

# Rifiuti e sottoprodotti di origine animale nella giurisprudenza

di Pasquale Fimiani

Giudice presso la Corte di Cassazione

### Premessa

La materia degli scarti di origine animale, era stata originariamente disciplinata dal Dlgs 14 dicembre 1992, n. 508, mediante:

a) norme sanitarie e di polizia veterinaria relative ai procedimenti di eliminazione e/o di trasformazione dei rifiuti di origine animale (1) 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 potessero contenere agenti patogeni;

b) norme relative all'immissione sul mercato dei rifiuti di origine animale destinati a fini diversi dal consumo umano.

Entrato in vigore il Dlgs 22/1997 – che all'articolo 8, lettera c) del Dlgs 22 del 1997 escludeva “le carogne” dal campo di applicazione della disciplina sui rifiuti, “in quanto disciplinati da specifiche disposizioni di legge” – si era manifestato un netto contrasto tra la tesi della specialità della disciplina del Dlgs 14 dicembre 1992, n. 508 (che quindi veniva ritenuta l'unica a regolamentare la materia) e quella del concorso di entrambe le normative.

Sotto il primo profilo si affermava (2) che: “La materia dei rifiuti di origine animale trova una propria particolare disciplina nel decreto legislativo 14 dicembre 1992, n. 508 (attuativo della direttiva 90/667/Cee), così che le attività di smaltimento e trasporto dei cd. scarti da macellazione sono sottratte alla disciplina di cui al decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 in virtù del principio di specialità rispetto alla disciplina generale in tema di rifiuti”.

### Il dibattito

La stessa Commissione Ue, con parere formulato in data 20 gennaio 2000 (3), aveva optato per la tesi della specialità affermando: “L'articolo 2.1 (b) della direttiva 75/442/Cee, come modificata dalla direttiva 91/156/Cee, sui rifiuti, dispone l'esclusione di categorie di rifiuti dallo scopo della direttiva quando queste categorie sono oggetto di altra legislazione. Pertanto, l'articolo 1.2 (d), del Regolamento (Cee) n. 259/93 sulla supervisione ed il controllo dei transiti di rifiuti dentro e fuori la Comunità europea, esclude dal suo campo di applicazione quei rifiuti che sono esclusi dal campo di applicazione della direttiva 75/442/Cee. La direttiva 90/667/Cee detta disposizioni per l'eliminazione e il trattamento dei rifiuti animali, incluse le condizioni di trasporto e l'immissione sul mercato dei prodotti da essi derivati. Alla luce di quanto precede, la direttiva 90/667/Cee si qualifica come “altra legislazione comunitaria”, perciò i rifiuti animali oggetto del suo campo di applicazione sono esclusi da quello della direttiva 75/442/Cee e dal Regolamento 259/1993”.

In senso contrario (4), a sostegno quindi dell'applicazione anche del Dlgs 22/1997 agli scarti animali, si affermava che: “(...) configura l'ipotesi di reato di cui agli articoli 30 e 51 del Dlgs 5 febbraio 1997 n. 22 lo svolgimento dell'attività di raccolta, trasporto e stoccaggio di scarti animali non trattati in assenza della iscrizione all'albo nazionale delle imprese esercenti la gestione dei rifiuti, atteso che la esclusione dal regime generale dei rifiuti prevista dall'articolo 8, comma 1, del citato decreto n. 22 per le carogne ed altri rifiuti agricoli specificamente indicati, non può estendersi agli scarti animali in quanto le esclusioni dall'ambito di una normativa devono essere oggetto di interpretazione restrittiva; (al contrario quelle) dal regime del citato decreto operano soltanto allorché le categorie di materie esonerate siano disciplinate da specifiche disposizioni di legge, e tale non può essere considerato il Dlgs 14

dicembre 1992 n. 508 che regola esclusivamente i profili sanitari e di polizia veterinaria della fase di trasformazione dei rifiuti di origine animale, con esclusione dei profili di gestione per i quali rimane la operatività del Dlgs 22/1997" (5).

A seguito dell'emanazione del regolamento (Ce) n. 1774/2002 del 3 ottobre 2002, *Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme sanitarie relative ai sottoprodotti di origine animale non destinati al consumo umano*, la materia veniva regolata compiutamente (6); si aveva l'abrogazione espressa (articolo 37 del regolamento) della direttiva 90/667/Cee e, di conseguenza, del Dlgs 14 dicembre 1992, n. 508, di recepimento della medesima, nonché di tutti i decreti e circolari applicative (Dm 26 marzo 1994 relativo alla raccolta e trasporto rifiuti di origine animale; Dm 15 maggio 1993 che stabiliva i sistemi di trattamento dei materiali ad alto rischio; Circolare Ministero Sanità 24 maggio 1993, n. 22) (7).

