

Il reso del pane nei rapporti tra panificatore e rivenditori al dettaglio: alimento, mangime, rifiuto

Matteo Benozzo

1.- Introduzione

Il «prodotto ottenuto dalla cottura totale o parziale di una pasta convenientemente lievitata, preparata con sfarinati di grano, acqua e lievito, con o senza aggiunta di sale comune (cloruro sodico)» è denominato dalla legge “pane”¹, che acquista l’aggettivo di “fresco” ove realizzato «secondo un processo di produzione continuo, privo di interruzioni finalizzate al congelamento, alla surgelazione o alla conservazione prolungata delle materie prime, dei prodotti intermedi della panificazione e degli impasti» («fatto salvo l’impiego di tecniche di lavorazione finalizzate al solo rallentamento del processo di lievitazione») e posto «in vendita entro un termine che tenga conto delle tipologie panarie esistenti a livello territoriale»².

Quotidianamente, tale pane è possibile trovarlo offerto nei *corner* e sui banchi della grande distribuzione organizzata (Gdo) e dei piccoli alimentari senza indicazioni dei termini minimi di conservazione o data ultima di scadenza³ e, ove invenduto nella

¹) Così il comma 1 dell’art. 14 della legge 4 luglio 1967, n. 580.

²) Definizione contenuta nella lettera *b* dell’art. 4, comma 2-*ter* della legge Bersani del 2006 (d.lg. 4 luglio 2006, n. 223, come convertito, con modifiche, nella legge 4 agosto 2006, n. 248) e volta ad indirizzare il Ministero dello sviluppo economico ad emanare, in concerto con altri Dicasteri ed enti locali ed entro dodici mesi dalla sua entrata in vigore, un decreto ministeriale che in conformità al diritto comunitario, avrebbe dovuto disciplinare «a) la denominazione di “panificio”...; b) la denominazione di “pane fresco”...; [e] c) l’adozione della dicitura “pane conservato”». Ad oggi però, nonostante le rimostranze e il *pressing* politico delle associazioni di categoria, tale provvedimento non è stato ancora emanato, anche se risulta definito uno schema, ritenuto definitivo dai più, su cui organizzazioni di categoria e ministeri interessati hanno dato il proprio benestare e che ora attenderebbe solo la firma definitiva per l’emanazione (lo schema di decreto, aggiornato al 30 giugno 2011, è disponibile in <http://www.fornaioamico.it>, in calce all’articolo *Pane fresco: riparte l’iter*).

³) La ragione riposa nella disposizione di cui all’art. 10, comma 5, lett. e del d.lgs. 27 gennaio 1992, n. 109 [con cui sono state attuate «le direttive 89/395/CEE e 89/396 CEE concernenti l’etichettatura, la presentazione e la pubblicità dei prodotti alimentari», su cui, da ultimo, v. A. Tommasini e R. Saija, *La disciplina giuridica dell’etichettatura degli alimenti*, in L. Costato, E. Rook Basile e A. Germanò (diretto da), *Trattato di diritto agrario. Volume terzo: il diritto agroalimentare*, Torino, 2011, p. 493] che esclude

giornata, è normalmente restituito al panificatore-fornitore il giorno seguente, al momento del ritiro del nuovo prodotto, sul presupposto normativo della non “commerciabilità” ulteriore del prodotto “tal quale” non consumato «*entro le 24 ore successive alla fabbricazione*»⁴.

La riconsegna al panificatore-fornitore solleva il dubbio sulla natura giuridica del reso e sulla possibilità che esso possa assumere la qualifica di *rifiuto* fin dall’allontanamento dal punto vendita al dettaglio, ove la restituzione e l’impossibilità di commercializzazione ulteriore “tal quale” possano identificare nell’atto del *restituire* quel *disfarsi* del bene centrale nella nozione di *rifiuto* di cui alla Parte Quarta del Codice dell’ambiente⁵, quale unico elemento di qualificazione effettiva⁶,

Senonché, il pane “fresco” in sé non è un prodotto suscettibile di essere destinato esclusivamente alla vendita diretta al pubblico come alimento, ben potendo essere utilizzato, secondo la tipologia e in alternativa o successivamente alla fase di offerta diretta, anche come ingrediente di alimenti composti, elemento base per quelli mono ingrediente ovvero come materia prima per i mangimi.

L’ulteriore utilizzabilità di tale prodotto, quindi, porta a considerare il problema di qualificazione del bene riconsegnato in funzione, non già della sua semplice condizione al momento del ritiro da parte del panificatore, bensì della relazione giuridica che lega il panificatore medesimo (produttore del pane fresco) e il rivenditore

la necessità di indicare il termine minimo di conservazione dei «*prodotti della panetteria e della pasticceria che, per loro natura, sono normalmente consumati entro le 24 ore successive alla fabbricazione*», altrimenti tale esclusione non può operare e si richiede l’indicazione di tale termine.

⁽⁴⁾ Su cui v. nota precedente e *infra* paragrafo 4.

⁽⁵⁾ Ossia del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, contenente “*norme in materia ambientale*”, riconosciuto “Codice” in quanto corpo normativo che non si esaurisce in una semplice raccolta di leggi, ma in una riconduzione di regole già frammentate in diversi contenitori, a un complesso internamente coerente, *dominato da principi* a partire dai quali si può ottenere la visione di tutto il corpo del diritto considerato, che così risulta frutto di “riassetto”, ispirato *in primis* dal principio ideologico della *autoresponsabilità* dell’uomo verso l’ambiente, inteso come valore, nei confronti del quale «il soggetto del codice del settore ambientale», destinatario delle sue disposizioni, «è... l’uomo come membro di una *collettività* a-temporale e a-spaziale... [in cui il] diritto dell’intera collettività umana a perpetuarsi nel tempo secondo regole di vita e di sviluppo sostenibile, evidenzia la condivisione di valori non-economici ed etici come permeanti la società civile e costituenti un modello di civiltà suscettibile di espansione al pari di quei modelli che, incentrati sull’uguaglianza e sulla libertà, hanno consentito processi di civilizzazione di tutti gli abitanti della nostra Terra» A. Germanò e E. Rook Basile, *Premessa sulla natura del corpus normativo ambientale*, in A. Germanò, E. Rook Basile, F. Bruno e M. Benozzo, *Commento al Codice dell’Ambiente*, Torino, 2008, p. 1.

⁽⁶⁾ Sulla nozione di rifiuto la bibliografica è oramai vastissima. Anche per ulteriori riferimenti bibliografici, sia consentito un unico rinvio a M. Benozzo, *L’interpretazione autentica della nozione di rifiuto tra diritto comunitario e nazionale*, in *Contratto e impresa / Europa*, 2004, p. 1118.

(il punto vendita della Gdo o il singolo alimentare), in quanto se la restituzione del giorno dopo risponde ad una prestazione contrattuale o addirittura rappresenta un elemento essenziale del negozio prescelto, essa, per quanto indispensabile e desiderata dallo stesso detentore per liberarsi di un prodotto non più necessario e anzi d'intralcio, non potrà mai identificarsi nell'atto del *disfarsi* previsto dalla legge quale presupposto di qualificazione di un materiale o di una sostanza come *rifiuto*, configurandosi l'atto, invece, come un trasferimento reale che prescinde e travalica la questione del comportamento e del volere del detentore nella nascita di esso (del *rifiuto*). In caso contrario, la combinazione della *ricesegna* del pane invenduto e della *presa in carico* di quello "nuovo", importa per il reso l'acquisto di siffatta qualifica e per il punto vendita lo *status* di suo produttore, quindi, l'obbligo di farsi carico della relativa gestione nei termini e secondo le previsioni del Codice dell'ambiente.

2.- La scelta contrattuale nelle relazioni tra panificatore e rivenditori al dettaglio: l'atto di restituzione

Da quanto risulta dagli usi commerciali normalmente praticati nella produzione e vendita di pane fresco, sembrerebbe che la consegna quotidiana ai rivenditori locali avvenga in forza di due possibili tipologie contrattuali, diverse a seconda della controparte del panificatore e delle sue caratteristiche economico-contrattuali (piccoli alimentari o Gdo), ove l'inferiore o superiore dimensione rispetto al produttore incide sulla restituzione dell'invenduto del giorno prima, atteggiandosi in modo differente secondo i casi⁷.

Con i piccoli alimentari, in particolare, il panificatore è solito concludere semplici negozi di compravendita, che si perfezionano contestualmente all'ordine e sono adempiuti per il panificatore con la consegna del pane fresco che, individuato concretamente, porta al trasferimento del diritto di proprietà in capo al rivenditore e, così, alla traslazione sull'acquirente dei rischi dell'invenduto e del perimento o deterioramento del pane, senza previsioni riguardo la possibilità per il rivenditore di riconsegnare il giorno seguente quello invenduto rimasto nei suoi locali.

In questa tipologia contrattuale, il reso del giorno prima non è normalmente considerato nei testi contrattuali conclusi tra le parti e rappresenta una eventualità eccezionale a cui il panificatore acconsente il giorno seguente, con la consegna del

⁽⁷⁾ In questi termini quanto riportato dall'Assipan, l'Associazione Italiana Panificatori e Affini aderente alla Confcommercio Imprese per l'Italia, ed in particolare dal suo Presidente nazionale, Claudio Conti, e dal Presidente della sezione provinciale di Pisa, Maurizio Figuccia.

nuovo prodotto, per mera “cortesia commerciale” e non già per obbligazione contrattuale.

Con la Gdo, invece, la consegna quotidiana di pane fresco avviene in forza di un contratto più complesso, nominato dagli operatori come “*estimatorio*”, in quanto volto non a trasferire il diritto di proprietà sul pane fornito, ma esclusivamente la sua disponibilità giuridica per la vendita in proprio, con obbligo per il rivenditore di corrisponderne il relativo prezzo (da versare a consuntivo settimanale o mensile), ove non riconsegnato il prodotto il giorno seguente⁸.

Tale contratto, però, non è suscumbibile - come ritenuto invece dagli operatori - nella fattispecie di cui all’art. 1556 cod.civ., in quanto non utilizzabile per prodotti deperibili e tali - come il pane fresco - da non poter, per definizione, essere restituiti nella stessa condizione fisica, chimica e organolettica in cui sono stati consegnati⁹. Il pane fresco, invero, subisce con il tempo una trasformazione che si basa sul fenomeno della retrogradazione dell’amido, ossia la tendenza di esso (dell’amido) a riassumere la struttura originaria (di prima della cottura) con la perdita di umidità, divenendo il pane “raffermo”, con cambiamento di sapore, consistenza e fattori di digeribilità (che aumenta con il tempo), nonché composizione chimica (come ad esempio l’abbassamento dell’indice glicemico). Tale trasformazione impedisce la sussunzione del contratto concluso con quello estimatorio, ma nonostante ciò, con l’accordo la Gdo ottiene comunque la piena disponibilità a commercializzare in proprio un prodotto non suo, azzerando di fatto il rischio economico connesso all’invenduto ed evitando immobilizzi finanziari ed investimenti di capitale, trovandosi esclusivamente obbligata al pagamento del prezzo del prodotto non restituito.

Il contratto viene a configurarsi come una sorta di appalto di vendita per conto proprio di prodotto altrui o incarico a vendere senza rappresentanza, in cui la restituzione

⁸) In questo senso: C. Conti, 2011, *confronto con la Grande Distribuzione*, in *Assipan Notizie*, 2011, n. 1, p. 1.

⁹) Cfr. ad esempio, pur senza spiegazioni, G. Balbi, *Il contratto estimatorio*, Torino, 1960, p. 60, U. Carnevali, voce: *Contratto estimatorio (Diritto civile)*, in *Enc. giur.*, vol. IX, Roma, 1988, p. 2, M. Sarale, *Il contratto estimatorio*, in G. Cottino (a cura di), *Contratti commerciali*, Padova, 1991, p. 205 e G. Cottino, *Del contratto estimatorio. Della somministrazione (artt. 1556-1570)*, Bologna-Roma, 1970, p. 35, in cui da ultimo si legge che «il contratto estimatorio ha per oggetto una o più cose mobili... che, ovviamente, non siano deteriorabili». L’effetto della non suscumbibilità a tale tipo contrattuale per il negozio tra Gdo e panificatori è l’impossibilità di desumere dal contratto estimatorio, le regole di funzionamento del negozio in concreto concluso, se non nei limiti della volontà espressa delle parti compatibile con la vicenda da essi costruita e, quindi, l’impossibilità di applicare ad esso il particolare regime delle garanzie e delle preclusioni dei creditori dei rispettivi contraenti, ovvero la disciplina fiscale propria del contratto estimatorio (su cui v. F. Picciaredda, voce: *Contratto estimatorio (Diritto tributario)*, in *Enc. giur.*, vol. IX, Roma, 1988).

dell'invenduto si connota per essere, al pari di quanto accade nel contratto estimatorio¹⁰, un elemento essenziale ed imprescindibile della volontà di contrarre espressa dalle parti, conseguenza della funzione con il negozio perseguita che vuole riconoscere al rivenditore la facoltà di liberarsi dal vincolo del pagamento del prezzo mediante la restituzione del pane al legittimo proprietario in ipotesi di non avvenuta vendita a terzi¹¹.

