

C) GIUNTA REGIONALE E ASSESSORI

D.g.r. 28 maggio 2024 - n. XII/2415

Indicazioni per la gestione dei residui della manutenzione del verde pubblico e privato

LA GIUNTA REGIONALE

Vista la Direttiva (UE) 2018/851 del 30 maggio 2018 e, in particolare, i considerando 16 e 17;

Visto il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) e, in particolare:

- l'art. art. 183, comma 1 lett. b ter) n. 5, in virtù del quale i rifiuti della manutenzione del verde pubblico, come foglie, sfalci d'erba e potature di alberi sono rifiuti urbani;
- l'art. 184 bis per il quale è un sottoprodotto e non un rifiuto ai sensi dell'articolo 183, comma 1, lettera a), qualsiasi sostanza od oggetto che, tra le altre condizioni, è originato da un processo di produzione, di cui costituisce parte integrante, e il cui scopo primario non è la produzione di tale sostanza od oggetto;

Vista la legge regionale 12 dicembre 2003, n. 26 «Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche»;

Visti:

- la nota 27 maggio 2015, n. 6038 del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare sulla «Classificazione dei residui di potatura derivanti da attività di manutenzione del verde» nella quale viene chiarito che la nozione di residuo produttivo va intesa in un'accezione ampia, ricomprendendo i residui derivanti dalle attività indicate (manutenzione del verde), come anche confermato dalla giurisprudenza nazionale (Cfr. Consiglio di Stato 6 agosto 2013, n. 4151);
- il decreto del Ministero dell'Ambiente 13 ottobre 2016, n. 264 «Regolamento recante criteri indicativi per agevolare la dimostrazione della sussistenza dei requisiti per la qualifica dei residui di produzione come sottoprodotti e non come rifiuti», che include tra i sottoprodotti anche i residui da manutenzione del verde;
- la circolare esplicativa 30 maggio 2017, n. 7619 del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare per l'applicazione del decreto ministeriale 13 ottobre 2016, n. 264, la quale sottolinea la necessità che la sostanza o l'oggetto da qualificare come sottoprodotto sia un residuo di produzione e non, invece, un prodotto. Infatti, come chiarito all'articolo 2 del regolamento e secondo quanto precisato nel documento della Commissione europea Guidance on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC on waste (2012), è considerato come «prodotto» ogni materiale o sostanza che è ottenuto deliberatamente nell'ambito di un processo di produzione o è il risultato di una scelta tecnica. In tale ottica, deve essere considerato un prodotto quel materiale frutto di un processo di produzione che avrebbe potuto anche essere organizzato in modo tale da non generarlo e che, quindi, è stato generato in modo deliberato. Con riferimento alla nozione di processo di produzione, sempre secondo quanto riportato nella circolare, ci si riferisce ad un processo che trasforma i fattori produttivi in risultati, i quali ben possono essere rappresentati da prodotti tangibili o intangibili, di talché anche la produzione può riguardare non solo i beni, ma anche i servizi e comprende non solo i processi tecnologici di fabbricazione dei componenti del prodotto e il loro successivo assemblaggio, ma anche processi di supporto all'attività di trasformazione, come manutenzione, controllo di processo, gestione della qualità, movimentazione dei materiali, ecc.. Conclusioni simili sono state confermate anche dalla giurisprudenza (cfr. Cassazione penale, sentenza n. 41839 del 2008; Consiglio di Stato, sentenza n. 4151/2013);
- i chiarimenti 14 maggio 2021 forniti dal Ministero della Transizione Ecologica in merito alle criticità interpretative del decreto legislativo n. 116/2020, con particolare riferimento all'art. 185, in cui, riguardo ai residui della manutenzione del verde, si precisa che «...laddove non ricorrano le condizioni previste per l'applicazione dell'esclusione di cui all'articolo 185, ad esempio in considerazione dell'impiego dei materiali indicati in processi diversi da quelli elencati, è possibile qualificare il residuo come sottoprodotto.»;
- risposta del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (d'ora in avanti, anche MASE) del 3 agosto 2023, n. 128413

alla istanza di interpello ex art. 3-septies del d.lgs. 152/2006, presentata dalla Regione Veneto, secondo cui il residuo da manutenzione del verde «ornamentale» di giardini e parchi non è escluso dalla disciplina in materia di rifiuti e «difficilmente sembra poter essere configurabile» come sottoprodotto;