### Il regolamento (Ce) n. 1774/2002

Il regolamento (Ce) n. 1774/2002 e s.m.i., non si discosta, come impostazione, dal Dlgs 508/1992 cit., in quanto reca norme sanitarie relative ai sottoprodotti di origine animale non destinati al consumo umano ed ha lo scopo di stabilire per i sottoprodotti animali un quadro giuridico unico che consenta una maggiore protezione della salute umana ed animale.

Va, però, sottolineata una distinzione fondamentale.

**Infatti, a differenza della direttiva 90/667/Ce, gli scarti di origine animale sono definiti "sottoprodotti" e non più "rifiuti". Tale definizione viene espressamente usata soltanto con riferimento all'ipotesi in cui gli scarti non vengano trasformati, ma avviati all'eliminazione, che deve essere effettuata (articoli 4, 5, e 6 rispettivamente per i materiali di categoria 1), 2) e 3)) in un impianto di incenerimento riconosciuto a norma dell'articolo 12 o mediante sotterramento in una discarica riconosciuta a norma della direttiva 1999/31/Ce.**

Sulla base di tale impostazione, l'Accordo del 1° luglio 2004 tra il Ministro della Salute, il Ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio, il Ministro per le Politiche agricole e forestali, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano (8) al suo articolo 11 chiariva che il Dlgs 22/1997 si applica ai sottoprodotti di origine animale "al momento dell'accesso (...) agli impianti di incenerimento, di coincenerimento o alle discariche" ai sensi degli articoli 4, 5 e 6, regolamento Cee n. 1774/2002.

La stessa S.C. (9) aveva precisato che il regolamento in oggetto "non considera mai la gestione dei sottoprodotti di origine animale non destinati al consumo umano come gestione di rifiuti e li menziona come rifiuti solo relativamente all'eliminazione finale"; ed è con riferimento a tale ipotesi (sottoprodotti destinati alla eliminazione finale) che ribadisce il principio per cui "la disciplina dettata dal regolamento Cee n. 1774/2002 concorre con quella di cui al Dlgs 22/1997 per quanto riguarda i profili della gestione dei sottoprodotti di origine animale riferentesi alla loro natura di rifiuti".

Del resto anche prima dell'entrata in vigore del Decreto Ronchi, la giurisprudenza formatasi sulla decretazione d'urgenza (10) che, nel disciplinare le attività finalizzate al recupero dei rifiuti in attesa del recepimento delle direttive 91/156/Cee e 91/689/Cee, aveva escluso dal suo campo di applicazione "le attività di riutilizzo dei residui di origine vegetale e animale, anche derivanti da processi di lavorazione e trasformazione agro-alimentare o agro-industriale, oggetto di specifiche norme di carattere igienico-

co-sanitario, alimentare e mangimistico che disciplinano la materia", era intervenuta per definire quando dovesse escludersi per tali sostanze la natura di rifiuto.

Il principio affermato era che il materiale di scarto andava considerato residuo e non rifiuto e perciò assoggettato al regime agevolato quando vi fosse "(...) la destinazione attuale, effettiva ed oggettiva al reimpiego produttivo e non era sufficiente una mera idoneità del materiale a tale trattamento" (11); si ribadiva che non costituivano rifiuti "(...) i residui di origine animale sottoposti o univocamente destinati ad essere sottoposti a particolari processi di lavorazione e trasformazione agro-alimentare (...)", salvo che "(...) l'attività di raccolta, trasporto ecc. dovesse essere non finalizzata ai processi di "lavorazione e trasformazione" (12).

Ricorrendo tale condizione, i rifiuti di origine animale dovevano ritenersi disciplinati dal Dlgs 14 dicembre 1992, n. 508 (13). Al contrario, in mancanza della effettiva ed oggettiva destinazione al riutilizzo, l'autorizzazione sanitaria per il commercio ed il trasporto di sottoprodotti della macellazione doveva ritenersi "provvedimento diverso e non equipollente all'autorizzazione regionale per lo smaltimento dei rifiuti, poiché rivolto alla tutela di un differente interesse della collettività commesso al reimpiego dei sottoprodotti medesimi in mangimi per animali destinati alla macellazione e quindi finalizzato a preservare la sanità e la commestibilità delle loro carni" (14).

### Il "Codice ambientale"

Con il Codice ambientale questa impostazione resta sostanzialmente confermata.