Due tipologie contrattuali (vendita e "affidamento" per la vendita) in cui la restituzione si atteggia in modo diverso: nel primo caso rappresenta un'eventualità assolutamente estranea e non caratterizzante la vicenda e tale da configurarsi, quando avviene, come una duplicazione negoziale che sottopone a senso inverso lo "stesso" bene (inteso come oggetto, pur se "diverso" per condizione fisica, chimica ed organolettica) ad un nuovo negozio giuridico tra i medesimi contraenti; nel secondo caso, invece, la restituzione rappresenta null'altro che un'obbligazione o meglio, una facoltà connaturale, conclusiva ed interna alla vicenda medesima che, non giunta a buon fine con la vendita a terzi, vede ricongiungersi il giorno seguente bene e proprietà, con la riconsegna del pane nelle condizioni in cui si trova.

3.- La restituzione e la nascita del rifiuto

Le due tipologie contrattuali utilizzate con i rivenditori nella consegna giornaliera del pane fresco incidono in modo diverso e con differenti effetti sulla qualificabilità del reso come *rifiuto*.

Se per entrambe l'impossibilità di restituire il bene per deterioramento "definitivo" (inteso come totale impossibilità di ulteriore utilizzo) consolida in capo al rivenditore - senza alternative - il problema di gestione del relativo *rifiuto*, la restituzione che

⁽¹⁰⁾ Su cui, oltre agli autori citati nella nota 9, tra i molti v. C. Giannattasio, voce: *Contratto estimatorio*, in *Enc. dir.*, vol. X, Milano, 1962, p. 87; N. Visalli, *Il contratto estimatorio*, Milano, 1964; Id., *Il contratto estimatorio nella problematica del negozio fiduciario*, Milano, 1974; M. Graziadei, voce: *Contratto estimatorio*, in *Dig. disc. priv.*, Sez. comm., Torino, 1989, p. 103; M. Sarale, *Il contratto estimatorio tra vendita e atipicità*, Milano, 1991; G. Biscontini e L. Ruggeri, *Il contratto estimatorio*, Milano, 1998; A. Luminoso, *Vendita. Contratto estimatorio*, Torino, 2004, p. 390; Id., *Il contratto estimatorio*, in N. Lipari e P. Rescigno (diretto da), *Diritto civile. Volume III Obbligazioni. I Contratti*, Milano, 2009, p. 505.

⁽¹¹⁾ Come nel contratto estimatorio, tale possibilità può far assumere all'obbligazione del rivenditore i caratteri di una sorta di obbligazione con facoltà alternativa (in questo senso per quel contratto: N. Visalli, *Il contratto estimatorio nella problematica del negozio fiduciario*, cit., p. 115) ovvero di risoluzione unilaterale (A. Luminoso, *Il contratto estimatorio*, cit.) oppure ancora, di recesso (G. Balbi, *Il contratto estimatorio*, cit., p. 87).

avvenga prima di tale momento diviene qualificante ai fini dell'applicazione della disciplina sui rifiuti a seconda del tipo contrattuale scelto.

Nelle ipotesi di semplice compravendita, conclusa di solito tra panificatori e piccoli alimentari in cui l'individuazione concreta del bene e la sua consegna portano al trasferimento del diritto di proprietà in capo al rivenditore e, così, - come si è detto - alla traslazione sull'acquirente dei rischi dell'invenduto, ogni atto di allontanamento del pane fresco con il medesimo canale del ricevimento (ossia: la restituzione al produttore), configura verosimilmente quell'atto del *disfarsi* che è centrale nella nozione in esame, concretizzandosi, non già in una scelta di gestione attiva che conclude il processo di commercializzazione connaturale all'impresa, bensì in una modalità di "liberazione" di un "intralcio" che si è venuto ad ammassare allo spirare del termine utile per la vendita.

Ogni atto di gestione a valle della scelta di allontanare semplicemente il pane fresco dal punto vendita, senza destinazione precisa e funzionale alla relativa attività, quindi, deve e non può che avvenire nell'ambito della disciplina sui rifiuti, per aver acquistato l'invenduto tale qualifica prima o contestualmente alla restituzione al panificatore.

Diverse sono le conseguenze di tale restituzione nei rapporti con la Gdo, ove il contratto di "affidamento" per la vendita non trasferisce alcun diritto reale sul bene, prevedendo anzi la facoltà di restituire il pane fresco invenduto per liberarsi dall'obbligo di pagamento del relativo prezzo e riportare il bene nella piena disponibilità del panificatore.

Sostanzandosi il reso null'altro che in una modalità di scioglimento del rapporto giuridico concluso, in un'obbligazione o, meglio, in una facoltà propria e conclusiva della vicenda medesima che, non giunta a buon fine con la vendita a terzi, vede ricongiungersi bene e proprietà, l'atto del restituire in sé non integra gli estremi della nozione di *rifiuto*, difettando essa della condizione stessa della qualificazione. Nel restituire il pane fresco, invero, il rivenditore non imprime e non può imprimere al bene alcuna volontà qualificante, limitandosi la sua riconsegna a configurarsi come esecuzione di un'obbligazione connaturale al contratto in essere, che consente proprio di restituire il bene al legittimo proprietario e non già di *disfarsi* di esso come *rifiuto*, dove è il proprietario che può far assumere tale qualifica al reso di cui torna in possesso, qualora e solo ove espressa o desunta una simile intenzione (di *disfarsi*) al momento del ritorno del pane fresco nella sua disponibilità.

Una conferma di tale conclusione appare desumibile dalla disciplina, sul punto, dei beni in comodato come specificata dal d.lgs. 3 dicembre 2010, n. 205 (il IV correttivo al Codice dell'ambiente) che nel comma 12 del suo ultimo articolo sulle «*disposizioni transitorie e finali*», l'art. 39, recita: «*la raccolta degli elenchi telefonici e dei beni e prodotti che, dati in comodato d'uso e presentando rischi inferiori per l'ambiente, siano restituiti dal consumatore o utente, dopo l'utilizzo, al comodante, non rientra tra le operazioni di raccolta di rifiuti come definita dall'art. 183, comma 1°, lett. o)*». In tale

disposizione, il parallelismo *raccolta dei beni in comodato - raccolta dei rifiuti* e il significato del termine in comune, “raccolta”¹², consentono di escludere tale fase dall’ambito di gestione dei rifiuti e, quindi, la relativa qualifica (di *rifiuto*) per i beni riconsegnati¹³.

Ne consegue verosimilmente che anche la restituzione del pane invenduto - per identità e caratteristiche della vicenda con i beni in comodato - non è e non può configurarsi come un’attività di gestione di rifiuti e il panificatore (o chi per lui) che lo ritira presso i singoli rivenditori della Gdo, non necessita di alcuna formalità prevista dalla relativa disciplina (iscrizione all’albo gestori ambientali, compilazione del formulario di identificazione e trasporto, annotazione sui registri di carico e scarico, etc.), spostandosi temporalmente la questione stessa della nascita o meno del *rifiuto*, a recupero (ritiro) ultimato e, quindi, solo dopo il trasferimento dalla sfera giuridica del rivenditore a quella del panificatore. E’ a questo punto, quindi, che si ripresenta il problema dell’obbligatorietà o meno della destinazione del reso al recupero o allo smaltimento o della possibilità di destinarlo legittimamente ad utilizzi successivi che consentano di evitare ulteriormente l’acquisto della qualificazione di *rifiuto*.

4.- La vita successiva del pane fresco invenduto

La messa in vendita di pane “fresco” può avvenire senza indicazioni sui termini minimi di conservazione o data ultima di scadenza, purché tale alimento sia consumato «entro le 24 ore successive alla fabbricazione»¹⁴. Trascorso il termine, il prodotto non può più essere offerto al pubblico, divenendo giuridicamente non più “commerciabile” agli stessi fini, “tal quale”.

Ed invero, la mancanza di etichettatura e l’impossibilità di aggiungerne una in un momento successivo alla prima messa in commercio, configura una condizione di “non commerciabilità” oltre i termini consentiti che espone il singolo produttore o il rivenditore al dettaglio alla responsabilità per l’eventuale successiva circolazione.

(¹²) Termine originato dalla contrazione di *re[ad]collècta* da *recollèctus*, participio passato di *recolligere* che identifica l’atto o l’effetto del raccogliere, del radunare, del mettere insieme anche organizzando materiali o sostanze diverse e, quindi, sintetizza il duplice momento passivo del “ricevere” e attivo del “prendere” i beni in comodato oggetto della restituzione (cfr. *Vocabolario Etimologico della Lingua Italiana di Ottorino Pianigiani*, disponibile nella versione web all’indirizzo in www.etimo.it).

(¹³) M. Benozzo, *La restituzione a “fine vita” dei beni in comodato tra gestione dei rifiuti e materie prime seconde*, in *Contratto e impresa*, 2011, p. 1182. In generale sul d.lgs. n. 205/2010, v. per tutti Ramacci, *Rifiuti: la gestione e le sanzioni*, Piacenza, 2011.

(¹⁴) Su cui v. *supra* nota 3 e testo relativo.

In particolare, il regolamento 28 gennaio 2002, n. 178/2002 sulla sicurezza alimentare, prevede che, per essere immessi sul mercato, gli alimenti non debbono essere, né “rischiosi”, né potenzialmente tali¹⁵, e al consumatore debbano essere trasferite con l’offerta informazioni assolutamente veritiere e non ingannevoli («*l’etichettatura, la pubblicità e la presentazione degli alimenti o mangimi... non devono trarre in inganno i consumatori*»: art. 16 del regolamento).

Ebbene, rispetto al pane fresco, la commerciabilità in assenza di specifica indicazione dei termini minimi di conservazione o di scadenza è consentita solo se consumato «*entro le 24 ore successive alla fabbricazione*»; ciò equivale a dire che la messa in vendita oltre tale termine nelle medesime condizioni, trasferisce al consumatore un’informazione non veritiera od ingannevole che viola le regole sulla presentazione degli alimenti, configurando anche l’illecito di cui all’art. 18 del d.lgs. 27 gennaio 1992, n. 109 su «*l’etichettatura, la presentazione e la pubblicità dei prodotti alimentari*»¹⁶, che sanziona il comportamento in via «*amministrativa pecuniaria da euro seicento a euro tremilacinquecento*».

Oltretutto, la medesima vendita ha rilevanza anche sul piano privatistico nei rapporti diretti con il consumatore e conseguenze sulla relativa compravendita ove il pane, non più fresco ma in circolazione di fatto come tale (per mancanza di specifiche comunicazioni), si presenta verosimilmente come una ipotesi di vizio del bene, essendo il prodotto, nonostante la modificazione chimico-biologica in corso, comunque commercializzato come di giornata¹⁷.

La non ulteriore (dopo le ventiquatt’ore) commerciabilità del pane invenduto come fresco, però, non fa sorgere immediatamente e solo per lo “spirare” del termine, l’obbligo di disfarsene e, quindi, la nascita del *rifiuto*, in quanto lo stesso prodotto invenduto è suscettibile, a seconda del tipo, di ulteriore *vita* in altri e differenti utilizzi che ne possono fare una risorsa aziendale.