- la risposta del MASE del 17 novembre 2023, n. 187275 alla istanza di interpello ex art. 3-septies del d.lgs. 152/2006, presentata da Confindustria, recante «Chiarimenti in materia di attività industriale di noleggio e lavaggio di capi tessili (cd. lavanolo) - processo di produzione ai fini della qualifica di sottoprodotto ai sensi dell'art. 184-bis, d.lgs. 152/2006» e nella quale viene precisato che «il sottoprodotto può quindi derivare da qualsiasi processo tale da «produrre» dei risultati, ossia trasformare i fattori produttivi in risultati e, pertanto, potenzialmente, anche da attività che producono servizi»;
- la risposta della Direzione Generale Ambiente della Commissione Europea del 26 aprile 2024 alla lettera n. 0031612 del 20 febbraio 2024 inviata dal Dipartimento Sviluppo Sostenibile del MASE con la quale veniva chiesto ai servizi della Commissione di fornire indicazioni sulla gestione dei residui della manutenzione del verde pubblico e privato e nella quale è stata fornita l'interpretazione (non vincolante e con riserva dell'interpretazione della Corte di Giustizia) e secondo la quale l'attività di manutenzione del verde non può essere considerata un «processo di produzione», in quanto il suo obiettivo non è la fabbricazione di un prodotto;

Dato atto che, dal susseguirsi delle sopra citate interpretazioni, pur a fronte di immutati dati normativi sulla disciplina dei sottoprodotti, emerge un orientamento interpretativo non consolidato ed univoco in ordine ai criteri e agli indirizzi che gli operatori, ivi compresi i produttori e le autorità preposte al controllo, devono considerare per la qualificazione dei sottoprodotti, con particolare riferimento alla condizione di cui alla lettera a) dell'art. 184 bis del d.lgs. n. 152/2006 e alla nozione di «processo di produzione»;

Atteso pertanto, che gli operatori del settore, tramite le associazioni di categoria, hanno espresso la necessità della definizione di criteri ed indirizzi chiari per la gestione dei residui derivanti dalla loro attività, quali sfalci e potature;

Ritenuto opportuno, pertanto, fornire agli operatori indicazioni utili per valutare come gestire i residui di manutenzione del verde, chiarendo quando possono essere esclusi dalla disciplina di cui alla Parte IV del d.lgs. n. 152/2006 rifiuti e quando, pur non essendo rifiuti, possano essere considerati sottoprodotti;

Considerata inoltre, la complessità della disciplina concernente l'utilizzazione dei sottoprodotti e che l'impiego dei sottoprodotti non può prescindere da un quadro normativo e amministrativo certo, con particolare riferimento alle modalità con le quali il produttore e l'utilizzatore possono dimostrare che sono soddisfatte le condizioni di cui all'articolo 184 -bis, comma 1, del d.lgs. n. 152/2006;

Fermo il principio - affermato e più volte ribadito dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea - secondo il quale la valutazione della configurabilità di un sottoprodotto non deve essere effettuata su ipotesi e affermazioni astratte, sussistendo invece la necessità di procedere ogni volta all'analisi delle specifiche situazioni di fatto (Cfr. Cassazione Penale del 7 novembre 2008 n. 41839);

Considerato il principio affermato dalla sentenza della Corte di Giustizia del 18 aprile 2002 (relativa alla causa C9/00 Palin-Granit) secondo cui, qualora il detentore consegua un vantaggio economico dall'utilizzo della sostanza, quest'ultima non può essere considerata un ingombro, bensì un prodotto, e che, pertanto, anche i residui della manutenzione del verde possano essere considerati prodotti qualora il soggetto che effettua la manutenzione conferisce i residui della sua lavorazione ad un altro soggetto (produttore) che li inserisce nel suo ciclo produttivo, ad esempio, per la produzione di biogas o per la produzione di materia da usare nella sua attività agricola;

Atteso che, come anche chiarito dalla giurisprudenza, la normativa stabilisce che per la qualificazione di «sottoprodotto» un oggetto o una sostanza debba essere originato da un «processo produttivo» e non anche da un processo industriale in senso stretto, ben potendo consistere anche nella produzione di un servizio (Cass. pen. Sez. III Sent., 7 novembre 2008, n. 41839);