L'articolo 185, nella versione originaria, escludeva ancora le carogne dal campo di applicazione della disciplina sui rifiuti, ma senza ripetere la limitazione di origine comunitaria "in quanto disciplinate da specifiche disposizioni di legge". Tuttavia lo stesso articolo 185, comma 2, precisava che "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 consumo umano, che costituisce disciplina esaustiva ed autonoma nell'ambito del campo di applicazione ivi indicato".

Il Dlgs 4/2008 ha modificato l'articolo 185: l'esclusione delle carogne e di altri materiali dal campo di applicazione della disciplina generale sui rifiuti è stata di nuovo limitata dalla clausola "in quanto regolati da altre disposizioni normative che assicurano tutela ambientale e sanitaria" (lettera b) del comma 1) ed è stato soppresso il comma 2 che confermava espressamente la applicazione della disciplina dettata dal Regolamento (Ce) n. 1774/2002.

Nonostante la modifica, peraltro, si è ritenuto che i rapporti tra la disciplina generale e quella speciale sono rimasti inalterati (15). Si è peraltro cercato di meglio definire tali rapporti.

### Le carogne e le farine

In primo luogo si è precisato che il concetto di "carogne" è comprensivo sia delle carcasse animali, che degli scarti di macelleria (16) e che, "a causa del suo naturale significato letterale, si riferisce agli animali morti, cioè ad un materiale di base non trasformato, (...) senza distinzioni in relazione alla causa della morte (...). La circostanza che tali corpi siano interi o a pezzi non intacca il fatto che essi non hanno subito alcuna trasformazione in grado di modificare la loro natura intrinseca" (17).

Si è poi chiarito (18) che "il significato di carogna non è del tutto sovrapponibile a quello di sottoprodotto di origine animale contemplato dal regolamento n. 1774/2002. Le carogne

sono i corpi di animali morti, mentre sottoprodotti di origine animale, ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera a) del Regolamento, sono sia i corpi interi sia parti di animali o prodotti di origine animale non destinati al consumo. Orbene, tra le parti di animali sono compresi ad esempio le pelli (articolo 4, lettera a), lo stallatico o il contenuto del tubo digerente (articolo 5 lettera a), o ancora pelli, zoccoli e corna (articolo 6, lettera c), sangue ottenuto da animali (articolo 6, lettera d), latte crudo proveniente da animali (articolo 6, lettera g), insomma tutte sostanze che esulano sicuramente dalla nozione di carogna, intesa secondo il significato comune di corpo intero di un animale morto”.

Nella stessa prospettiva, la Corte di Giustizia (19), nell'esaminare la questione se la spedizione delle farine animali, nel caso in cui le stesse dovessero essere considerate carogne, fosse immediatamente esclusa dal campo di applicazione del regolamento n. 259/93 (in tema di spedizione transfrontaliera dei rifiuti) ai sensi dell'articolo 1, n. 2, lettera d), dello stesso e se, qualora fosse scartata la possibilità di una tale esclusione, le farine animali in quanto rifiuti ai sensi della direttiva 75/442, rientrassero nel regolamento n. 259 cit. (20), ha osservato che “l'esclusione delle carogne e di taluni altri rifiuti dall'ambito applicativo della direttiva 75/442 è chiarita dal sesto considerando della stessa ed è la conseguenza della volontà del legislatore comunitario di escludere i materiali soggetti ad una specifica disciplina comunitaria”, essendo “pacifico che le carogne sono effettivamente interessate da una normativa comunitaria specifica, vale a dire il regolamento n. 1774/2002. Risulta in particolare dall'articolo 2, n. 1, lettera a), di quest'ultimo che la definizione di sottoprodotti di origine animale comprende i corpi interi o parti di animali. Detta constatazione non deve tuttavia essere interpretata nel senso che tutto ciò che è disciplinato da tale regolamento deve essere automaticamente escluso dall'ambito di applicazione materiale della direttiva 75/442. Così, il fatto che i sottoprodotti come le farine animali ricadano anch'essi nel regolamento n. 1774/2002 non significa che l'esclusione relativa alle carogne prevista dalla citata direttiva e dal regolamento n. 259/1993 debba ugualmente estendersi a tali sottoprodotti”.

Si è quindi escluso che le farine animali rientrino nel concetto di carogne, trattandosi di “materiale avente natura radicalmente differente da quello a partire dal quale lo stesso è stato elaborato, dal momento che esso ha subito un trattamento specifico” e considerata “la differenza fondamentale esistente fra questi due tipi di materiale che si traduce, relativamente alla definizione dei sottoprodotti di origine animale, nel fatto che l'articolo 2, n. 1, lettera a), del regolamento n. 1774/2002 effettua una chiara distinzione tra corpi interi o parti di animali e prodotti di origine animale”.