⁽¹⁵⁾ Sul regolamento n. 178/2002 e in generale sulla disciplina da esso derivata, la bibliografia è ormai imponente, sia per articoli pubblicati sulle riviste giuridiche di settore (prime tra tutte *Questa Rivista*, la “*Rivista di diritto agrario*”, “*Agricoltura, Istituzioni, Mercati*” e “*Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell’ambiente*”), sia per lavori monografici od opere collettanee. Per tutti, da ultimo, si rinvia, anche per ulteriori riferimenti bibliografici, al *Volume terzo*, interamente dedicato al *diritto agroalimentare*, dell’opera L. Costato, E. Rook Basile e A. Germanò (diretto da), *Trattato di diritto agrario*, cit.

⁽¹⁶⁾ Su cui v. *supra* nota 3.

⁽¹⁷⁾ In argomento, da ultimo, v. Cass. civ., sez. II, 18 maggio 2011, n. 10917, in *Diritto & Giustizia*, 2011, 24 maggio, in cui si aggiunge che quando un prodotto manca di alcune caratteristiche sue proprie (nel caso di specie vi era stata una fornitura di mosto di gradazione inferiore a quella pattuita) e viene comunque commercializzato, «non si è in presenza di vendita di cosa diversa, bensì di mancanza di qualità essenziali del bene venduto, con le relative decadenze dei termini di garanzia».

L'ulteriore possibile utilizzo, invero, consente di escludere in determinati casi la sussunzione di un residuo o di una rimanenza nella nozione di *rifiuto*, ma occorre valutare attentamente le fattispecie concrete, in quanto compresi in tale nozione non sono solo i *rifiuti* come tali sin dall'origine per volontà del loro proprietario o per legge¹⁸, bensì anche quelle sostanze, materiali ed oggetti che, pur non ancora privi di valore economico e quindi potenzialmente destinabili ad un uso ulteriore, non si presentano più idonei a soddisfare i bisogni cui erano originariamente destinati¹⁹. Ossia occorre valutare compiutamente e nel caso concreto se i residui o le rimanenze di cui si tratta, siano dismessi o destinati ad essere dismessi (di cui il detentore si *disfa* o ha *intenzione di disfarsi*), non essendo più adatti all'uso programmato o programmabile all'origine²⁰, dovendosi considerare *rifiuto*, quindi, anche quel pane fresco invenduto «di cui il produttore o il detentore si disfi, restando irrilevante se ciò avvenga attraverso lo smaltimento del prodotto, ovvero tramite il suo recupero e inoltre, prescindendosi da ogni indagine sulla [loro] intenzione»²¹. Come fatto notare in altre sedi²², però, una simile affermazione necessita di un correttivo desumibile dai principi normativi e dallo "strumentario interpretativo" offerto

⁽¹⁸⁾ In questo senso, cfr. ad esempio Cass. pen., Sez. III, 11 luglio 2007, n. 32207, in *CED Cass. pen.*, 2007, secondo cui in tema di gestione dei rifiuti, ove un materiale o una sostanza sia "*ab origine*" classificata da chi la produce come rifiuto, essa deve ritenersi sottratta alla normativa derogatoria prevista per i sottoprodotti o per le materie prime «in quanto la classificazione operata dal produttore esprime quella volontà di disfarsi degli stessi idonea a qualificarli come "rifiuti" in base all'art. 183, comma 1, lett. a».

⁽¹⁹⁾ Così da ultimo, Corte giust. 22 dicembre 2008, causa C-283/07, *Commissione c. Repubblica italiana*, in <http://www.europa.eu>, a cui si rinvia, in particolare dai punti 40 e seguenti, anche per ulteriori riferimenti giurisprudenziali, e nello stesso senso in Italia anche Cass. pen., Sez. III, 26 febbraio 1991, *Lunardi*, in *Foro it.*, 1991, II, c. 711.

⁽²⁰⁾ La sussunzione, quindi, trova luogo quando il residuo è dal detentore disfatto o a tale fine destinato. Ossia, la qualifica, accertata caso per caso, deve essere attribuita esclusivamente sulla base del solo comportamento del detentore oggettivamente valutato alla luce delle indicazioni della Corte di giustizia (v. Cass. pen., Sez. III, 27 novembre 2002, *Ferretti*, in *Foro it.*, 2003, II, c. 126), con conseguente impossibilità di individuare criteri predefiniti astratti dalla realtà concreta.

⁽²¹⁾ Così da ultimo Cass. pen., Sez. III, 25 maggio 2011, n. 25040 (*inedita*); nello stesso senso fin dalla prima formulazione della posizione giurisprudenziale Cass. pen., Sez. III, 5 marzo 2002, n. 14762 e Cass. pen., Sez. III, 18 giugno 2002, n. 31011, in *Foro it.*, 2002, II, c. 673, Cass. civ., Sez. I, 18 aprile 2005, n. 7962, in *Ragiusan*, 2005, n. 259-260, p. 188, Cass. civ., Sez. II, 18 febbraio 2011, n. 3995 (*inedita*). In dottrina, sul punto, v. V. Paone nella nota introduttiva a due sentenze della Cassazione pubblicate in *Foro it.*, 2003, II, c. 117.

⁽²²⁾ M. Benozzo, *L'interpretazione autentica della nozione di rifiuto tra diritto comunitario e nazionale*, cit., pp. 1141 e 1165; Id., *Commento ai Titoli I-IV della Parte Quarta*, in A. Germanò, E. Rook Basile, F. Bruno e M. Benozzo, *Commento al Codice dell'ambiente*, cit., p. 465.

dalla giurisprudenza per l'individuazione dei confini della nozione di *rifiuto*, dove i residui di produzione e consumo o le rimanenze commerciali non sono sempre *rifiuto*. Ciò avviene quando, potendo tali beni essere suscettibili di ulteriori, differenti o specifici usi, il loro detentore, a fronte di un vantaggio economico, abbia effettivamente previsto il loro riutilizzo non meramente eventuale, ma certo e concreto e senza preliminari operazioni di trasformazione (preliminari all'uso come materia prima), dove il *disfarsi* di una sostanza lascia posto all'*utilizzo* di una risorsa, di un *prodotto* dell'impresa. Affinché un residuo o una rimanenza possa essere considerato tale e non già *rifiuto*, occorre che esso sia realizzato o tenuto ed utilizzato intenzionalmente, nel senso che pur conseguenza indesiderata di un diverso ciclo produttivo o di consumo o conseguenza di un'oscillazione negativa di mercato che non assorbe l'intera produzione, esso diventi o continui ad essere un prodotto intorno al quale è organizzata una vera e propria attività, anche se collaterale a quella principale, che consente di incidere sulla visione dell'inutilizzabilità *ab origine* dei residui, per lasciar posto ad una lettura utilitaristica necessaria al soddisfacimento di un ulteriore bisogno di mercato²³. In questi casi, invero, il residuo o la rimanenza diverrebbero o continuerebbero ad essere una *risorsa* dell'impresa il cui «assetto organizzativo che l'imprenditore [le] ha dato»²⁴ dovrebbe risultare sufficiente ad invertire quel dato di comune esperienza - che si rifà ad un concetto economico-giuridico²⁵ - secondo cui il residuo e l'invenduto sono "normalmente *rifiuto* ed occasionalmente *prodotto*"²⁶. In una frase: occorre che l'impresa sia organizzata in modo tale da far o continuare a far uso di siffatti beni come una risorsa e non già una sostanza da dismettere²⁷. Ciò in

⁽²³⁾ E' il caso, ad esempio, del coke da petrolio, per il quale la Corte di giustizia ha riconosciuto che esso «prodotto volontariamente, o risultante dalla produzione simultanea di altre sostanze combustibili petrolifere, in una raffineria di petrolio ed utilizzato con certezza come combustibile per il fabbisogno di energia della raffineria e di altre industrie, non costituisce un rifiuto» (punto 47 dell'ordinanza 15 gennaio 2004, *Saetti e Frediani*).

⁽²⁴⁾ M. Pernice e M.A. Prosperoni, *Definizione giuridica di rifiuto e sua applicazione pratica, tra esigenze economiche e ambientali*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2003, p. 139.

⁽²⁵⁾ Ossia a quell'idea che un'impresa svolga la propria attività al fine di produrre solo un determinato bene (o servizio), per cui tutto ciò che deriva inevitabilmente dal processo produttivo oltre il bene desiderato, si configura come sostanze o materiali non voluti, estranei all'oggetto sociale, e pertanto destinati ad essere eliminati dall'imprenditore.

⁽²⁶⁾ L'inversione porterebbe a ritenere "normalmente *prodotto*" un residuo di produzione, limitandone la qualifica di *rifiuto* solo nei casi in cui il mercato o l'attività in cui è normalmente utilizzato non siano più in grado di assorbirne l'offerta.

⁽²⁷⁾ In questo senso può essere compreso il contenuto della decisione della Corte di giustizia 8 settembre 2005, causa C-121/03, *Commissione c. Regno di Spagna*, in <http://www.europa.eu>, con cui non si è ravvisata la configurazione di un *rifiuto* per effluenti d'allevamento raccolti e stoccati in fusti e

quanto, «l'elemento decisivo perché una sostanza possa essere qualificata come sottoprodotto consiste, in ultima analisi, nella prova che tale sostanza rappresenta un valore economico per il detentore - piuttosto che un peso di cui voglia disfarsi - o nella prospettiva di un suo sfruttamento ulteriore o utilizzo nell'ambito dell'attività principale, o perché il detentore la commercializza a condizioni a lui favorevoli»²⁸. Quindi, ove per le circostanze sottostanti una singola fattispecie, vi è prova che «per il detentore, il materiale considerato rappresenta più un vantaggio o un valore economico che non un peso del quale vuole disfarsi, in termini di fabbisogno o, perlomeno, di utilità del prodotto nell'ambito dell'attività principale... una sostanza può non essere considerata un rifiuto ai sensi della direttiva... [nella misura in cui] esistano indizi del fatto che il detentore intende sfruttare o commercializzare la sostanza considerata in condizioni per lui vantaggiose in un processo successivo alla produzione della sostanza stessa, cosicché quest'ultima rappresenta un valore economico per il detentore piuttosto che un onere di cui si voglia liberare»²⁹.

Ebbene, riguardo al pane fresco, esso in sé non è un prodotto suscettibile di essere destinato esclusivamente alla vendita diretta come alimento, ben potendo, a seconda della tipologia (ossia del tipo di pane), essere utilizzato in alternativa o successivamente alla fase di offerta al pubblico, anche per la produzione di pangrattato o crostini per minestre, oppure essere destinato come materia prima nell'industria mangimistica o ancora come ingrediente per la preparazione di alimenti composti quali le polpette di pane, i crostini di pane-pizza, il pane dolce, la torta di pane, gli gnocchi di pane, il budino di pane, di cioccolato e pane, di pane caramellato, di pane con albicocche (e altro) o di piatti tipici locali quali i canederli³⁰, i casunziei³¹, i

ceduti a terzi per la fertirrigazione dei loro terreni, in quanto il cedente si era organizzato per la loro cessione ancor prima della loro produzione, preparandosi per l'uso dei residui come risorsa.

⁽²⁸⁾ In questo senso l'Avvocato generale J. Mazák al punto 36 delle conclusioni 22 marzo 2007, causa C-194/05, *Commissione c. Repubblica italiana*, in <http://www.europa.eu>.

⁽²⁹⁾ Lo stesso Avvocato generale ai punti 52-55 delle ulteriori conclusioni 22 marzo 2007, causa C-195/05, *Commissione c. Repubblica italiana*, *ivi*.

⁽³⁰⁾ Piatto tipico della gastronomia tirolese, in particolare delle città di Trento e Bolzano, ma anche di quelle del Friuli e del bellunese. I canederli hanno una tradizione che risale almeno al Mille, trovandosi affreschi del primo decennio del XIII secolo nella cappella del Castel d'Appiano, in Alto Adige, in provincia di Bolzano (castello costruito tra il 1125 e 1130), che «mostrano immagini della tradizione locale come per esempio le "mangiatrici di canederli"» (<http://www.suedtirolerland.it/>).

⁽³¹⁾ Tipici di tutta la zona dolomitica e dell'alto Cadore e, in particolare, dell'Ampezzo, ove la ricetta sia dei casunziei rossi, sia di quelli verdi o con la zucca o il radicchio, prevede tra gli ingredienti base del ripieno il pane raffermo grattato. In passato i csanzöi hanno sempre rappresentato il cibo più sostanzioso e la variabile festiva e delle occasioni importati dei cibi a base di latte e farina di frumento o di granoturco, o di polenta e formaggio.

morzi³², la pappa col pomodoro³³, la minestra di pane³⁴, la ribollita³⁵, la panzanella³⁶ (ed altri), ossia tutti alimenti e preparati vendibili nelle gastronomie degli alimentari, dei supermercati o anche, per alcuni, nei forni degli stessi panificatori, che hanno nel pane raffermo, quello almeno del giorno prima, un elemento base e insostituibile³⁷.

