





# **SOTTOPRODOTTI E CIRCULAR ECONOMY**

Guida alla corretta gestione dei residui di  
produzione

Stefano Maglia  
Miriam Viviana Balossi

II edizione



SOTTOPRODOTTI E CIRCULAR ECONOMY  
Guida alla corretta gestione dei residui di produzione  
II Edizione

© 2023 Edizioni TuttoAmbiente  
Tutti i diritti sono riservati

*“Andare là, dove la natura conduce”*

*Francesco Bacone*



---

<b>Sommario</b>	
<b>Premessa</b>	<b>9</b>
<b>PARTE PRIMA – COMMENTO</b>	<b>13</b>
<b>Capitolo 1- Introduzione</b>	<b>15</b>
<b>Capitolo 2 - Le condizioni del sottoprodotto</b>	<b>17</b>
<b>Capitolo 3 – La simbiosi industriale</b>	<b>29</b>
<b>Capitolo 4 – Il D.M. 264/2016</b>	<b>33</b>
<b>Capitolo 5 – I chiarimenti ministeriali</b>	<b>39</b>
<b>Capitolo 6 - La normativa regionale</b>	<b>43</b>
<b>Capitolo 7 – L’intermediario del sottoprodotto</b>	<b>47</b>
<b>Capitolo 8 - Terre e rocce da scavo quali sottoprodotti</b>	<b>51</b>
<b>Capitolo 9 - Sottoprodotti e SOA</b>	<b>59</b>
<b>Capitolo 10 - Sfalci, potature e sottoprodotti</b>	<b>67</b>
<b>Capitolo 11 - Il biogas può essere un sottoprodotto?</b>	<b>75</b>
<b>Capitolo 12 - Digestato e sottoprodotto, un binomio possibile?</b>	<b>81</b>
<b>Capitolo 13 - Profili di rischio e responsabilità</b>	<b>87</b>
<b>Capitolo 14 – Il Regolamento REACH e la disciplina applicabile ai sottoprodotti</b>	<b>89</b>
<b>Capitolo 15 – Le differenze con l’End of waste</b>	<b>91</b>
<b>PARTE SECONDA – NORMATIVA</b>	<b>99</b>
<b>1. D.L.vo 3 aprile 2006, n. 152 Norme in materia</b>	<b>101</b>
<b>2. Direttiva 2008/98/CE del 19 novembre 2008</b>	<b>107</b>

---

<b>3. Comunicazione 21 febbraio 2007 della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo</b>	109
<b>4 .D.M. 13 ottobre 2016, N. 264</b>	127
<b>5. Circolare M.I.T.E. 3 marzo 2017, n. 3084</b>	137
<b>6. Circolare M.I.T.E. 30 maggio 2017, n.7619</b>	143
<b>7. Strategia Nazionale per l'economia circolare</b>	171
<b>8. D.M. del 23 giugno 2016</b>	177
<b>9. D.P.R. 13 giugno 2017, n. 120</b>	181
<b>10. D.L. 1 marzo 2022, n. 17</b>	205
<b>11. Interpello MASE 3 agosto 2023</b>	207
<b>PARTE 3 – GIURISPRUDENZA</b>	<b>213</b>
<b>Sommario</b>	214



---

## Premessa

A distanza di un anno dalla prima edizione di questo volume si ritorna sul tema del sottoprodotto. Perché? La normativa non è cambiata, ma c'è stata una progressiva evoluzione giurisprudenziale, nuovi interventi ad opera delle regioni e, soprattutto, una forte spinta proveniente proprio dalle imprese, dalla loro esigenza di migliorare le proprie prestazioni ambientali e puntare all'istituto del sottoprodotto.

Mai come in questi ultimi anni si parla di sostenibilità ESG, Green e *Circular Economy*, ma pochissimi sanno realmente di cosa stanno parlando e ancora meno quelli che conoscono gli strumenti esistenti ed indispensabili per raggiungere quegli obiettivi. E l'ignoranza e la superficialità sono il miglior viatico non solo per non raggiungere i risultati prefissati o per percorrere un cammino di vera **sostenibilità** senza incorrere nelle sabbie mobili del *green washing*, ma anche per correre i **rischi**, il più delle volte sconosciuti o sottovalutati.