**Da un'interpretazione restrittiva del concetto di carogne “coerente con la giurisprudenza (della Corte di Giustizia) secondo la quale il concetto di rifiuto non può essere interpretato in modo restrittivo”, consegue la necessità di definire la natura delle farine animali alla stregua della definizione generale di rifiuto e sottoprodotto e della speciale disciplina contenuta nel regolamento n. 1774/2002.**

Sono stati, quindi, fissati (21), i seguenti parametri:

“50. Per definire il termine ‘rifiuti’ l'articolo 2, lettera a), del regolamento n. 259/93 fa rinvio all'articolo 1, lettera a), della direttiva 75/442. Ai sensi del primo comma di tale ulti-

ma disposizione, si considera ‘rifiuto’, ‘qualsiasi sostanza od oggetto che rientri nelle categorie riportate nell'allegato I e di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o l'obbligo di disfarsi’. È pacifico che le farine animali rientrano in tale allegato, in particolare nella categoria Q 16 dello stesso.

51. L'ambito di applicazione del concetto di ‘rifiuti’, ai sensi della direttiva 75/442, dipende dal significato del termine ‘disfarsi’, di cui all'articolo 1, lettera a), primo comma, di detta direttiva (v. sentenza 18 dicembre 1997, causa C-129/96, *Inter-Environnement Wallonie*, Racc. pag. I-7411, punto 26).

52. Il metodo di trasformazione o le modalità di utilizzo di una sostanza non sono determinanti per stabilire se si tratti o no di un rifiuto. Infatti la destinazione futura di un oggetto o di una sostanza non ha incidenza sulla natura di rifiuto definita, conformemente all'articolo 1, lettera a), primo comma, della direttiva 75/442, con riferimento al fatto che il detentore dell'oggetto o della sostanza se ne disfi o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsene (sentenza *Arco Chemie Nederland e a., cit.*, punto 64).

53. Come è stato osservato al punto 35 della presente sentenza, le osservazioni fatte pervenire alla Corte indicano che i materiali come le farine animali possono essere considerati rifiuti sulla base dei requisiti imposti, relativamente ai sottoprodotti di origine animale, dalle norme del regolamento n. 1774/2002. È dunque necessario valutare il rilievo di tali disposizioni e verificare, in particolare, se può esserne dedotto un obbligo di disfarsi delle farine animali. Si deve tener conto del fatto che il giudice nazionale ha lasciato aperta la questione circa la possibilità che le farine animali contengano o meno materiali specifici a rischio, come risulta dal testo delle questioni sottoposte alla Corte.

54. Nel caso in cui tali farine animali contengano materiali specifici a rischio, esse devono essere qualificate come ‘materiali di categoria 1’ ai sensi dell'articolo 4, n. 1, lettera b), punto i), del regolamento n. 1774/2002. Ai sensi di tale disposizione, i materiali di categoria 1 comprendono i materiali specifici a rischio ed ogni materiale che ne contenga.

55. Ai sensi del n. 2 di tale articolo 4, i materiali di categoria 1 devono essere eliminati direttamente come rifiuti mediante incenerimento in un impianto di incenerimento riconosciuto, oppure essere trasformati in un impianto di trasformazione riconosciuto per essere infine eliminati come rifiuti mediante incenerimento o coincenerimento o mediante sotterramento in una discarica riconosciuta.

56. Dalle disposizioni dell'articolo 4, n. 2, del regolamento n. 1774/2002, lette alla luce della necessità, espressa nel settimo ‘considerando’ di tale regolamento, di evitare il rischio di diffondere malattie derivate dall'utilizzo, nell'alimentazione degli animali, di proteine ottenute dalla trasformazione di carcasse o parti di carcasse della medesima specie, deriva l'obbligo di eliminare prodotti come le farine animali qualora contengano materiali specifici a rischio.

57. Pertanto queste farine animali, qualora contengano detti materiali, devono essere considerate sostanze di cui il detentore ha l'obbligo di ‘disfarsi’ ai sensi dell'articolo 1, lettera a), della direttiva 75/442, vale a dire rifiuti.

58. Per contro, nel caso in cui le farine animali fossero prive di materiali specifici a rischio, esse potrebbero costituire ‘materiali di categoria 3’ ai sensi dell'articolo 6 del regolamento n. 1774/2002, in quanto ‘sottoprodotti di origine animale ottenuti dalla fabbricazione di prodotti destinati al consumo umano’ ai sensi dell'articolo 6, n. 1, lettera e), del medesimo regolamento.