La suscettibilità di utilizzi successivi alla vendita diretta nelle 24 ore, pertanto, offre la possibilità per il detentore di decidere se destinare il pane fresco invenduto ad un uso specifico alternativo che possa, nel rispetto delle regole anche a tutela dell'igiene, evitare ed escludere l'acquisto per esso della qualifica di *rifiuto*, facendogli assumere invece quella di materia prima sempre a fini alimentari ovvero per l'industria mangimistica.

5.- Utilizzazione dell'invenduto o gestione di rifiuti: le regole ante 2007

Fino a dicembre 2007, la possibilità di destinare legittimamente il pane fresco invenduto ad un uso specifico come materia prima a fini alimentari o mangimistici era garantita ai detentori in automatico, ricorrendo al contenuto interpretativo, rispettivamente, da un lato, della circolare del Ministero dell'ambiente 28 giugno 1999, prot. n. 3402/V/Min., recante chiarimenti interpretativi in materia di definizione di rifiuto³⁸, e, dall'altro, dal combinato disposto di questa e della circolare del Ministero

⁽³²⁾ O morsi o muersi, tipici del salentino che, in dialetto, stanno ad indicare i piccoli pezzi di pane raffermo tagliati a tocchetti che, fritti nell'olio e amalgamati con legumi avanzati e verdure e peperoncino, erano consumati dai contadini per le proprietà energizzanti.

⁽³³⁾ Piatto della più antica tradizione culinaria toscana, a base di pane raffermo e pomodori, aglio, carote, basilico, sedano ed altre verdure, il tutto condito con olio extravergine d'oliva.

⁽³⁴⁾ Ricetta del pistoiese che risale almeno all'Alto Medioevo, utilizzata dai pellegrini penitenti nei loro viaggi verso la meta giubilare.

⁽³⁵⁾ Piatto di origine contadina che, al pari della minestra di pane, risale anch'esso al periodo medioevale, differenziandosene per essere, per l'appunto, "ribollito" e fatto insaporire fino ad avere una consistenza di crema morbida ed omogenea.

⁽³⁶⁾ Ricetta tipica dell'Italia centrale tutta (Toscana, Umbria, Marche, Lazio) che sembrerebbe aver avuto diffusione con gli spostamenti dei liguri lungo la costa toscana.

⁽³⁷⁾ G. Pontoni, *Pane raffermo. 50 ricette per riscoprire una tradizione*, Pasian di Prato (UD), 2009.

⁽³⁸⁾ La circolare, in particolare, affronta in concreto, sul piano operativo, l'accertamento del fatto, dell'obbligo o dell'intenzione di "disfarsi" quale presupposto di configurazione di un *rifiuto*, concludendo che ove di «*materiali, sostanze od oggetti originati da cicli produttivi o di preconsumo*» vi siano elementi probatori in grado di sostenere che «*il detentore non si disfi, non abbia l'obbligo o l'intenzione di disfarsi*» e che quindi non vi sia un loro conferimento «*a sistemi di raccolta o trasporto dei rifiuti, di gestione di rifiuti ai fini del recupero o dello smaltimento*», essi, «*purché abbiano le caratteristiche delle*

della salute 22 luglio 2002, sulle linee guida per l'utilizzazione nell'alimentazione animale dei materiali e dei sottoprodotti derivanti da cicli produttivi o commerciali delle industrie agro-alimentari³⁹, linee guida spiegate per i «*resi dell'industria di panificazione*» dallo stesso Ministero della salute con la nota del 20 marzo 2003, n. 609/SEGR/47.

Ai sensi di tali provvedimenti, in particolare - e per quanto di interesse in questa sede - , il pane e gli altri prodotti da forno che per motivi anche commerciali non erano più destinabili alla vendita diretta al consumatore come alimenti, ma erano comunque «*utilizza[bili] direttamente in altri cicli di produzione o di consumo senza dover essere sottoposti ad alcun trattamento*» e il detentore non se ne fosse disfatto e non ne avesse avuto l'obbligo o l'intenzione (circolare del Ministero dell'ambiente), «*esist[endo, anzi] la volontà del produttore di volerli utilizzare nel ciclo alimentare*» anche zootecnico (circolare del Ministero della salute), da formalizzare in atti scritti («*contratto o documentazione fiscale*»), avrebbero potuto essere utilizzati purché ne fossero sussistite le garanzie igienico-sanitarie, quindi il rispetto delle regole igieniche sia per la salute degli uomini sia per gli animali, e quelle di trasporto a garanzia della loro salubrità. «*In tal caso i suddetti materiali non... [sarebbero stati] assoggettati alla normativa sui rifiuti, bensì alle disposizioni relative alla produzione e commercializzazione degli alimenti*» e ciò «*sin dal momento in cui [avessero] lasciato lo stabilimento di produzione (industria o semplice esercizio commerciale nel quale è stato prodotto lo "scarto o reso commerciale")*» (in combinato, la circolare e la nota del Ministero della salute).

Alle due circolari, il Codice dell'ambiente aveva aggiunto un richiamo di interesse per il pane invenduto, riferendosi alle «*eccedenze derivanti dalle preparazioni di cibi solidi, cotti o crudi... destinate... alle strutture di ricovero di animali di affezione*» tra le ipotesi di esclusione ex lege dalla disciplina sui rifiuti (art. 185 del Codice prima o seconda formulazione⁴⁰); il riferimento era interpretato da alcuni come un richiamo, non già ai residui di produzione (suscettibili nel caso di acquisire la qualifica di sottoprodotti), ossia materiali e sostanze "secondarie" ottenute in automatico e contestualmente al

materie prime secondarie indicate dal Dm 5 febbraio 1998 e siano direttamente destinate in modo oggettivo ed effettivo all'impiego in un ciclo produttivo, sono sottoposti al regime delle materie prime e non a quello dei rifiuti».

⁽³⁹⁾ Circolare pubblicata sulla GURI n. 180 del 2 agosto 2002.

⁽⁴⁰⁾ Ossia *ante* o *post* il secondo decreto correttivo al Codice dell'ambiente, il d.lgs. 14 gennaio 2008, n. 4, le cui modifiche hanno però sottoposto le eccedenze derivanti dalla preparazione di qualsiasi cibo, ad un regime di esclusione dalle regole sui rifiuti solo ove assolti i presupposti di configurazione dei sottoprodotti (in argomento, ci permettiamo di rinviare a M. Benozzo, *Commento ai Titoli I-IV della Parte Quarta*, cit., p. 473).

prodotto principale dal medesimo «processo di fabbricazione o di produzione, ma [materiali e sostanze] derivan[ti] dal fatto che il prodotto originario - quello principale [ndr] - non è stato consumato interamente»⁴¹, includendo quindi nella disposizione anche l'invenduto, il reso e ogni materiale derivante dal ciclo commerciale.

Tali provvedimenti (le circolari e l'art. 185 del Codice dell'ambiente) hanno mantenuto la loro piena validità ed applicazione legittima fino al 18 dicembre 2007, ossia fino al deposito della sentenza di condanna della Corte di giustizia conclusiva della causa C-195/05 (*Commissione c. Repubblica italiana*)⁴², introdotta dalla Commissione per violazione della disciplina comunitaria sul presupposto che gli indirizzi operativi propri dei provvedimenti indicati escludevano in automatico e, quindi, illegittimamente dall'ambito di applicazione della normativa sui rifiuti di origine comunitaria, determinati residui di produzione e consumo ed eccedenze alimentari che ben avrebbero potuto in taluni casi divenire rifiuti.

In particolare, la Corte ha motivato la sua decisione argomentando che a suo giudizio anche se le presunzioni indicate dalla normativa italiana in esame «in determinati casi p[ossono] corrispondere alla realtà, non può esistere alcuna presunzione generale in base alla quale un detentore dei materiali in questione tragga dal loro riutilizzo un vantaggio maggiore rispetto a quello derivante dal mero fatto di potersene disfare». Ed invero, «la destinazione futura di un oggetto o di una sostanza non è di per sé decisiva per quanto riguarda la sua eventuale natura di rifiuto... Di conseguenza, è giocoforza constatare che la citata normativa finisce per sottrarre alla qualifica di rifiuto, ai sensi dell'ordinamento italiano, taluni residui che corrispondono tuttavia alla [relativa] definizione... [che] determina... la sfera di applicazione [della disciplina sui rifiuti]... Orbene, ogni norma nazionale che limita in modo generale la portata degli obblighi derivanti dalla direttiva [sui rifiuti] oltre quanto consentito dal suo art. 2, n. 1, travisa necessariamente l'ambito di applicazione della direttiva, pregiudicando in questo modo l'efficacia dell'art. 174 CE»⁴³.

⁽⁴¹⁾ In questo senso l'avvocato generale Jan Mazak, nelle sue conclusioni 22 marzo 2007, presentate nella causa C-195/05, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica italiana*, disponibili in <http://curia.europa.eu>, punto 56.

⁽⁴²⁾ Sentenza disponibile *ivi*.

⁽⁴³⁾ Così dal punto 49 della sentenza, la quale prosegue rispondendo alle argomentazioni svolte dalla Repubblica italiana per sostenere, essenzialmente, che l'applicazione della disciplina relativa alle condizioni di sicurezza in materia di derrate alimentari e di mangimi renderebbe impossibile qualificare i materiali in questione come rifiuti, la Corte di giustizia precisa che «tali materiali non si identificano, in linea di principio, con le sostanze e gli oggetti elencati all'art. 2, n. 1, della direttiva [ossia la norma relativa alle esclusioni dalla disciplina - ndr], sicché la deroga all'applicazione di quest'ultima... non può riguardare i materiali in parola... Inoltre, contrariamente a quanto sostiene la Repubblica italiana, la direttiva non può essere considerata come di applicazione residuale rispetto alla legislazione

6.- (segue): le conferme per la destinazione all'alimentazione animale

Il vuoto venutosi a creare con la sentenza della Corte di giustizia nei rapporti con il diritto comunitario⁴⁴, è stato in parte colmato, per la destinazione a fini mangimistici, dalla stessa Commissione con la sua comunicazione interpretativa della nozione di rifiuto e sottoprodotto, dove, all'allegato I, dedicato agli «*esempi di rifiuti e non rifiuti*», ha affrontato la questione dei «*sottoprodotti dell'industria agroalimentare*»⁴⁵. In particolare, la Commissione ha sostenuto che «*sebbene non si possa automaticamente considerare tutti i residui... destinati all'alimentazione animale come non rifiuti... le suddette sostanze [non lo diventano, ove] sono prodotte deliberatamente... oppure, qualora non... prodotte deliberatamente, soddisfano [comunque] i criteri cumulativi per i sottoprodotti definiti dalla Corte, dato che il loro riutilizzo nei mangimi è certo e non necessitano di previa trasformazione al di fuori del processo di produzione*»⁴⁶. In tali ipotesi, ai materiali in questione troverebbero applicazione «*il regolamento (CE) n. 178/2002, sulla legislazione alimentare, e la direttiva 96/25/CE, sulla circolazione di materie prime per mangimi*», ma non «*la definizione di rifiuto*» che - a detta della Commissione - «*non si applica*»⁴⁷.

Senonché, con il termine *sottoprodotto* non si identificano - come, invece, di interesse in questa sede - i resi, l'invenduto e i materiali derivanti dal ciclo commerciale di un determinato prodotto, bensì esclusivamente le materie e le sostanze "secondarie", solitamente non volute, ottenute in automatico e contestualmente alla produzione di un prodotto "principale", che il Codice dell'ambiente da sempre definisce come materiali e sostanze originate da un processo

comunitaria e nazionale in materia di sicurezza alimentare. Sebbene, infatti, gli scopi perseguiti da alcune disposizioni della citata legislazione possano parzialmente sovrapporsi a quelli della direttiva, essi rimangono tuttavia notevolmente diversi. Al di là delle ipotesi espressamente previste all'art. 2, n. 1, della direttiva, nulla poi in quest'ultima è tale da indicare che essa non si applicherebbe cumulativamente ad altre legislazioni». In argomento v. R. Bianchi, *Scarti alimentari e rifiuti: la condanna inevitabile ma «tardiva» dell'Italia (prima lettura)*, in *Ambiente&Sviluppo*, 2008, p. 145.

