per la conseguente agevolazione ai produttori locali di biomasse, sia anche per le ricadute occupazionali ed ambientali, sarebbe opportuna l'introduzione di una disciplina che espressamente facultizzasse e, nel contempo, incentivasse (ad esempio sul piano economico) i Comuni a realizzare gli impianti stessi (specie se di piccola taglia) nel quadro dei propri servizi pubblici locali, anche sulla base di accordi conclusi su adeguata scala territoriale con i frantoi e con le altre categorie idonee a contribuire significativamente alla fornitura delle biomasse da trasformare in energia.

Del resto, in giurisprudenza non è mancata l'affermazione (seppure non del tutto pacifica), secondo cui rientra nella discrezionalità "politica", dei Comuni anche sulla base delle situazioni locali, l'assunzione di una determinata attività quale pubblico servizio, se ed in quanto rispondente all'anzidetta (lata) nozione.<sup>39</sup>

<sup>38</sup> Sulla per vero (incerta e controversa) nozione di servizio pubblico locale cfr., ad esempio, A. Police, *Spigolature sulla nozione di servizio pubblico locale*, in *Dir. Amm.* 2007, 79; G. Piperata, *Gli incerti confini del servizio pubblico locale*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2007, 498 ss.; quanto alla giurisprudenza, vedasi la nota successiva.

<sup>39</sup> E' stato ad esempio affermato quanto segue: «Invero, ai fini della qualificazione di un'attività come servizio pubblico locale o meno occorre prendere in considerazione l'art. 112 T.U.E.L., secondo il quale "gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, provvedono alla gestione dei servizi pubblici che abbiano per oggetto produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali". La genericità della norma si spiega con la circostanza che gli enti locali, ed il comune in particolare, sono enti a fini generali dotati di autonomia organizzativa, amministrativa e finanziaria (art. 3 T.U.E.L.), nel senso che essi hanno la facoltà di determinare da sé i propri scopi e, in particolare, di decidere quali attività di produzione di beni ed attività, purché genericamente rivolte a realizzare fini sociali ed a promuovere lo sviluppo economico e civile della comunità locale di riferimento (art. 112 T.U.E.L.), assumere come doverose. Quel che rileva è perciò la scelta politico-amministrativa dell'ente locale di assumere il servizio, al fine di soddisfare in modo continuativo obiettive esigenze della collettività. (...) Dunque, muovendo dal dato di diritto positivo fornito dall'art. 112 T.U.E.L., deve ritenersi che la qualificazione di servizio pubblico locale spetti a quelle attività caratterizzate, sul piano oggettivo, dal perseguimento di scopi sociali e di sviluppo della società civile, selezionati in base a scelte di carattere eminentemente politico, quanto alla destinazione delle risorse economiche disponibili ed all'ambito di intervento, e, su quello soggettivo, dalla riconduzione diretta o indiretta (per effetto di rapporti concessori o di partecipazione all'assetto organizzativo dell'ente) ad una figura soggettiva di rilievo pubblico» (così Cons. St., Sez. V, 13 dicembre 2006, n. 7369; analogamente Tar Sardegna, Sez. I, 11 giugno 2009, n. 966 e Tar Campania, Napoli, Sez. I, 24 aprile 2008, n. 2533); inoltre, «sono servizi pubblici non solo i servizi specificamente denominati tali dalla legge e riservati ai comuni e alle province, ma tutte le attività di produzione di servizi rispondenti a fini di utilità e di promozione sociale» (Cons. St., Sez. V, 8 settembre 2008, n. 4265).

Il che si sposa bene con il principio di sussidiarietà orizzontale, di cui all'art. 118.5 Cost., a mente del quale i pubblici poteri possono assumere e svolgere le attività le quali, sebbene di interesse pubblico, non siano assicurate sufficientemente dalla libera iniziativa privata.

In questo contesto, il fatto che una specifica attività sia giuridicamente configurata come libera – il che accade anche per la produzione di energia elettrica, ai sensi del d. lgs. n. 79/1999 – di per sé non impedisce ai Comuni di farne un pubblico servizio, specie in assenza di un'adeguata “spontanea” offerta privata dell'attività medesima (ma addirittura anche in concorrenza con l'eventuale offerta privata come avviene, per esempio, per gli stabilimenti balneari o per le onoranze funebri).

Oltretutto, se gli impianti fossero realizzati dai Comuni o comunque nel quadro dei loro servizi pubblici locali:

-sarebbe più semplice sovvenzionare gli impianti, secondo la corrispondente previsione del diritto comunitario;

-le spinte oppositive locali potrebbero ridursi;

-ed i soggetti “produttori” della biomassa non si troverebbero a doversi occupare direttamente e sotto la propria responsabilità dei complessi profili procedurali ed autorizzatori relativi alla realizzazione e gestione degli impianti.