Chi si occupa di gestione ambientale da tanti anni, conosce perfettamente questi meccanismi, ed è con questo spirito – ed alla luce di questa esperienza – che s'intende definire i confini dello strumento più potente, efficace e sottostimato della *Circular Economy*: il sottoprodotto.

Ma quali sono gli altri strumenti/istituti che ci sono offerti nella fondamentale battaglia contro lo spreco di risorse e di materie prime?

Nel 2023, il 2 agosto, abbiamo raggiunto a livello mondiale l'*Earth Overshoot Day*, ovvero il giorno nel quale l'umanità consuma interamente le risorse prodotte dal pianeta, ed un enorme contributo in tale senso proviene anche dall'Europa e dal nostro Paese, notoriamente “scarsi di materie prime”.

Sono decenni che si scrive che la centralità della corretta gestione dei rifiuti sta proprio nella centralità della corretta gestione delle risorse, come rivela in tutta evidenza la stessa normativa europea.

Si pensi che già nel 1975 (Dir. n. 442) la CE poneva al primo posto nella gestione dei rifiuti la non produzione dei medesimi, obiettivo che attraverso la Dir. 98/2008/UE prima e la Dir. 851/2018/UE dopo, è stato sempre più

---

messo a fuoco, offrendo agli Stati membri gli strumenti necessari per raggiungere tale scopo.

Anche l'Italia – ovviamente – ha recepito questa Direttiva e questi istituti, ma il più delle volte con incompetenza, diffidenza e riluttanza, fino ad arrivare ai giorni nostri in cui epidemie, guerre e PNRR, hanno dato una accelerata - o, meglio avrebbero dovuto dare una accelerata – ad una miglior conoscenza e consapevolezza di questi fini e di questi strumenti.

Già, ma quali sono?

Due sono gli strumenti ed istituti che agisce sui **rifiuti**, puntando in un caso a forme semplificate di riutilizzo tramite semplici e minime operazioni (**preparazione per il riutilizzo**), mentre nell'altro ad un processo di recupero dei medesimi (**end of waste**) sia di materia che di energia. Peccato che entrambi questi strumenti siano stati e siano gestiti in modo assolutamente insufficiente nel nostro Paese. La preparazione per il riutilizzo è stata promossa con un ritardo di dodici anni, sanato solo recentemente con il D.M. 119/23, mentre l'*end of waste* (art. 184-ter D.L.vo 152/06) soffre di una normativa confusa e contraddittoria, di una giurisprudenza estremamente rigida o improvvida (basti vedere le conseguenze generate da una sentenza del Consiglio di Stato del 2018 che ha praticamente paralizzato il recupero di rifiuti nel nostro Paese per oltre un anno e mezzo) e di una cronica mancanza di impianti.

Ma se questi sono i due istituti che agiscono – o dovrebbero agire – sui rifiuti, ve ne sono altrettanti che agiscono sul **prodotto**: **EPR** (responsabilità estesa del produttore del “prodotto”) e **sottoprodotto** (sul riutilizzo dei residui di produzione **prima** che assumano la condizione di rifiuto).

E pertanto sono da ritenersi prioritari rispetto agli altri due.

Ma rimaniamo al sottoprodotto.

Nelle pagine seguenti ne analizzeremo la disciplina, gli ostacoli, i rischi, le opportunità, ma ora, per iniziare, soffermiamoci sulla genesi e sul percorso di questo istituto, in quale nasce in qualche modo proprio grazie ad un magistrato italiano (il mio carissimo e prematuramente scomparso amico Maurizio Santoloci), che “provocò” la Corte di Giustizia UE sul tema che sta alla base ed all'origine dello stesso concetto: qual è la differenza, il discrimine, il limite, tra rifiuto e non rifiuto? La Corte europea si pronunciò prima con la sentenza *Palint Granit Oy* del 2002 e poi con la famosa sentenza

---

Niselli c. 114/2003 stabilendo tra l'altro che sono qualificabili come non rifiuti soltanto “*i sottoprodotti dei processi di fabbricazione o di estrazione di cui il detentore non vuole disfarsi a condizione che il suo riutilizzo sia certo, senza trasformazione preliminare e nel corso del processo di produzione*”.