59. Ai sensi dell'articolo 6, n. 2, lettera a) e b), del regola-

mento n. 1774/2002, tali sottoprodotti devono essere direttamente eliminati come rifiuti mediante incenerimento in un impianto di incenerimento riconosciuto. Tuttavia, a differenza dei materiali di categoria 1, i materiali di categoria 3 non sono esclusivamente destinati ad essere eliminati. In particolare, il citato n. 2, lettera c)f), prevede che tali materiali possano essere trasformati in prodotti aventi valore economico, oppure impiegati come materie prime in un impianto di produzione di alimenti per animali da compagnia. Essendo dunque l'eliminazione in quanto rifiuti di tali sottoprodotti facoltativa, non si può ricavare dal regolamento n. 1774/2002 un obbligo assoluto di disfarsi di sostanze come le farine animali qualora le stesse non contengano materiali specifici a rischio.

60. Di conseguenza, è necessario verificare se un sottoprodotto come le farine animali prive di materiali specifici a rischio possa essere qualificato rifiuto qualora il suo detentore se ne disfi o abbia intenzione di disfarsene. In caso contrario esso potrebbe, come sostiene la KVZ, essere qualificato non come rifiuto, ma come materia prima fuoriuscente dal campo di applicazione della direttiva 75/442. La data rilevante per valutare una simile qualificazione è il 6 giugno 2003, cioè la data del provvedimento ministeriale che ha qualificato come rifiuti le farine animali.

61. Si deve in proposito ricordare che la nozione di 'rifiuto', ai sensi della direttiva 75/442, non deve essere interpretata restrittivamente (v. sentenze Arco Chemie Nederland e a., cit., punti 37-40, e Palin Granit, punto 23). Né si deve ritenere che detta nozione escluda le sostanze e gli oggetti suscettibili di riutilizzazione economica. Il sistema di sorveglianza e di gestione istituito dalla direttiva 75/442 intende riferirsi infatti a tutti gli oggetti e le sostanze di cui il proprietario si disfa, anche se hanno un valore commerciale e sono raccolti a titolo commerciale a fini di riciclo, di recupero o di riutilizzo (sentenza Palin Granit, punto 29).

62. Un bene, un materiale o una materia prima possono costituire non un residuo, bensì un sottoprodotto, del quale l'impresa non ha intenzione di 'disfarsi', ai sensi dell'articolo 1, lettera a), primo comma, della direttiva 75/442, e che essa intende sfruttare o commercializzare a condizioni per essa favorevoli. Oltre al criterio legato alla natura o meno di residuo di produzione di una sostanza, il grado di probabilità di riutilizzo di tale sostanza, senza operazioni di trasformazione preliminare, costituisce un criterio utile per valutare se essa sia o meno un 'rifiuto' ai sensi della direttiva 75/442. Se, oltre alla mera possibilità di riutilizzare la sostanza, il detentore ne trae anche un vantaggio economico, la probabilità di tale riutilizzo è alta. In un'ipotesi del genere la sostanza in questione non può più essere considerata un ingombro di cui il detentore cerchi di disfarsi, bensì un autentico prodotto (sentenza Palin Granit, cit., punto 37).

63. L'effettiva esistenza di un 'rifiuto' ai sensi della direttiva 75/442 va però accertata alla luce del complesso delle circostanze, tenendo conto della finalità di tale direttiva e in modo da non pregiudicarne l'efficacia (v., in tal senso, sentenza Arco Chemie Nederland e a., cit., punto 88).

64. Spetta al giudice del rinvio verificare, conformemente alla giurisprudenza ricordata ai tre punti precedenti, se, alla data del 6 giugno 2003, il detentore delle farine animali avesse l'intenzione di disfarsi di esse.

65. Tali farine dovranno essere ritenute rifiuti qualora detto giudice pervenga alla conclusione che, nella causa principale, il detentore delle farine animali aveva effettivamente l'inten-

zione di disfarsi di esse, sebbene le medesime non contenessero materiali specifici a rischio".