⁽⁴⁴⁾ Ossia con la dichiarazione di non conformità delle due circolari in esame e del richiamo alle eccedenze nella produzione di alimenti di cui all'art. 185 del Codice dell'ambiente.

⁽⁴⁵⁾ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo 21 febbraio 2007, dal titolo «*Comunicazione interpretativa sui rifiuti e sui sottoprodotti*» (COM/2007/0059 def.), disponibile in <http://europa.eu>.

⁽⁴⁶⁾ Pagina 12 della comunicazione.

⁽⁴⁷⁾ Pagina 13.

non direttamente destinato alla loro realizzazione e che sottrae alla gestione vincolata dei rifiuti solo ove il produttore non intende *disfarsene* e siano soddisfatti specifici «criteri, requisiti e condizioni»⁴⁸.

Quindi, la stessa comunicazione interpretativa della Commissione non può che interessare tali tipologie di materiali e sostanze e non anche i residui commerciali, come il pane fresco invenduto. Non a caso, ad un anno dalla pubblicazione della comunicazione, il Parlamento europeo e il Consiglio hanno emanato la nuova direttiva sui rifiuti n. 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008⁴⁹, che muovendo dalle medesime considerazioni della Commissione, per cui occorre «precisare la distinzione tra ciò che è rifiuto e ciò che non lo è»⁵⁰ per evitare «confusione tra i vari aspetti della definizione di rifiuti e... applica[re] procedure appropriate» ai beni «che non sono rifiuti»⁵¹, si è occupata esclusivamente dei sottoprodotti, specificandone l'origine come quel residuo «derivante da un processo di produzione, il cui obiettivo primario non è la produzione di tale articolo»⁵².

Nonostante ciò e sulla scorta proprio di tali provvedimenti e in particolare della comunicazione della Commissione del 2007, il 31 marzo 2009 il Ministero del lavoro,

⁽⁴⁸⁾ Così l'art. 183 dopo la riforma d.lgs. n. 4/2008 che alla lett. *p* del comma 1 elenca i seguenti requisiti: la certezza e non eventualità dell'utilizzazione «*sin dalla fase della produzione*»; l'impiego diretto «*nel corso del processo di produzione o di utilizzazione preventivamente individuato e definito*»; il rispetto di alcuni *standard* merceologici ed ambientali per non rappresentare fonte di maggior pericolo con «*impatti ambientali qualitativamente e quantitativamente diversi da quelli autorizzati per l'impianto*» cui sono destinati; l'utilizzo «*tal quale*»; il valore economico di mercato [in argomento ci permettiamo di rinviare a M. Benozzo, *La gestione dei rifiuti*, G. Alpa, G. Conte, A. Fusaro e U. Perfetti (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Napoli, in corso di pubblicazione]. Già prima del decreto correttivo, però, lo stesso art. 183 prevedeva una disposizione equivalente (la lett. *n* del comma 1), definendo sempre sottoprodotti quei materiali e sostanze originate da un processo di produzione non destinato alla loro produzione, che per essere gestite in deroga alla disciplina sui rifiuti avrebbero dovuto assolvere ad una serie di criteri e presupposti.

⁽⁴⁹⁾ Direttiva che ha originato il IV correttivo al Codice dell'ambiente, il d.lgs. n. 205/2010, su cui v. *supra* nota 13 e testo relativo. Sulla direttiva v. F. Giampietro (a cura di), *Commento alla direttiva 2008/98/Ce*, Milanofiori Assago (Milano), 2009.

⁽⁵⁰⁾ Considerando 4 e 5 della direttiva.

⁽⁵¹⁾ Considerando 22.

⁽⁵²⁾ Prosegue l'art. 5 che ad un siffatto materiale o sostanza non trovano applicazione le regole sui rifiuti quando «*soddisfatte le seguenti condizioni: a) è certo che la sostanza od oggetto sarà ulteriormente utilizzata/o; b) la sostanza o l'oggetto può essere utilizzata/o direttamente senza alcun ulteriore trattamento diverso dalla normale pratica industriale; c) la sostanza o l'oggetto è prodotta/o come parte integrante di un processo di produzione; e d) l'ulteriore utilizzo è legale, ossia la sostanza o l'oggetto soddisfa, per l'utilizzo specifico, tutti i requisiti pertinenti riguardanti i prodotti e la protezione della salute e dell'ambiente e non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o la salute umana*».

della salute e delle politiche sociali⁵³ ha ritenuto di dover superare e sostituire la circolare del 2002 sulla destinazione dei materiali e dei sottoprodotti alimentari all'alimentazione animale, con una nuova nota esplicativa sul «*utilizzo dei sottoprodotti originati dal ciclo produttivo delle industrie agroalimentari destinati alla produzione di mangimi*»⁵⁴. La novità di tale provvedimento, in particolare, non è tanto quella dell'adozione nazionale dei nuovi indirizzi comunitari in merito ai sottoprodotti, quanto la scelta di intervenire anche e soprattutto sull'invenduto, sul reso e su ogni materiale derivante dal ciclo commerciale che sia comunque destinabile all'alimentazione animale, includendo quindi anche i prodotti di interesse in questa sede.

Con la nuova nota, invero, il Dicastero riconosce (nuovamente) l'automatica esclusione dalle regole sui rifiuti per tutti quegli scarti ottenuti presso un'impresa del settore alimentare, ove destinati all'alimentazione animale e purché (nuovamente) rispettate le specifiche regole igienico sanitarie dei regolamenti del c.d. "pacchetto igiene" e delle relative norme nazionali in vigore⁵⁵, nonché le norme sulle «*materie prime per mangimi*» di cui al d.lgs. 17 agosto 1999, n. 360⁵⁶.

Ed è proprio il richiamo di tale ultimo provvedimento e il suo contenuto che fa pensare che con la nota si sia inteso compiere un passo ulteriore rispetto a quando specificato

⁽⁵³⁾ In particolare, il suo Dipartimento per la sanità pubblica veterinaria, la nutrizione e la sicurezza degli alimenti, Direzione generale della sanità animale e del farmaco veterinario, Ufficio VII, ossia: l'ex Ministero della salute.

⁽⁵⁴⁾ Provvedimento redatto d'intesa con il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e la partecipazione delle associazioni di categoria (l'Assalzo e la Federalimentare) e del coordinamento interregionale in materia, pubblicato come comunicato con il numero di protocollo 509-12/01/2009/DGSA-P, sulla Gazzetta Ufficiale n. 75 del 31 marzo 2009.

⁽⁵⁵⁾ In particolare, specifica la nota del Ministero, «*le imprese del settore alimentare Regolamento (CE) 882/2004, art. 2, lettera c) che intendono destinare i propri sottoprodotti ad uso zootecnico notificano la propria attività di produzione di sottoprodotti alle autorità sanitarie competenti utilizzando il modello 3 ed il modello 4 delle linee guida di applicazione del Regolamento (CE) 183/2005, del Ministero della salute, del 28 dicembre 2005. Inoltre, le industrie agro-alimentari si impegnano ad estendere il rispetto dei requisiti igienico sanitari e le procedure basate sui principi dell'HACCP anche alla gestione dei sottoprodotti*». In argomento v. *infra* par. 8.

⁽⁵⁶⁾ Oltretutto, ovviamente, il regolamento n. 178/2002 sulla sicurezza alimentare (applicabile sia agli alimenti, sia ai mangimi, con obbligo per il relativo "operatore" di garantire il soddisfacimento dei requisiti in materia di igiene in tutte le fasi di produzione, di trasformazione e di distribuzione ed impiego del relativo prodotto), ma anche la legge 15 febbraio 1963, n. 281 sulla preparazione e il commercio dei mangimi e il d.lgs. 10 maggio 2004, n. 149 (ai sensi dei quali le materie prime utilizzate nella produzione di mangimi debbono essere di qualità sana, leale e mercantile e non presentare pericoli per la salute degli animali e delle persone). In argomento, v. per tutti I. Trapè, *La disciplina comunitaria dei mangimi*, in *AIM*, 2004, n. 3, p. 13; Id., *Alimentazione animale e tutela del consumatore nella disciplina comunitaria*, *ivi*, 2005, p. 353.

nei testi comunitari che ne rappresentano il presupposto, affiancando agli scarti di produzione, quelli commerciali e di consumo. Richiamando l'«*Allegato II, parte A, capo II, del predetto decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 360*», per indicare le materie prime per mangimi incluse nell'oggetto interpretativo della nota, il Ministero menziona espressamente, oltre ai residui o scarti di produzione, anche i prodotti veri e propri richiamando «*i prodotti della panetteria e delle paste alimentari; i prodotti di confetteria, i prodotti di gelateria e pasticceria; gli sciroppi; gli acidi grassi; i prodotti ortofrutticoli ed i preparati alimentari*»; e qualora si pensasse che la menzione di tali prodotti fosse in realtà limitata ai soli residui di produzione di tali materiali e sostanze (ai sottoprodotti, per l'appunto), lo stesso Dicastero specifica che «*tali prodotti ovviamente dovranno essere liberati dagli imballaggi secondo quanto previsto dalla decisione della Commissione 2004/217/CE "relativa all'adozione di un elenco di materie prime di cui vieta la circolazione o l'impiego nei mangimi", che al punto 7) dell'Allegato prevede il divieto dell'impiego degli "imballaggi e parti d'imballaggio provenienti dall'utilizzazione di prodotti dell'industria agro-alimentare" nei mangimi*». Quindi, materiali e sostanze già destinati al (o addirittura circolati sul) mercato come alimenti che vengono dirottati all'alimentazione animale, ossia veri e propri "prodotti principali" e non "secondari" di un processo produttivo che la circolare del Ministero include nella *sua* nozione di sottoprodotto, estendendo in modo atecnico il significato del termine definito dal legislatore, per ricomprendervi, accanto ai residui di produzione, anche i residui di commercializzazione (l'invenduto e il reso).

Pertanto, nei presupposti di destinazione dei prodotti dei panifici all'industria mangimistica la nuova nota sembrerebbe rappresentare una sostanziale conferma della precedente circolare con l'operatività di una loro esclusione dalle norme sui rifiuti, con una unica fondamentale specificazione: che «*le condizioni igienico sanitarie... non permettono agli operatori del settore dei mangimi, l'acquisizione di sottoprodotti dalle industrie agroalimentari con lo status di "rifiuti" per la successiva produzione di mangimi*», trovando quindi esclusione all'origine la possibilità di ricorrere all'industria mangimistica e ai suoi processi, per recuperare *rifiuti* alimentari, compresi gli *alimenti* e, quindi, il pane fresco.

Sul punto si è già espressa la giurisprudenza, chiamata proprio a pronunciarsi sulla nota esplicativa del 2009, che a conclusione del giudizio ha confermato la legittimità del provvedimento sul presupposto che solo i sottoprodotti, e non già i rifiuti, possono essere destinati alla utilizzazione diretta nella produzione di mangimi: «è infatti l'impresa alimentare che, decidendo in via preventiva di destinare i propri sottoprodotti alla filiera di produzione dei mangimi, ne garantisce il loro riutilizzo sicuro, senza dover fare ricorso a trattamenti o trasformazioni con finalità di risanamento di una materia originariamente non conforme... [ove] solamente a destinazione del sottoprodotto all'impresa produttrice di mangimi animali (che rientrano nella catena alimentare

umana) consente il rigoroso rispetto degli obblighi previsti dalla normativa igienico-sanitaria esistente in materia, fornendo anche le garanzie di tracciabilità»⁵⁷.

7.- (segue): il IV correttivo al Codice dell'ambiente e la volontà del detentore

Tale contesto normativo non ha visto modifiche sostanziali per i resi commerciali in esame dopo l'entrata in vigore del IV correttivo al Codice dell'ambiente di cui al d.lgs. n. 205/2010, se non per una complicazione delle operazioni di gestione dell'invenduto di pane fresco dovuta sia all'introduzione della specifica definizione di "rifiuto organico", che include i «*rifiuti alimentari... [dai] punti vendita al dettaglio e [i] rifiuti simili prodotti dall'industria alimentare*» (nuova lett. *d* dell'art. 183, comma 1 del Codice dell'ambiente), sia alla previsione di una nuova disciplina per le materie prime secondarie (mps), ossia per il prodotto finale di un'operazione di riutilizzo, riciclo o, comunque, recupero di *rifiuti*, quando, il risultato è conforme a determinate caratteristiche tecniche, conseguenza di operazioni di riprocessamento industriale a completamento delle quali il *rifiuto* stesso perde la qualifica divenendo, appunto, mps⁵⁸.