A quel punto mentre in Italia ci impantanavamo sul terreno dell'MPS o - anche peggio - partorendo allucinanti “interpretazioni autentiche della definizione di rifiuto” (v. art. 14 D.L. 138/02), negli altri Paesi più evoluti si iniziano a gestire come sottoprodotti molti residui di attività di produzione (addirittura le *fly ashes* delle centrali a carbone avviate a cementifici!).

Nel 2007 venne poi pubblicata sulla GUUE una Comunicazione CE (21 luglio 2007) sulle caratteristiche del sottoprodotto, una sorta di Linea Guida provvisoria, in attesa della definizione normativa, che avviene – in Europa – solo con l'art. 5 della Dir. 98/2008/UE: nasce dunque solo in quel momento la definizione normativa europea di sottoprodotto.

E noi? Nel 2006, inserivamo nel nostro neonato Testo Unico Ambientale (D.L.vo 152/06) una prima definizione di sottoprodotto (art. 183 lett. n) che solo col D.L.vo 205/10 – di recepimento della Dir. 98/2008 - andiamo finalmente a riprodurre in un articolo autonomo (184-bis), ma – per distrazione, incompetenza, superficialità – sempre non in linea con la definizione europea. Infatti, più volte subimmo l'onta della minaccia di procedura di infrazione, fino a giungere alla definizione/disciplina attuale finalmente in linea con quella europea, seppur non identica che analizzeremo compiutamente nelle pagine seguenti.

Balza subito agli occhi una difficoltà di fondo di applicazione nel nostro Paese: la non abitudine a confrontarsi con una disciplina contenuta tutta in un unico articolo, abituati come siamo ad avere sempre tutto disciplinato in ogni dettaglio, ed il più delle volte, comunque, male, in balia delle più disparate interpretazioni.

Non solo. Occuparsi di sottoprodotto significa anche non trascurare la normativa tecnica internazionale: si pensi alla **norma UNI/TS 11820** del novembre 2022, dedicata alla “Misurazione della circolarità”, in cui il sottoprodotto è un aspetto importante di tale specifica.

Si tenga, altresì, presente il contributo sostanziale alla transizione verso la *Circular Economy* offerto dal **Regolamento UE 2020/852** (Istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili): “*un'attività economica dà*

---

*un contributo sostanziale alla transizione verso un'economia circolare...se utilizza un modo più efficiente le risorse naturali...anche attraverso la riduzione dell'uso di materie prime primarie o aumentando l'uso di sottoprodotti...".*

C'è poi un altro tema da non sottovalutare, che sottende – tra l'altro – alla estrema diffidenza degli organi di controllo e della giurisprudenza: siamo un popolo ricolmo di eco-furbi (quando non di eco-criminali), pronti a sfruttare impropriamente ogni zona “grigia”.

Ricordiamo subito che per gestire residui/scarti di produzione come sottoprodotti (cioè come non rifiuti) non dobbiamo richiedere alcuna autorizzazione, ma dobbiamo avere la competenza, l'autorevolezza ed il coraggio di essere certi di riuscire a dimostrare senza ombra di dubbio, che si tratta di una operazione non solo lecita ma che dovrebbe essere premiata, incentivata e valorizzata, perché contribuisce concretamente a non sprecare preziose materie prime.

E tutto ciò non è affatto semplice.

C'è dunque bisogno di competenza e di effettiva conoscenza di norme e procedure; insomma, c'è bisogno di esperti per seguire tutto il processo di produzione del “residuo” ed il suo effettivo riutilizzo con sufficienti probabilità di riuscita.

“Riuscire” a cosa?

A dimostrare effettivamente che “quelli” siamo realmente sottoprodotti per non cadere negli inevitabili rischi sanzionatori e reputazionali.

Per ulteriori consigli o per sottoporci al vostro caso, contattateci.

**[s.maglia@tuttoambiente.it](mailto:s.maglia@tuttoambiente.it)**

**[m.balossi@tuttoambiente.it](mailto:m.balossi@tuttoambiente.it)**

*Piacenza, ottobre 2023*