Per quanto riguarda l'obbligo di notifica della spedizione delle farine animali, la sentenza ha fissato il seguente principio di diritto: "Ai sensi dell'articolo 1, n. 3, lettera a), del regolamento (Cee) del Consiglio 1° febbraio 1993, n. 259, relativo alla sorveglianza e al controllo delle spedizioni di rifiuti all'interno della Comunità europea, nonché in entrata e in uscita dal suo territorio, come modificato dal regolamento (Ce) della Commissione 28 dicembre 2001, n. 2557, la spedizione di farine animali classificate come rifiuti a causa dell'obbligo o dell'intenzione di disfarsi di esse, le quali sono destinate unicamente ad essere recuperate e rientrano nell'allegato II al regolamento, è esclusa dall'ambito di applicazione delle norme del regolamento stesso, fatta eccezione per quelle di cui alle lettere b)e) del citato n. 3 e degli articoli 11 e 17, nn. 13, del regolamento. Spetta tuttavia al giudice del rinvio garantire che la citata spedizione sia effettuata conformemente alle esigenze che derivano dalle norme del regolamento (Ce) del Parlamento europeo e del Consiglio 3 ottobre 2002, n. 1774, recante norme sanitarie relative ai sottoprodotti di origine animale non destinati al consumo umano, come modificato dal regolamento (Ce) della Commissione 12 maggio 2003, n. 808, fra le quali possono essere rilevanti quelle degli articoli 7, 8 e 9 nonché dell'allegato II a tale ultimo regolamento".

Così definito il concetto di carogne, sono stati affermati (22) i seguenti principi relativamente al rapporto tra la disciplina generale sui rifiuti e quella sui sottoprodotti di origine animale:

a) la materia delle carogne – in quanto tali – è sempre inclusa nella disciplina generale sui rifiuti, che assicura anche la tutela ambientale;

b) le carogne sono tuttavia escluse dalla disciplina generale sui rifiuti quando ricorrano le condizioni di applicazione del regolamento (Ce) n. 1774/2002, da intendere quale disciplina esaustiva ed autonoma in ordine al profilo sanitario e veterinario;

c) se i sottoprodotti di origine animale sono destinati a impianti di trasformazione autorizzati, e non a inceneritori, non sono destinati a quella che la S.C. definisce "eliminazione finale" (cioè a smaltimento), per cui non rientrano nel campo di applicazione della disciplina sui rifiuti.

In tal caso, non devono essere tenuti i registri di carico e scarico dei rifiuti, né emessi i formulari di identificazione, ma vanno osservati i diversi obblighi documentali e procedurali previsti dal regolamento 1774/2002;

d) le carogne, tuttavia, rientrano nella disciplina generale sui rifiuti (ovviamente se ne ricorrano i presupposti di fatto) qualora esulino dalla suddetta normativa sanitaria e veterinaria.

Tali principi sono stati ribaditi anche con riferimento al Dlgs 4/2008 ed alla nuova direttiva rifiuti del 2008. Si è, quindi, confermato che "gli scarti di origine animale sono sottratti alla applicazione della normativa in materia di rifiuti ed esclusivamente soggetti al Regolamento Ce n. 1774/2002, solo se sono effettivamente qualificabili come sottoprodotti (...), mentre in ogni altro caso in cui il produttore se ne sia disfatto per destinarli allo smaltimento restano soggetti alla disciplina del Tu", aggiungendo che tale principio trova applicazione "sia con riferimento al testo originario dell'articolo 185, Dlgs 152/2006, che alla nuova formulazione dell'articolo introdotta dall'articolo 22 del Dlgs n. 4 del 2008, dovendo essere privilegiata quella interpretazione delle norme nazionali che

sia conforme al diritto comunitario e trovando, peraltro, detta interpretazione, in relazione al secondo comma dell'articolo 185, nella formulazione previgente, un puntuale riscontro testuale, stante il riferimento della norma all'ambito di applicazione ivi indicato" (dal Regolamento Ce n. 1774/2002) e, quindi, al solo profilo sanitario e di polizia sanitaria disciplinato da detto Regolamento".

## Note

(1) Individuati dall'articolo 2 in : carcasce o parti di animali o pesci o prodotti di origine animale giudicati non destinati al consumo umano diretto a norma delle leggi vigenti, esclusi gli escreti degli animali e i rifiuti di cucina e dei pasti.

(2) Cass. pen., Sez. III, sent. n. 29236 del 11 luglio 2003 (ud. 11 giugno 2003), Miccoli (rv. 225419).

(3) In modo congiunto) dalla DG XXIV e dalla DG XI in risposta alla richiesta (riportata in calce) del Ministero della Sanità del 29 novembre 1999.

(4) Cass. pen., Sez. III, sent. n. 8520 del 4 marzo 2002 (ud. 16 gennaio 2002), Leuci (rv. 221273).