La prima novità (la definizione di "rifiuto organico"), in particolare, conferma l'intenzione e le scelte del legislatore di sottoporre i materiali alimentari «*di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o abbia l'obbligo di disfarsi*» (lett. *a* dell'art. 183, comma 1) alle regole sui rifiuti in generale e per quelli organici, nello specifico, che un nuovo art. 182-*ter* definisce chiedendo alle regioni, alle province autonome, ai comuni e agli ATO di adottare misure volte ad incoraggiarne la raccolta separata e il

⁽⁵⁷⁾ TAR Umbria, Sezione I, 4 maggio 2010, n. 274, disponibile in <http://lexambiente.it>, su cui v. C. Cicero e G. Girolamo, *Sottoprodotti dell'industria agroalimentare destinati alla produzione dei mangimi*, in *Professione Veterinaria*, 2010, n. 29, p. 18, secondo cui, nell'argomentare la sentenza, «l'operatore che abbia deciso di disfarsi di una sostanza può farlo attraverso lo smaltimento del prodotto, ovvero tramite il suo recupero nel rispetto della normativa di tutela ambientalistica, ma gli stessi non possono essere in alcun modo destinati all'industria zootecnica, non potendosi nel processo di lavorazione, applicare la normativa igienico sanitaria del settore mangimistico proprio perché considerati, *ab initio*, come rifiuti dal produttore, avendo quest'ultimo manifestato la volontà di disfarsene... [ove] non è ammissibile... far rientrare nel ciclo di produzione dei mangimi sostanze non rispondenti, all'origine, alle prescrizioni igienico sanitarie del settore alimentare e/o mangimistico».

⁽⁵⁸⁾ Sulla disciplina delle mps prima dell'emanazione del decreto correttivo n. 205/2010, ci permettiamo di rinviare nuovamente, anche per dottrina e giurisprudenza citata, a M. Benozzo, *Commento ai Titoli I-IV della Parte Quarta*, cit., p. 468, nonché a Id., *La gestione dei rifiuti*, cit.

trattamento, nonché l'utilizzo dei materiali ottenuti da tali rifiuti (come il compost di qualità⁵⁹), per proteggere maggiormente la salute umana e l'ambiente.

Riguardo la seconda novità, invece, con il provvedimento di fine anno si è intervenuto direttamente sul meccanismo nazionale dell'*End-of-Waste* per adattarlo a quello comunitario⁶⁰, abrogando l'art. 181-*bis* sulle "materie, sostanze e prodotti secondari" (e la relativa definizione di «*materia prima secondaria*»)⁶¹ e sostituendolo con una norma di nuova introduzione, l'art. 184-*ter* sulla "cessazione della qualifica di rifiuto". Del cambiamento, ciò che rileva in questa sede, non è tanto la differenza tra il meccanismo comunitario e quello nazionale sostituito⁶² che non è stato mai reso operativo per mancata emanazione del relativo decreto, quanto piuttosto le modifiche nel regime transitorio prima in vigore. La norma *ante* decreto correttivo, infatti, prevedeva che la disciplina dei casi concreti fosse lasciata in via transitoria ai decreti ministeriali 5 febbraio 1998, 12 giugno 2002, n. 161 e 17 novembre 2005, n. 269 (così il comma 3 dell'abrogato art. 181-*bis*), nonché alla circolare sopra citata del Ministero dell'ambiente 28 giugno 1999 (comma 4), a cui si era aggiunto poi l'art. 9-*bis*, lett. *a* e *b*, del decreto-legge 6 novembre 2008, n. 172⁶³. Con il nuovo art. 184-*ter* il regime

⁵⁹) Ossia: il «*prodotto, ottenuto dal compostaggio di rifiuti organici raccolti separatamente, che rispetti i requisiti e le caratteristiche stabilite dall'allegato 2 del decreto legislativo 29 aprile 2010, n. 75 e successive modifiche e integrazioni*» (lett. *ee* dell'art. 183, comma 1 del Codice dell'ambiente).

⁶⁰) Su cui v. Delgado, Catarino, Eder, Litten, Luo e Villanueva, *End-of-Waste Criteria*, rapporto finale del Joint Research Centre Institute for Prospective Technological Studies della Commissione Europea, Lussemburgo, 2009.

⁶¹) Definizione contenuta alla lett. *q* della precedente versione dell'art. 183, in cui si leggeva: «*materia prima secondaria: sostanza o materia avente le caratteristiche stabilite ai sensi dell'articolo 181-bis*».

⁶²) Su cui, con doviziosa analisi delle differenze, v. P. Giampietro, *Dal rifiuto alla "materia prima secondaria" nell'art. 6 della direttiva 2008/98/CE (End of waste status e problemi di trasposizione nell'ordinamento italiano)*, in <http://www.lexambiente.it>, 2010.

⁶³) Decreto legge convertito, con modificazioni, dalla legge 30 dicembre 2008, n. 210 il cui art. 9-*bis* citato, in particolare, prevede due ulteriori ipotesi di cessazione della qualifica di rifiuto e produzione di una mps anche non rispondente alle specifiche previste dai decreti ministeriali citati, ove il recupero avvenga in forza di una autorizzazione rilasciata ai sensi degli artt. 208, 209 o 210 del Codice che ne prevede la produzione (lett. *a*) ovvero ove tale possibilità sia stata prevista da «*accordi e... contratti di programma in materia di rifiuti stipulati tra le amministrazioni pubbliche e i soggetti economici interessati o le associazioni di categoria rappresentative dei settori interessati prima della soppressione del comma 4 dell'articolo 181 del medesimo decreto legislativo n. 152 del 2006, operata dal decreto legislativo 16 gennaio 2008, n. 4, continuando ad avere efficacia, con le semplificazioni ivi previste, anche in deroga alle disposizioni della parte IV del citato decreto legislativo n. 152 del 2006, e successive modificazioni purché nel rispetto delle norme comunitarie*». In argomento v. D. Röttgen, *La nozione di materia prima secondaria (End-of-Waste)*, in F. Giampietro (a cura di), *Commento alla direttiva 2008/98/CE sui rifiuti*, cit., p. 106 e 107. Sugli accordi e i contratti di programma in campo ambientale, per tutti, v. F. Bruno, *Le*

transitorio viene reiterato, in attesa dell'emanazione dei provvedimenti attuativi (comma 3), ma facendo sparire la circolare del Ministero dell'ambiente⁶⁴ ed ampliando la nozione di *recupero* anche alle attività di «*preparazione per il riutilizzo*»⁶⁵ (comma 1 dell'art. 184-ter), nonché a quelle consistenti nel semplice controllo dei beni «*per verificare se soddisfano i criteri*» specifici di qualifica di mps (comma 2).

La concorrenza della nuova definizione di *rifiuto organico* con gli effetti della disciplina nazionale dell'*End-of-Waste* (estensione della nozione di recupero e scomparsa definitiva della circolare) complica la gestione dei resi, in quanto fa venir meno, da un lato la possibilità di ricorrere alla natura di mps "fin dall'origine" - effetto interpretativo della circolare comunque spendibile, ancorché non totalmente compatibile con il diritto comunitario⁶⁶ - e, dall'altro, di sottoporre il materiale a semplice verifica per accertarne il rispetto agli *standard* necessari all'utilizzo successivo.

Ed infatti, se è pur vero che un materiale non diviene *rifiuto* e non deve essere sottoposto alla relativa disciplina fino a quando di esso il suo detentore non si disfi, è anche vero che quando uno stesso materiale giunge a fine "vita", per essere utilizzato in un altro e diverso ciclo produttivo o di consumo deve garantire il rispetto di alcune caratteristiche, la mancanza delle quali lo rende inutilizzabile e quindi *rifiuto* di per sé. Per cui, l'eliminazione dell'effettività della circolare ministeriale e la constatazione legislativa che una qualsiasi attività svolta su di un bene di cui non si è certi dell'utilizzabilità "tal quale" debba rientrare tra le operazioni di recupero, non può che far ritenere tale bene *rifiuto* al momento in cui se ne decide la destinazione ad un uso

gestione "negoziata" dell'ambiente: i contratti territoriali e la politica di sviluppo rurale dell'Unione Europea, in *Contratto e impresa/Europa*, 2003, p. 612.

⁶⁴ Così l'ultimo periodo del comma 3 del nuovo art. 184-ter, come introdotto dal d.lgs. n. 205/2010, in cui si legge che «*la circolare del Ministero dell'ambiente 28 giugno 1999, prot. n. 3402/V/MIN si applica fino a sei mesi dall'entrata in vigore della presente disposizione*», ossia: il 25 giugno 2011.

⁶⁵ Ossia: «*le operazioni di controllo, pulizia, smontaggio e riparazione attraverso cui prodotti o componenti di prodotti diventati rifiuti sono preparati in modo da poter essere reimpiegati senza altro pretrattamento*» (nuova lett. q dell'art. 183 del Codice dell'ambiente).

⁶⁶ In particolare, la circolare riconosceva l'acquisto dello status di mps per «*i materiali, le sostanze o gli oggetti originati da cicli produttivi o di preconsumo*» di cui «*il detentore non si disfi, non abbia l'obbligo o l'intenzione di disfarsi*» per non averli conferiti «*a sistemi di raccolta o trasporto dei rifiuti*» o gestiti «*ai fini del recupero o dello smaltimento*», ma solo ove tali beni «*abbiano le caratteristiche delle materie prime secondarie indicate dal Dm 5 febbraio 1998 e siano direttamente destinate in modo oggettivo ed effettivo all'impiego in un ciclo produttivo*». Quindi, nel caso di beni come il reso dei panificatori, menzionati nel punto 2.6 dell'allegato 1, suballegato 1 del decreto ministeriale del 1998 («*rifiuti dell'industria dolciaria e della panificazione*»), l'effetto che ne derivava era che per essi, giunti a "fine vita", l'acquisto della qualifica di *rifiuto* coincidesse istantaneamente con il passaggio alla condizione di mps, per essere gestiti come tali e non più come *rifiuti*.

diverso dalla sua funzione originaria. E tale qualifica che il pane fresco acquista prima dell'invio come materia prima al mercato mangimistico, lo rende non più suscettibile di tale utilizzo in forza della nota interpretativa del 2009, rimanendo eventualmente la possibilità di riuso solo in altri cicli produttivi.

Come visto, però, l'invio all'industria mangimistica non è l'unica possibile destinazione del pane fresco del giorno prima⁶⁷; inoltre, le sue stesse caratteristiche (del pane fresco) e l'utilizzabilità diretta senza necessità di verifiche preliminari ove mantenuto in buone condizioni secondo le regole anche igieniche, pone il panificatore (o l'alimentari, ove divenutone proprietario) nella possibilità di decidere della sua fine in una condizione di pre-qualifica che elimina a priori ogni possibilità di sussunzione nella nozione di *rifiuto*. Ossia, potendo il pane fresco del giorno prima essere suscettibile di ulteriori, differenti e specifici usi, il loro detentore può, a fronte di un vantaggio economico e a seconda del tipo di pane, destinarlo effettivamente ad un utilizzo che, ove non meramente eventuale, ma certo e concreto e senza preliminari operazioni di trasformazione (preliminari all'uso come materia prima) che facciano giudicare l'operato come una scelta imprenditoriale di organizzazione intorno al pane invenduto di una vera e propria attività alternativa, anche se collaterale a quella principale, esclude a priori la sussumibilità del pane nella "categoria" dei *rifiuti* essendo a tutti gli effetti una risorsa, un *prodotto* dell'impresa che continua a sfruttarlo anche successivamente alla vendita diretta come alimento.

Unico limite a tale ragionamento è che l'ulteriore od esclusivo utilizzo "alternativo" del pane fresco sia *lecito*, quindi tale da non violare alcun divieto previsto in norme comunitarie o nazionali⁶⁸.