Visti il principio di prevenzione e di riduzione dei rifiuti e il dovere di promuovere un utilizzo sostenibile delle risorse nel territorio lombardo, come anche previsto dal Programma Regionale di Gestione dei rifiuti (PRGR);

Valutato in particolare, che fornire indicazioni contribuisce ad una migliore organizzazione degli operatori e consente di ridurre gli impatti ambientali;

Serie Ordinaria n. 23 - Martedì 04 giugno 2024

Considerato che, nel rispetto della gerarchia di gestione dei rifiuti e dei principi dell'economia circolare e dello sviluppo sostenibile, è necessario promuovere e rendere più agevole l'applicazione concreta della disciplina dei «sottoprodotti» e che è di fondamentale importanza, per il raggiungimento degli obiettivi della pianificazione regionale, fornire indicazioni che favoriscano in modo uniforme sul territorio il riconoscimento dell'osservanza della disciplina in materia di rifiuti;

Considerato inoltre, che, in ossequio all'accezione sostanziale della tutela ambientale, l'interpretazione letterale della normativa non esclude espressamente tra i processi produttivi citati dall'art. 184, bis, lettera a), anche quelli derivanti da erogazione di servizi o da cicli di produzione di un servizio (Cfr. Corte giustizia Unione Europea Sez. I, Sent., 17 novembre 2022, n. 238/21);

Considerato ancora, che una interpretazione eccessivamente restrittiva dell'art. 184 bis, comma 1, lett. a), possa non essere conforme ai principi comunitari in materia di rifiuti, e che, pertanto, deve ritenersi che possa applicarsi alla gestione dei residui vegetali - in taluni casi - la disciplina dei sottoprodotti, così come individuata nell'Allegato alla presente delibera;

Ritenuta impregiudicata la possibilità di individuare ulteriori modalità idonee a provare il soddisfacimento di tutte le condizioni per la qualifica come sottoprodotto, stabilite dall'articolo 184-bis del d.lgs. 152/2006;

Ritenuto in conclusione, di approvare l'Allegato «Indicazioni per la gestione dei residui della manutenzione del verde pubblico e privato», recante indicazioni finalizzate a fornire un quadro di riferimento comune e uniformità nell'interpretazione normativa a supporto degli operatori per favorire la gestione dei residui dei cicli produttivi in modo «circolare», fermo restando che la valutazione del rispetto di tutti i criteri dell'art. 184bis è rimessa, comunque, all'analisi «caso per caso» delle singole fattispecie da parte del singolo produttore;

Visto il Programma Regionale di Sviluppo della XII Legislatura, approvato dal Consiglio Regionale il 20 giugno 2023 con d.c.r. XII/42 e pubblicato sul BURL n. 26 Serie ordinaria del 1° luglio 2023, nel quale si individua, tra gli altri, l'obiettivo strategico 5.1.4 «Sviluppare sul territorio l'economia circolare»;

Vista la l.r. n. 20/2008 «testo unico delle leggi regionali in materia di organizzazione e personale» nonché i provvedimenti della XII legislatura;

A voti unanimi, espressi nelle forme di legge;

DELIBERA

1. di approvare le «Indicazioni per la gestione dei residui della manutenzione del verde pubblico e privato» di cui al documento allegato al presente atto quale parte integrante e sostanziale;

2. di pubblicare il presente atto nel Bollettino Ufficiale della Regione.

Il segretario: Riccardo Perini

— • —

ALLEGATO

INDICAZIONI PER LA GESTIONE DEI RESIDUI DELLA MANUTENZIONE DEL VERDE PUBBLICO E PRIVATO

Riferimenti normativi

Art. 185 (Esclusioni dall'ambito di applicazione)

“1. Non rientrano nel campo di applicazione della parte quarta del presente decreto:

(...)

f) (...) la paglia e altro materiale agricolo o forestale naturale non pericoloso quali, a titolo esemplificativo e non esaustivo, gli sfalci e le potature effettuati nell'ambito delle buone pratiche colturali, utilizzati in agricoltura, nella silvicoltura o per la produzione di energia da tale biomassa, anche al di fuori del luogo di produzione ovvero con cessione a terzi, mediante processi o metodi che non danneggiano l'ambiente né mettono in pericolo la salute umana (...).”