Nulla impedirebbe, poi, di “privatizzare” gli impianti stessi, successivamente alla fase di *start up*, qualora ne risultasse un'adeguata remuneratività, tale da farli apparire appetibili per l'industria privata.

Si direbbe che siffatte iniziative siano già possibili a legislazione vigente (anche grazie all'elasticità della nozione di servizi pubblico locale) – e dunque potrebbero costituire oggetto dei piani regionali e degli accordi di programma previsti per l'incentivazione dell'energia da fonti rinnovabili nell'art. 2.170 ss. della l. n. 244/2007 (anche attraverso progetti-pilota) – ma una precisazione normativa in tal senso sarebbe comunque utile, tanto più se si considera che (i) il settore elettrico è sottratto alle norme sulle forme di organizzazione dei servizi pubblici locali (il che non significa che l'attività di cui trattasi non possa essere assunta come servizio pubblico locale, secondo quanto già detto, ma potrebbe creare incertezza sui modelli organizzativi) e che (ii) i Comuni, ai sensi dell'art. 3.27 della l. n. 244/2007, «*non possono costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e di servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né assumere o mantenere direttamente partecipazioni, anche di minoranza, in tali società*». Norma, quest'ultima, che potrebbe dare luogo a sua volta ad incertezze circa il possibile ruolo dei Comuni sopra ipotizzato (anche se la riconducibilità delle attività di cui trattasi ai servizi pubblici locali, ove ammessa, determinerebbe la loro sicura corrispondenza alle finalità istituzionali).

Del resto, l'utilità di una (nuova) specifica norma comunque si lascerebbe apprezzare, nell'auspicabile prospettiva di una politica di incentivi anche economici alla realizzazione degli impianti di cui trattasi.

#### **4. Conclusioni: raccomandazioni normative.**

In conclusione, ed in sintesi, l'analisi condotta induce a formulare le seguenti raccomandazioni normative, per agevolare la gestione della sansa di frantoio ed incentivare la produzione di energia da biomasse a partire da tale (sotto)prodotto:

- (i) la Commissione CE potrebbe precisare in linea tecnica, ai sensi dell'art. 5 della direttiva 2008/98, le condizioni per l'utilizzo della sansa come sottoprodotto, a prescindere dal valore economico di essa e dalla necessità di un'eventuale fase di asciugatura e/o di separazione del nocciolino; nelle more potrebbe a ciò intanto provvedere la legge nazionale (seppure con un minore spazio di manovra ed un minore grado di "affidabilità");
- (ii) il diritto nazionale dovrebbe essere adeguato a tale nozione, con modifica dell'art. 183, lett. p) del d. lgs. n. 152/2006, nella parte in cui ancora prevede, quale requisito, il valore economico dei sottoprodotti (senza peraltro dare vita a regimi che possano rendere particolarmente onerosa e/o complessa la relativa gestione, ovvero ritardarne l'applicabilità, come rischia di essere quello della "tracciabilità" che risulta dal recepimento *in itinere*, con riguardo ai residui delle lavorazioni agricole, fermo restando che la sansa, in quanto residuo delle industrie agroalimentari, non appare riconducibile a tale ultima categoria);
- (iii) per l'ipotesi in cui la sansa venga in rilievo come rifiuto, il diritto nazionale potrebbe ammetterne l'assimilazione a quelli urbani, nel caso di frantoi di dimensioni particolarmente ridotte;
- (iv) inoltre, dovrebbe essere superato il divieto di trasporto di rifiuti con veicoli non adibiti a ciò in via esclusiva, allorquando vengano in rilievo materie naturali non pericolose;
- (v) dovrebbero introdursi norme nazionali di ulteriore favore per quanto concerne le procedure autorizzative degli impianti di produzione di energia da biomasse, specie se di piccola taglia;
- (vi) il diritto nazionale potrebbe prevedere espressamente che, in assenza di adeguata iniziativa privata, i Comuni possano (far) realizzare e gestire tali impianti (almeno per la fase di *start up*) nel quadro dei loro servizi pubblici locali e con le corrispondenti forme, prevedendo altresì incentivi di carattere economico affinché ciò possa avvenire effettivamente (o, quantomeno, potrebbero orientarsi in tal senso le Regioni, in collaborazione con enti locali "pilota" nell'ambito dei piani previsti per l'incentivazione dell'energia da fonti rinnovabili).

*La responsabilità del contenuto di questo documento è esclusivamente degli autori. Esso non riflette necessariamente il parere delle Comunità Europee. La Commissione Europea non è responsabile per qualsiasi uso che possa essere fatto delle informazioni in esso contenute.*