8.- (segue): l'incidenza del "pacchetto igiene"

Tralasciando l'uso del pane del giorno prima a fini mangimistici in quanto espressamente riconosciuto legittimo dall'Autorità di controllo nazionale nelle sue comunicazioni e note esplicative fin qui esaminate, eventuali impedimenti potrebbero sussistere per l'ulteriore uso come materia prima per fini alimentari, ove divieti di ulteriori o alternativi utilizzi in tale ambito potrebbero ritrovarsi nella disciplina a tutela

⁽⁶⁷⁾ Cfr. *supra* paragrafo 4.

⁽⁶⁸⁾ In questo senso, dapprima la Corte di giustizia 18 aprile 2002, causa n. C-9/00, *Palin Granit Oy*, in <http://curia.europa.eu>, in seguito, sia la Commissione nella sua Comunicazione sui rifiuti e i sottoprodotti (cit., pag. 7 e 14), sia il Consiglio e il Parlamento europeo nella direttiva n. 2008/98/CE (artt. 5 e 6), sia, infine, il legislatore nazionale del IV correttivo al Codice dell'ambiente (artt. 184-*bis* e 184-*ter*).

della sicurezza degli alimenti, quindi nell'odierna struttura piramidale a garanzia della salubrità dei prodotti che vede nel c.d. pacchetto igiene le regole di riferimento con il regolamento n. 178/2002 al vertice e alla base i quattro regolamenti del 2004 (due relativi alla produzione e commercializzazione degli alimenti, ossia i regolamenti 852/2004 e 853/2004 del 29 aprile 2004, e due sulle modalità di controllo delle autorità competenti, ossia i regolamenti 854/2004 e 882/2004 sempre del 29 aprile 2004) e i cinque del 2005 (ossia: il regolamento 183/2005 sui requisiti per l'igiene dei mangimi e i regolamenti 2073/2005, 2074/2005, 2075/2005 e 2076/2005 del 5 dicembre 2005 in materia di criteri microbiologici, organizzazione dei controlli e misure transitorie), con il ricorso al sistema d'autocontrollo aziendale HACCP (*Hazard Analysis and Critical Control Points* - Analisi dei rischi e controllo dei punti critici) per identificare e rivedere i punti critici del procedimento di preparazione ed utilizzo dei prodotti⁶⁹.

Ai sensi di tale complessa struttura, come visto⁷⁰, un alimento per poter essere legittimamente messo sul mercato non deve essere, né "rischioso", né potenzialmente tale, e la condizione di salubrità deve sussistere per tutta la filiera produttiva e di circolazione, così come per tutte le materie prime e gli ingredienti utilizzati nella sua preparazione (ove composto). Ed invero, in attuazione del regolamento n. 178/2002, il regolamento n. 852/2004 obbliga in generale che «*gli operatori del settore alimentare garantiscono che tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione degli alimenti sottoposte al loro controllo soddisfino i pertinenti requisiti di igiene fissati*» (art. 3). Per le materie prime, il medesimo regolamento prevede poi che l'«*impresa alimentare non deve accettare materie prime o ingredienti, diversi dagli animali vivi, o qualsiasi materiale utilizzato nella trasformazione dei prodotti, se risultano contaminati, o si può ragionevolmente presumere che siano contaminati, da parassiti, microrganismi patogeni o tossici, sostanze decomposte o estranee in misura*

⁶⁹) La metodologia HACCP (*Hazard Analysis and Critical Control Points* - Analisi dei rischi e controllo dei punti critici), inizialmente adottata nei primi anni sessanta nell'ambito dei programmi spaziali americani e poi presentata alle aziende alimentari dal National Research Council statunitense che ne raccomandava un utilizzo generalizzato, è stata adottata a livello mondiale in una norma internazionale della Commissione del Codex Alimentarius (le "*Guidelines for the Application of the HACCP System*") e ha trovato riconoscimento nella direttiva n. 93/43/CEE del 14 giugno 1993 sull'igiene dei prodotti alimentari, come attuata con il d.lgs. 26 maggio 1997, n. 155 (l'art. 3, comma 2, in particolare, dispone che «*il responsabile dell'industria alimentare deve individuare ogni fase che potrebbe rivelarsi critica per la sicurezza degli alimenti e deve garantire che siano individuate, applicate, mantenute ed aggiornate le adeguate procedure di sicurezza avvalendosi dei principi su cui è basato il sistema di analisi dei rischi e di controllo dei punti critici HACCP (Hazard Analysis and Critical Control Points)*»). In argomento, da ultimo, per tutti v. C. Losavio, *Le regole comunitarie e nazionali relative all'igiene dei prodotti*, in L. Costato, E. Rook Basile e A. Germanò (diretto da), *ult.op.cit.*, p. 185, nonché quanto argomentato *infra* al paragrafo successivo.

⁷⁰) Cfr. *supra* paragrafo 4.

tale che, anche dopo che l'impresa alimentare ha eseguito in maniera igienica le normali operazioni di cernita e/o le procedure preliminari o di trattamento, il prodotto finale risulti inadatto al consumo umano»⁷¹. Inoltre il trasporto di tali materie prime, degli ingredienti e degli alimenti realizzati deve avvenire utilizzando esclusivamente «vani di carico dei veicoli e/o contenitori... puliti nonché sottoposti a regolare manutenzione al fine di proteggere i prodotti... da fonti di contaminazione» e che tali «vani di carico... e/o i contenitori non debbono essere utilizzati per trasportare qualsiasi materiale diverso dai prodotti alimentari se questi ultimi possono risultarne contaminati»; quindi ove «i veicoli e/o i contenitori sono adibiti al trasporto di altra merce in aggiunta ai prodotti alimentari o di differenti tipi di prodotti alimentari contemporaneamente, si deve provvedere, ove necessario, a separare in maniera efficace i vari prodotti»⁷².

In sostanza, quindi, agli operatori del settore alimentare è rimessa la responsabilità di assicurare e garantire la salubrità delle materie prime, degli ingredienti e degli alimenti prodotti e commercializzati, ricorrendo, attuando e mantenendo «una o più procedure permanenti, basate sui principi del sistema HACCP», con l'obbligo di dimostrare all'autorità competente che simili procedure siano state effettivamente predisposte e seguite e che siano state adottate «tenendo conto del tipo e della dimensione dell'impresa alimentare», per soddisfarne ogni esigenza e prevenire ogni rischio per l'igiene⁷³.

E' in tali procedure, quindi, che sono da ritrovarsi - se presenti - gli eventuali ostacoli specifici per un riutilizzo a fini alimentari del pane fresco del giorno prima.

Essendo le procedure HACCP, manuali "relativi" delle singole aziende (ossia redatti per escludere i rischi proprio di ognuna di esse) e quindi, potenzialmente differenti tra loro per fronteggiare le specifiche esigenze, oggetto dell'indagine devono essere le procedure generali di riferimento del settore cui le singole imprese ricorrono per adeguarne il contenuto alle proprie specificità concrete, ossia: i c.d. manuali di corretta prassi operativa in materia di igiene. Essi rappresentano i testi cui si può fare riferimento come guida per l'elaborazione del sistema HACCP e delle buone pratiche di lavorazione e dei sistemi di autocontrollo e formazione del personale interno, in particolare riguardo le sezioni sui diagrammi di flusso, l'individuazione dei c.d. Punti

(⁷¹) Punto 1 dell'Allegato II, Capitolo IX dal titolo "Requisiti applicabili ai prodotti alimentari".

(⁷²) Così il Capitolo IV, "Trasporto", dell'Allegato II.

(⁷³) Art. 5 del regolamento n. 852/2004.

Critici di Controllo - *Critical Control Points* (CCP)⁷⁴, dei limiti critici e delle procedure di verifica⁷⁵.

Ai sensi del solito regolamento n. 852/2004, si prevede che l'elaborazione dei Manuali e la loro adozione a livello aziendale è vivamente consigliata (art. 7), soprattutto nelle piccole imprese, poiché permettono di definire in modo più preciso e puntuale quei criteri di flessibilità previsti dal regolamento. La loro predisposizione può essere effettuata dalle associazioni, dai privati o da organizzazioni di formazione, ma sempre per ambito generale di singolo settore alimentare, per essere poi calati da ciascun operatore di tale settore nella propria realtà e nelle proprie dimensioni, al fine di predisporre un sistema proporzionato alle specifiche esigenze (art. 8).

Raccomandata la loro predisposizione ed adozione soprattutto nelle aziende in cui la manipolazione di alimenti segue procedure consolidate - proprio come nei forni e nelle panetterie ove le procedure costituiscono spesso parte della formazione professionale degli stessi operatori -, i manuali redatti a livello nazionale sono sottoposti alla valutazione e validazione dell'Autorità competente, per essere poi trasmessi alla Commissione per creare e mantenere un sistema di registrazione di essi da mettere a disposizione anche degli altri Stati membri (sempre l'art. 8)⁷⁶.

⁷⁴) Se per «Punto critico» si deve intendere «punto o fase del processo produttivo in cui è possibile che si manifestino uno o più pericoli ovvero che per un pericolo/i già presente/i vi sia un aumento del rischio connesso ad un livello inaccettabile»; il «Punto critico di controllo (CCP)» rappresenta la «fase nella quale il controllo può essere messo in atto ed è essenziale per prevenire, eliminare o ridurre ad un livello accettabile un pericolo per la sicurezza dell'alimento... In sostanza si tratta di un punto o segmento di processo in cui è possibile e necessario esercitare un'azione di controllo al fine di prevenire, eliminare o ridurre ad un livello accettabile un rischio relativo alla sicurezza igienica dei prodotti alimentari» e ciascuna azienda, sotto la propria responsabilità deve definire i propri CCP del processo produttivo o distributivo (così l'allegato 1 della determina del Ministero della salute 28 gennaio 2011 contenente le «linee guida per l'elaborazione e lo sviluppo dei manuali di corretta prassi operativa»).

⁷⁵) Cfr. il Progetto della Commissione delle comunità europee di *Guida all'applicazione delle procedure basate sui principi del sistema HACCP e alla semplificazione dell'attuazione dei principi del sistema HACCP in talune imprese alimentari*, disponibile in <http://europa.eu>, ove, in particolare, si legge che «i manuali di corretta prassi operativa costituiscono uno strumento semplice ma efficace per superare le difficoltà che talune imprese alimentari possono incontrare nell'applicazione di una dettagliata procedura basata sui principi del sistema HACCP. I rappresentanti dei diversi settori alimentari, in particolare di quei settori in cui molte imprese incontrano difficoltà nello sviluppare procedure basate sui principi del sistema HACCP, dovrebbero valutare l'opportunità di redigere tali manuali e le autorità competenti dovrebbero incoraggiare i rappresentanti dei settori a svilupparli» (pp. 20 e 21).

⁷⁶) Il regolamento richiede la valutazione dei manuali da parte delle Autorità nazionali «al fine di verificarne la conformità alle disposizioni» applicabili. Al riguardo, cfr. l'Accordo 29 aprile 2010 (Rep. Atti n. 59/CSR), concluso tra Governo, regioni e province autonome sulle «Linee guida applicative del

Ebbene, i forni, le panetterie e, in generale, i panificatori professionali, hanno al momento due manuali applicabili al loro settore: il *“Manuale di corretta prassi igienica per il settore della panificazione industriale”*, predisposto dall’Associazione Italiana Industrie Prodotti Alimentari (AIIPA) e validato dal Ministero della salute nel 2008⁷⁷, e il *“Manuale di corretta prassi igienica per il settore della panificazione e prodotti da forno”*, predisposto dall’Ente Bilaterale Nazionale Artigianato (EBNA) e validato dal medesimo dicastero nel corso del 1999⁷⁸.

Entrambi i manuali, che trovano applicazione in tale settore *«allo scopo di assicurare il raggiungimento ed il mantenimento di adeguate condizioni igieniche durante lo svolgimento di tutte le attività di produzione, deposito, trasporto e distribuzione»*, a parte l’espressa previsione di un divieto di *«manipolazione e/o... somministrazione del pane al di fuori dei locali non idonei a questo scopo»*, nulla prevedono direttamente sull’utilizzabilità o meno a fini alimentari del pane del giorno prima, limitandosi solo a sancire dei principi ed articolare delle raccomandazioni operative volte ad assicurare e garantire la salubrità dei prodotti così ottenuti, trasformando o manipolando le materie prime e gli ingredienti acquistati⁷⁹.