Art. 184-bis (Sottoprodotto)

“1. È un sottoprodotto e non un rifiuto ai sensi dell'articolo 183, comma 1, lettera a), qualsiasi sostanza od oggetto che soddisfa tutte le seguenti condizioni:

- a) la sostanza o l'oggetto è originato da un processo di produzione, di cui costituisce parte integrante, e il cui scopo primario non è la produzione di tale sostanza od oggetto;*
- b) è certo che la sostanza o l'oggetto sarà utilizzato, nel corso dello stesso o di un successivo processo di produzione o di utilizzazione, da parte del produttore o di terzi;*
- c) la sostanza o l'oggetto può essere utilizzato direttamente senza alcun ulteriore trattamento diverso dalla normale pratica industriale;*
- 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.*

2. Sulla base delle condizioni previste al comma 1, possono essere adottate misure per stabilire criteri qualitativi o quantitativi da soddisfare affinché specifiche tipologie di sostanze o oggetti siano considerati sottoprodotti e non rifiuti garantendo un elevato livello di protezione dell'ambiente e della salute umana favorendo, altresì, l'utilizzazione attenta e razionale delle risorse naturali dando priorità alle pratiche replicabili di simbiosi industriale”.

Sull'applicabilità del concetto di “sottoprodotto” ai residui di manutenzione del verde ci sono state nel tempo diverse indicazioni, anche contrastanti. Il punto centrale, in particolare, è se l'attività di manutenzione possa essere considerata “processo di produzione” ai sensi dell'art. 184-bis del d.lgs 152/06.

Su tale aspetto si ritiene chiarificatrice la risposta data dal Ministero ad un interpello relativo al c.d. “lavanolo” che afferma:

“Facendo diretto richiamo alla nota esplicativa fornita nel 2017 dall'allora Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, relativa al decreto ministeriale 13 ottobre 2016, n. 264 recante «Criteri indicativi per agevolare la dimostrazione della sussistenza dei requisiti per la qualifica dei residui di produzione come sottoprodotti e non come rifiuti», con la nozione di “processo di produzione” ci si riferisce quindi ad un processo che trasforma i fattori produttivi in risultati, i quali ben possono essere rappresentati da prodotti tangibili o intangibili, di talché anche la produzione può riguardare non solo i beni, ma anche i servizi e comprende non solo i processi tecnologici di fabbricazione dei componenti del prodotto e il loro successivo assemblaggio, ma anche processi di supporto all'attività di trasformazione, come manutenzione, controllo di processo, gestione della qualità, movimentazione dei materiali, ecc. Tale conclusione è altresì confermata dalla giurisprudenza di legittimità (cfr. Cass. pen., sent. n. 41839 del 2008; Consiglio di Stato, sent. n. 4151/2013). Una siffatta interpretazione, del resto, trova conferma anche nelle scelte legislative succedutisi nel tempo relativamente alla definizione di sottoprodotto riportata nel decreto legislativo n. 152 del 2006, che fino al 2008, esplicitamente

richiamava il concetto di «processo industriale» poi modificato in «processo di produzione» con il Decreto legislativo 3 dicembre 2010, n. 205, e infine a norma vigente con l'intero articolo art. 184-bis dedicato all'argomento. Il sottoprodotto può quindi derivare da qualsiasi processo tale da «produrre» dei risultati, ossia trasformare i fattori produttivi in risultati e, pertanto, potenzialmente, anche da attività che producono servizi”.

Indicazioni

Utilizzo in sito

Preliminarmente, è da considerarsi che le pratiche manutentive che prevedono che i materiali vegetali restino in sito (es. mulching, cippatura dei rami ed utilizzo del cippato come pacciamante, etc...) non producono residui e, pertanto, non si pone la questione della produzione o meno di rifiuti.

Esclusioni dal campo di applicazione della Parte IV del d.lgs 152/06

Il primo passaggio per l'inquadramento dei residui consiste nel verificare se i materiali siano assoggettati alla Parte IV del d.lgs 152/06 oppure ne siano esclusi, sulla base di quanto previsto all'art. 185.

