

## **RIFIUTI E SOTTOPRODOTTI: LA CLASSIFICAZIONE DELLA POLLINA**

**DI ELENA FELICI**

**Consiglio di Stato, Sez. V, 28 dicembre 2022 n. 11472- Pres. Caringella – Est. Santini**

*Rifiuti - Nozione - Pollina – Natura di sottoprodotto – Requisiti previsti dal d.l. n. 171/2008 – Combustione “nel medesimo ciclo produttivo”.*

*Ai fini della qualificazione di una sostanza quale sottoprodotto, non è sufficiente che la stessa sia qualificata astrattamente come tale, ma deve di volta in volta essere accertata la sussistenza di tutti i requisiti previsti dalla legge.*

*La norma speciale che detta condizioni affinché una sostanza sia classificabile come sottoprodotto, prevale sulle norme generali successive, e, tra queste, sulle disposizioni del Codice dell'Ambiente, che trattano il tema dei sottoprodotti in via generale.*

\* \* \*

Il Consiglio di Stato è stato chiamato ad esprimersi riguardo a una decisione del T.A.R. Lombardia, che aveva accolto parzialmente il ricorso presentato dalla società 3A S.S. avverso il provvedimento dell'Area Sviluppo Economico Settore Ambiente della Provincia di Brescia. Con tale provvedimento era stata negata l'autorizzazione alla costruzione di un impianto per la produzione di energia elettrica e termica alimentato da fonti rinnovabili, nel caso di specie, dalla cosiddetta pollina, sostanza costituita da deiezioni avicole.

Il T.A.R. aveva imposto all'Amministrazione di indire una nuova conferenza di servizi, indicando come fosse necessario prendere in considerazione ulteriori prescrizioni tecniche. In particolare, secondo quanto previsto dal T.U.A., la sostanza oggetto del contendere avrebbe dovuto essere qualificata come “sottoprodotto”, e non come “rifiuto”, nonostante provenisse, nel caso in esame, da un processo produttivo diverso da quello di successivo utilizzo.

Come not, la diversa qualificazione della sostanza avrebbe comportato significative differenze in merito alle prescrizioni da osservare nel processo di utilizzo, in particolare relativamente ai valori soglia degli inquinanti.

La decisione del T.A.R. veniva appellata, *in primis* dalla società che lamentava che il Giudice di primo grado non avesse riconosciuto il risarcimento del danno da ritardo causato dalla Provincia che

aveva irragionevolmente allungato i termini del procedimento, e contestualmente anche dalla Provincia che proponeva appello incidentale contestando, tra l'altro, l'erroneità della qualificazione della pollina quale "sottoprodotto" effettuata dal giudice di primo grado.

Con la decisione in esame, il Consiglio di Stato ha considerato fondato l'appello della Provincia ritenendo che l'art. 2-bis del D.L. 3 novembre 2008, n. 171 (così come modificato dalla L. 96/2010), nel classificare un determinato scarto produttivo come sottoprodotto non ne sancisca l'automatica esclusione dal regime dei rifiuti, essendo necessaria la verifica in concreto della sussistenza delle condizioni previste dalla legge.

L'art. 2-bis sopra citato, che reca disposizioni in materia di biomasse combustibili, prevede, infatti, che la pollina possa essere classificata come sottoprodotto, previa autorizzazione degli Enti competenti, qualora sia destinata ad essere utilizzata nel medesimo ciclo produttivo.

Secondo il Consiglio di Stato, tale autorizzazione non può essere espressione di un potere discrezionale e illimitato, ma presuppone la verifica, caso per caso, oltre che della circostanza che la combustione avvenga nel medesimo ciclo produttivo (come previsto dall'art. 2-bis), anche del fatto che la sostanza abbia, in generale, tutte le caratteristiche richieste dalla legge per i sottoprodotti.

Nello stesso senso si era già pronunciato il Consiglio di Stato, Sez. IV, che nel 2013 (sentenza n. 1230 del 28 febbraio 2013), nell'affrontare la questione se la 'pollina' sia da considerarsi rifiuto ovvero sottoprodotto di origine animale o direttamente biomassa combustibile, aveva concluso che la pollina potesse rientrare nel novero degli scarti utilizzabili come sottoprodotto, e in particolare come biomassa combustibile, sempre che "*sussistano i presupposti e le condizioni per classificarla come tale*". Il Collegio aveva quindi ribadito che dovessero *in primis* sussistere tutte le condizioni previste per i sottoprodotti dall'art. 184-bis del T.U.A., ovvero che: a) la sostanza sia originata da un processo di produzione di cui costituisce parte integrante e il cui scopo primario non sia la produzione di detta sostanza; b) la sostanza sia utilizzata nel corso del medesimo o successivo processo di produzione del produttore originario o di terzi; c) la sostanza possa essere utilizzata direttamente senza ulteriore trattamento; d) l'ulteriore utilizzo della sostanza è legale, ovvero la sostanza soddisfa tutti i requisiti riguardanti i prodotti e la salute umana e dell'ambiente e non comporterà impatti negativi sulla stessa.

Ciò non sarebbe comunque sufficiente. L'art. 2-bis del D.L. 171/2008, con la modifica introdotta dalla L. 96/2010, di poco precedente la disciplina che ha introdotto l'art. 184-bis del T.U.A., prevede, infatti, che per aversi sottoprodotto è necessario che la combustione avvenga nel medesimo ciclo produttivo. Tale requisito deve ritenersi sussistente e necessario anche a seguito dell'introduzione dell'art. 184-bis, in quanto contenuto in una norma di carattere speciale, come tale non superata dalla successiva disciplina -di carattere generale- relativa ai sottoprodotti contenuta nel T.U.A., e ciò in forza del principio di specialità secondo il quale la legge generale, anche se posteriore, non deroga alla legge speciale.

In assenza, quindi, delle condizioni di cui sopra la pollina va considerata un rifiuto e come tale soggetta alle più rigorose prescrizioni previste per l'incenerimento dei rifiuti.

Una tale conclusione, come giustamente sottolineato dal Consiglio di Stato, è inoltre conforme al generale principio di precauzione a cui le condotte devono improntarsi in materia ambientale: la corretta attuazione di tale principio impone, infatti, di fronte a sostanze potenzialmente inquinanti, e in una situazione di incertezza scientifica, l'adozione delle misure cautelative necessarie a prevenire il danno, e quindi di attenersi all'interpretazione più restrittiva della fattispecie.