Ma se tutti i suggerimenti e le indicazioni in tali manuali sono volti sostanzialmente all’analisi del rischio (nelle sue componenti della valutazione e della gestione)⁸⁰ e,

regolamento CE n. 852/2004/CE del Ministero della salute e pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 121 del 26 maggio 2010, in cui sono disciplinate le procedure di approvazione.

⁽⁷⁷⁾ Manuale validato il 13 marzo 2008 e segnalato per la trasmissione alla Commissione con pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale n. 73 del 27 marzo 2008.

⁽⁷⁸⁾ Con pubblicazione avvenuta sulla Gazzetta Ufficiale n. 27 del 3 febbraio 2000. Al riguardo, pur se redatto qualche tempo prima dell’entrata in vigore del regolamento n. 852/2004, tale provvedimento ne ha riconosciuto la validità e la possibilità di continuarne l’applicazione, insieme a tutti gli altri manuali di corretta prassi già elaborati alla sua entrata in vigore, *«purché siano compatibili con i suoi [del regolamento] obiettivi»* (così l’art. 8, par. 5).

⁽⁷⁹⁾ In particolare, ai destinatari si suggerisce di selezionare i propri fornitori, di verificarne le procedure di garanzia e i piani di controllo, di ispezionarne periodicamente i locali e pretendere una certificazione di qualità (come salubrità igienica) delle forniture ricevute, con verifiche delle materie prime all’arrivo nella propria sede di trasformazione, secondo un piano di controllo prestabilito.

⁽⁸⁰⁾ La valutazione del rischio, in particolare, è un procedimento costituito da quattro fasi (la “individuazione del pericolo”, la “caratterizzazione del pericolo”, la “valutazione dell’esposizione al pericolo” e la “caratterizzazione del rischio”) basate sui dati scientifici disponibili, per caratterizzare - come indicato dallo stesso legislatore comunitario - la *«funzione della probabilità e della gravità di un effetto nocivo per la salute, conseguente alla presenza di un pericolo»*, ove il “pericolo” (od elemento di pericolo) è definito, come un *«agente biologico, chimico o fisico contenuto in un alimento o mangime, o [vero una] condizione in cui un alimento o un mangime si trova, in grado di provocare un effetto nocivo sulla salute»* (così, per entrambi, l’art. 3 del regolamento n. 178/2002 e in particolare, rispettivamente, i punti 9 e 14 di esso).

quindi, a fornire lo sviluppo a livello aziendale di una metodologia sistematica per definire misure efficaci, proporzionate e mirate a prevenire, escludere od evitare esposizioni inutili ed inadeguate per la salute dell'uomo, ove le materie prime e gli ingredienti utilizzati non mettono in pericolo tale risultato per qualità certificata e garantita, essi possono essere utilizzati senza limiti e restrizioni, ancorché originati da filiere produttive differenti. Ossia, nei limiti in cui la filiera d'origine della "materia prima - pane fresco invenduto" (dalla consegna al rivenditore e fino alla sua restituzione al panificatore) è soggetta a procedure igieniche adeguate e rispettose delle regole sulla sicurezza alimentare e tali da assicurare al detentore finale di certificare la qualità igienica dell'invenduto⁸¹ (segregandolo ed allontanandolo come materia prima per l'industria mangimistica ovvero come rifiuto, ove non conforme agli *standards* necessari per essere destinato a fini alimentari), ben può il pane fresco del giorno prima essere utilizzato legittimamente per la produzione di pangrattato o crostini per le minestre, o ancora per la preparazione di alimenti composti e, pertanto, ad offrire la possibilità per il detentore di decidere e destinarlo ad un uso specifico alternativo, in grado, nel rispetto delle regole igieniche, di evitare ed escludere l'acquisto per l'invenduto della qualifica di *rifiuto*.

9.- Conclusioni

A conclusione delle pagine che precedono, si ritiene possibile provare ora a svolgere alcune considerazioni e tentare di dissipare, almeno in parte, i dubbi formulati in principio.

Nell'introduzione a questo articolo, ci si è domandati se il pane fresco invenduto, restituito al panificatore-fornitore il giorno seguente, possa acquisire la qualifica di *rifiuto* nel momento dell'allontanamento dal punto vendita al dettaglio, rappresentando tale restituzione, in concorrenza con l'impossibilità di ulteriore commercializzare del

⁽⁸¹⁾ A tale riguardo, lasciando i locali del panificatore, il pane deve partire ed essere trasportato in recipienti lavabili e muniti di copertura a chiusura, in modo da essere al riparo da ogni causa di "insudiciamento". Nei luoghi di vendita, non deve essere contaminato o contaminabile e deve tornare nei locali del panificatore nel rispetto delle stesse regole, per poi essere immagazzinato nello stabilimento in modo opportuno a garanzia della conservazione e per evitarne il deterioramento nocivo e la contaminazione. In più è raccomandato di «evitare qualsiasi contatto tra materie prime, semilavorati e prodotti finiti; eseguire un monitoraggio della temperatura delle celle e dei locali sottoposti a temperatura controllata; eseguire periodicamente un monitoraggio del grado di sanificazione delle superfici di lavoro; evitare che le materie prime ed i relativi contenitori entrino a diretto contatto con il suolo».

reso come fresco, nell'atto di *disfarsi* dell'invenduto, quale presupposto di qualificazione di un bene come *rifiuto*.

Ebbene, accertata la suscettibilità del pane fresco di non essere destinato esclusivamente alla vendita diretta al pubblico come alimento, ben potendo essere legittimamente utilizzato, secondo il tipo e in alternativa o successivamente alla fase di offerta diretta al pubblico, anche come ingrediente di alimenti composti, come elemento base per quelli mono ingrediente ovvero come materia prima per i mangimi⁸², la risposta a tale quesito, come visto, passa necessariamente attraverso l'esame della relazione giuridica tra il panificatore e il singolo rivenditore e della conseguente natura dell'atto di restituzione. Considerando che nelle pratiche commerciali, tale rapporto si può presentare, secondo la dimensione economica del contraente, sottoforma di semplice compravendita⁸³ ovvero di un più complesso negozio giuridico identificabile in una sorta di appalto di vendita per conto proprio di prodotto altrui o incarico a vendere senza rappresentanza⁸⁴, è nelle specificità di tali contratti che risiede la risposta.

Se il primo modello utilizzato (il contratto di compravendita) si caratterizza per il trasferimento *tout court* del diritto di proprietà in capo al rivenditore del pane fornito e, così, alla traslazione sull'acquirente dei rischi dell'invenduto, il secondo si distingue per l'assenza di trasferimenti del diritto di proprietà del pane e la facoltà del rivenditore di liberarsi dal vincolo del pagamento del prezzo mediante, il giorno seguente, la restituzione al fornitore del prodotto invenduto⁸⁵. Se per entrambi gli schemi contrattuali utilizzabili l'impossibilità di restituire il bene per deterioramento "definitivo" consolida in capo al rivenditore - senza alternative - il problema di gestione del relativo *rifiuto*, la restituzione che avvenga prima di tale momento si atteggia in modo diverso a seconda del tipo contrattuale prescelto, ove nella compravendita rappresenta un'eventualità assolutamente estranea e non caratterizzante la vicenda e tale da configurarsi, quando avviene, come una duplicazione negoziale che sottopone a senso inverso lo "stesso" bene ad un nuovo negozio giuridico tra medesimi contraenti e nel secondo caso, invece, la restituzione non è altro che una facoltà connaturale e conclusiva della vicenda medesima che, non giunta a buon fine con la vendita a terzi,

⁽⁸²⁾ Cfr. paragrafi 4-8.

⁽⁸³⁾ Modello solitamente utilizzato con soggetti economici di pari od inferiore dimensione del produttore (cfr. *supra* paragrafo 2).

⁽⁸⁴⁾ Schema a cui si ricorre normalmente nei rapporti con i grandi distributori e che gli operatori identificano nel contratto estimatorio di cui 1556 cod.civ., pur se inutilizzabile per beni deperibili (cfr. *Idem*).

⁽⁸⁵⁾ *Idem*.

vede ricongiungersi il giorno seguente bene e proprietà, con la riconsegna del pane nelle condizioni in cui si trova.

Così ragionando, quindi, in quest'ultima ipotesi la restituzione, per quanto indispensabile e desiderata dallo stesso rivenditore per liberarsi di un prodotto non più necessario e anzi d'intralcio, non potrà mai identificarsi nell'atto del *disfarsi* previsto dalla legge quale presupposto di qualificazione di un materiale o di una sostanza come *rifiuto*, configurandosi l'atto, invece, come un trasferimento reale che prescinde e travalica la questione del comportamento e del volere del detentore nella nascita di esso (del *rifiuto*). In caso contrario, ossia nella prima ipotesi della compravendita, la *riconsegna* del pane invenduto (o anche la semplice *intenzione*), importa per il reso l'acquisto di siffatta qualifica e per il punto vendita lo *status* di suo produttore, quindi, l'obbligo di farsi carico della relativa gestione nei termini e secondo le previsioni del Codice dell'ambiente, in quanto ogni atto (anche solo voluto) di allontanamento del pane fresco dal punto vendita con il medesimo canale di arrivo, configura verosimilmente quell'atto del *disfarsi* centrale nella nozione di *rifiuto*, concretizzandosi, non già in una scelta di gestione attiva che conclude il processo di commercializzazione connaturale all'impresa, bensì in una modalità di "liberazione" di un "intralcio" che si è venuto ad ammassare allo spirare del termine utile per la vendita.

Nei rapporti con i piccoli rivenditori, quindi, la gestione del pane invenduto pesa esclusivamente su questi ultimi che se ne devono fare carico in prima persona decidendone il canale se come *rifiuto* o meno, mentre con la Gdo la scelta di gestione di tale pane come *rifiuto* o meno è una decisione che viene assunta in un momento temporalmente successivo, a recupero (ritiro) ultimato e, quindi, a seguito del trasferimento dalla sfera giuridica del rivenditore a quella del solo panificatore.

ABSTRACT

Quotidianamente, nei corner e sui banchi della grande distribuzione organizzata (Gdo) e dei piccoli alimentari è possibile trovare pane fresco di giornata che, se invenduto, è normalmente restituito al fornitore il giorno seguente. Tale riconsegna solleva il dubbio sulla natura giuridica del reso e sulla possibilità che esso possa assumere la qualifica di rifiuto fin dall'allontanamento dal punto vendita al dettaglio. Nel tentativo di offrire una risposta che possa risolvere tale dubbio, la questione è affrontata in questo articolo sotto un duplice aspetto. In primo luogo si indagano i rapporti giuridici tra fornitore e rivenditore nel contesto della disciplina comunitaria e del Codice dell'ambiente italiano (il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152), constatando

l'esistenza nella pratica di due differenti modelli contrattuali nella fornitura di pane fresco di giornata (il semplice contratto di compravendita e un più complesso negozio giuridico identificabile in una sorta di appalto di vendita per conto proprio di prodotto altrui o incarico a vendere senza rappresentanza) che incidono in modo diverso sulla qualificazione del pane come rifiuto. Il secondo aspetto esaminato riguarda l'utilizzabilità successiva, a restituzione avvenuta, del pane fresco invenduto per alimenti o mangimi, ove il decorso del termine legale di commercializzazione del pane come "fresco" è oramai spirato.

Every day mass retailers and small groceries sell freshly baked bread, which, if unsold, is normally returned to the supplier the following day. Such return raises doubts about the legal nature of the returned goods and about whether they may be regarded as waste from the very time when they leave the retailer's shop. In an attempt to provide an answer that can solve these doubts, this article will address the aforesaid issue from a double point of view. Firstly, the legal relationships between supplier and retailer will be investigated within the context of the relevant EU legislation and of the Italian Code of Environment (i.e. Legislative Decree no. 152 dated 3 April 2006) in order to ascertain the existence of two different types of contracts regarding the supply of freshly baked bread (i.e. the standard sale and purchase agreement and a more complex legal transaction identifiable as a sort of contract for the sale, on one's own account, of another's product or a sort of private agency - so-called "incarico a vendere senza rappresentanza"), which affect differently the qualification of bread as waste. The second issue addressed hereunder regards the possibility of using the unsold returned bread to make other foodstuff or feedstuff, if the statutory time limit for the bread to be marketed as "fresh food" has expired.