(5) In linea con tale impostazione Cass. pen., Sez. III, sent. 7 febbraio 2001, Vecchi, in *Foro It.*, 2001, IX, 391, con nota di AMENDOLA, *Rifiuti, materie seconde, scarti animali e Cassazione, "gli scarti animali non trattati costituiscono rifiuti speciali (codice Cer 020201) e, pertanto, la gestione di questi materiali è sottoposta alla disciplina prevista dallo stesso decreto. Una volta trattati nel rispetto della legislazione speciale (legge 281/1963, Dlgs 508/1992 e Dlgs 360/1999) gli scarti animali possono diventare materie destinate al reimpiego nell'industria mangimistica o nell'alimentazione zootecnica e, in quanto tali, non annoverabili tra i rifiuti speciali sia perché non inseriti nell'apposito elenco sia perché non destinati all'abbandono, bensì all'effettivo riutilizzo".* Amendola critica la decisione sotto diversi profili. In primo luogo perché ignora quanto espressamente previsto dal Dm 5 febbraio 1998 in tema di recupero di rifiuti non pericolosi che, al punto 18.1 espressamente prevede, tra i rifiuti destinati alla produzione di fertilizzanti "residui carnei, sangue, residui di pesce", aggiungendo al punto 18.3 che alle attività di recupero per la produzione di fertilizzanti conformi alla legge 748/1984, si applicano le disposizioni del Dlgs 508/1992, con ciò chiarendo che quest'ultima è una disciplina di carattere sanitario ulteriore rispetto a quella generale in materia di rifiuti. Inoltre l'allegato A contiene un elenco armonizzato e non esaustivo di rifiuti, per cui la mancata inclusione in esso di una materia non significa che la stessa non possa essere

qualificata come rifiuto. Quanto infine alla negazione di tale qualità per essere gli scarti animali trattati nel rispetto della legislazione speciale non destinati all'abbandono, bensì all'effettivo riutilizzo basti ricordare che è ormai un principio giurisprudenziale acquisito che la nozione di rifiuto non deve intendersi in senso che essa esclude le sostanze e gli oggetti suscettibili di riutilizzazione economica.

(6) Il sistema è stato completato, con la previsione di sanzioni amministrative, dal Dlgs 21 febbraio 2005, n. 36, recante *Disposizioni sanzionatorie in applicazione del regolamento (Ce) n. 1774/2002, e successive modificazioni, relativo alle norme sanitarie per i sottoprodotti di origine animale non destinati al consumo umano* (per un commento si rinvia a De Feo, *Al via le disposizioni sanzionatorie per i sottoprodotti di origine animale, in Ambiente e Sicurezza*, 2005, X, 24).

(7) Nel senso dell'abrogazione tacita si veda Cass. pen., Sez. III, sent. n. 26851 del 15 giugno 2004 (c.c.), Milone ed altri, in cui si sottolinea che, "stante l'immediata operatività del regolamento (Ce) n. 1774/2002 nel diritto interno, ai sensi dell'articolo 189 del Trattato, in quanto emanato da fonti primarie, il Dlgs 14 dicembre 1992, n. 508 deve ritenersi tacitamente abrogato con riferimento alle disposizioni che risultino incompatibili con le norme dettate dalla Comunità Europea".

(8) Pubblicato nella Gazzetta ufficiale 24 luglio 2004 n. 172, recante: "Linee guida per l'applicazione del Regolamento (Ce) n. 1774-2002 del 3-10-2002, del Parlamento e del Consiglio dell'Unione europea recante norme sanitarie relative ai sottogruppi di origine animale non destinati al consumo umano".

(9) Cass. pen., Sez. III, sent. n. 26851 del 15 giugno 2004, cit.

(10) Iniziatasi con il Dl 9 novembre 1993, n. 443 e chiusasi con il Dl 6 settembre 1996, n. 462. La legge 11 novembre 1996, n. 575, ha sanato gli effetti della mancata conversione del presente decreto e dei decreti precedenti.

(11) Cass., pen. Sez. III, sent. n. 274 del 12 gennaio 1996 (c.c. 26 settembre 1995), Salvarani (rv. 203916), in una fattispecie in tema di asserita destinazione al riutilizzo dei residui della macellazione potenzialmente riutilizzabili per la

Inoltre, "la recente direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 n. 2008/98/Ce non risulta avere affatto modificato gli enunciati principi di diritto che regolano il concorso tra la disciplina sanitaria della gestione dei sottoprodotti di origine animale e la normativa in materia di rifiuti, in quanto la esclusione del principio di specialità trova puntuale riscontro proprio nelle disposizioni in essa contenute" (23).

preparazione di mangimi per animali.

(12) Cass. pen., Sez. III, sent. n. 461 del 17 gennaio 1996 (c.c. 1° dicembre 1995), Pagliani (rv. 203453).

(13) Cass. pen., Sez. III, sent. n. 1605 del 9 febbraio 1996 (c.c. 12 dicembre 1995), Gabba (rv. 204384) relativa ad un'ipotesi in cui si era accertato che i sottoprodotti della macellazione della società dei ricorrenti erano effettivamente ed oggettivamente utilizzati per mangimi per uso zootecnico, la sentenza impugnata, che aveva ritenuto il fatto punibile ex Dpr 915/1982 per mancanza di autorizzazione, è stata annullata senza rinvio perché il fatto non è più previsto come reato, essendo disciplinato esclusivamente dal Dlgs 508/1992.

(14) Cass. pen., Sez. III, sent. n. 274 del 12 gennaio 1996 (c.c. 26 settembre 1995), Salvarani.

(15) Sulla equivalenza, ai fini del rapporto con la normativa speciale, tra la versione originaria dell'articolo 185 e quella conseguente al correttivo del 2008, v. Cass. pen., Sez. III, sent. n. 45057 del 4 dicembre 2008 (ud. 4 novembre 2008), Cinefra ed altri, che osserva: "(In primo luogo, l'articolo 1 della legge delega n. 308 del 2004) ha conferito al Governo un potere legislativo limitato alla correzione e integrazione dei decreti emanati sulla base del citato articolo 1, comma 1, nel rispetto dei principi e criteri direttivi stabiliti dalla medesima legge delega. In questo limitato potere di correzione e integrazione, quindi, non può essere compresa la possibilità di immutare radicalmente l'ambito di applicazione della disciplina generale sui rifiuti e, per conseguenza, la disciplina sulle 'carogne', ampliando o restringendo una disciplina a scapito dell'altra. In secondo luogo, anche alla luce della considerazione testè accennata, si deve pensare che il legislatore delegato del 2006, quando, nel citato Dlgs, articolo 185 ha escluso le carogne dall'ambito di applicazione della disciplina generale sui rifiuti, senza la clausola limitativa "in quanto regolate da altre disposizioni normative che assicurano tutela ambientale e sanitaria", ma ha inserito un comma 2 col quale espressamente manteneva ferma la disciplina sanitaria in materia di sottoprodotti di origine animale di cui al Regolamento (Ce)

n. 1774/2002 (specificando che questa era esaustiva ed autonoma nell'ambito del campo di applicazione ivi indicato), abbia voluto esprimere la stessa volontà normativa del legislatore delegato del 2008, laddove questo ha modificato lo stesso Dlgs 152/2006, articolo 185 introducendo la menzionata clausola limitativa e sopprimendo il suddetto comma 2. In terzo luogo, infine, occorre privilegiare quella interpretazione delle norme nazionali che sia conforme al diritto comunitario. Orbene, solo una interpretazione del testo del 2006 nel senso esplicitato dal testo del 2008 è conforme al diritto comunitario, secondo il quale è indubbio che le carogne sono escluse dalla disciplina generale sui rifiuti solo qualora siano già contemplate da altra normativa comunitaria".

(16) Cass., pen. Sez. III, sent. n. 18219 del 17 maggio 2005 (ud. 14 aprile 2005), Salvi.

(17) Corte di Giustizia, Sez. I, sent. 1° marzo 2007, proc. C176/05, nella causa KVZ retec GmbH c. Repubblica d'Austria.

(18) Cass. pen., Sez. III, sent. n. 45057 del 4 dicembre 2008, cit.

(19) Corte di Giustizia, Sez. I, sent. 1° marzo 2007, proc. C176/05, cit.

(20) Anche se il regolamento (Ce) n. 259/1993 è stato abrogato e sostituito dal regolamento (Ce) n. 1013/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 giugno 2006 (a partire dal 12 luglio 2007, secondo la norma transitoria di cui all'articolo 61, comma 1, regolamento 1013/2006) e la direttiva 15 luglio 1975, n. 75/442/Cee è stata abrogata dall'articolo 20 della direttiva 2006/12/Ce, a sua volta abrogata e sostituita dalla Dir. 19 novembre 2008, n. 2008/98/Ce, la sentenza conserva attualità, sia per i profili sistematici, che per la soluzione della specifica questione.

(21) Corte di Giustizia, Sez. I, sent. 1° marzo 2007, proc. C176/05, cit.

(22) Cass., pen. Sez. III, sent. n. 18219 del 17 maggio 2005 (ud. 14 aprile 2005), Salvi; Sez. III sent. n. 21095 del 29 maggio 2007 (ud. 27 marzo 2007), Guerrini ed altro; Sez. III sent. n. 21676 del 4 giugno 2007 (ud. 26 gennaio 2007), Zanchin ed altro; Sez. III, sent. n. 45057 del 4 dicembre 2008, cit.

(23) Cass. pen., Sez. III, sent. n. 12844 del 24 marzo 2009 (ud. 5 febbraio 2009), De Angelis ed altri.