Lo schema successivo esemplifica i casi di esclusione dall'applicazione della Parte IV:

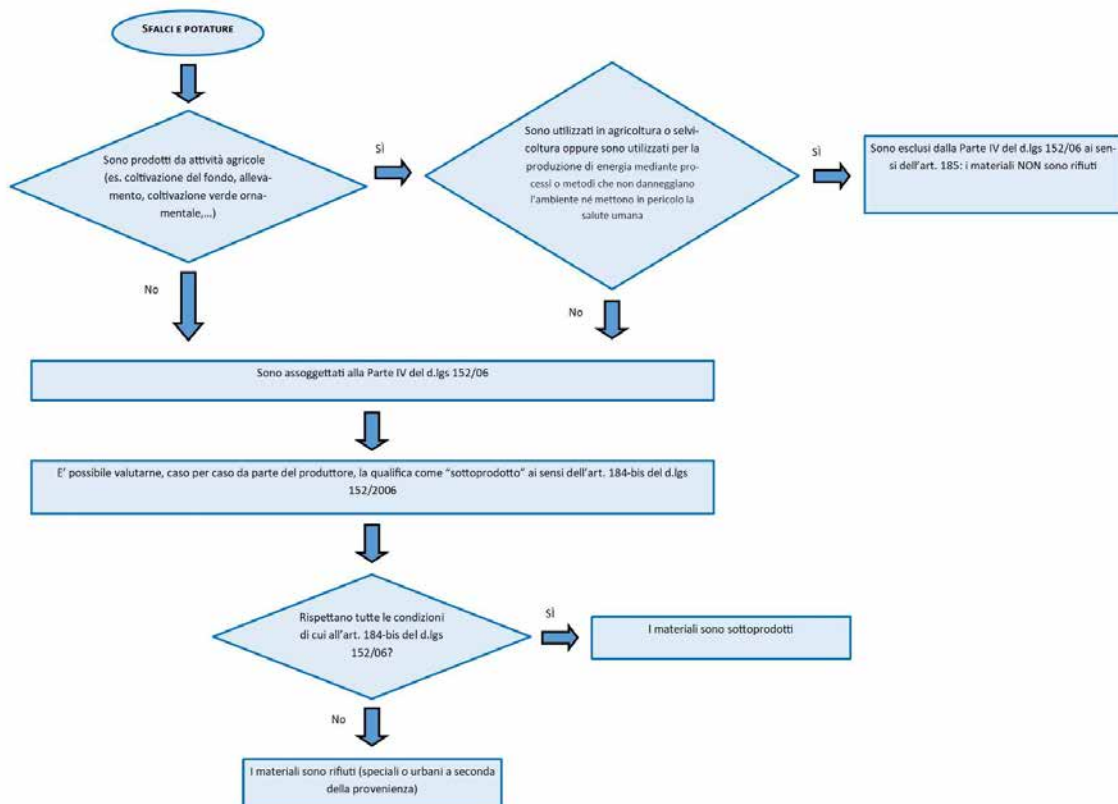
Attività di produzione	Utilizzo	Assoggettamento Parte IV
Da attività agricole (es. coltivazione del fondo, allevamento, coltivazione verde ornamentale,...)	Utilizzati in agricoltura o selvicoltura	Esclusione dalla Parte IV del d.lgs 152/06 ai sensi dell'art. 185
	Utilizzati per la produzione di energia mediante processi o metodi che non danneggiano l'ambiente né mettono in pericolo la salute umana	Esclusione dalla Parte IV del d.lgs 152/06 ai sensi dell'art. 185
	Utilizzati per utilizzi diversi da quelli di cui sopra	Assoggettati alla Parte IV del d.lgs 152/06
Da attività non agricole		Assoggettati alla Parte IV del d.lgs 152/06

Occorre quindi precisare che, laddove un materiale sia assoggettato alla Parte IV, ciò non implica che esso sia necessariamente da classificarsi come “rifiuto”, in quanto tale normativa prevede anche la fattispecie del “sottoprodotto”, per la quale si può e si deve valutare l'applicabilità secondo l'art. 184-bis.

Sia il materiale escluso dall'applicazione della Parte IV che il sottoprodotto non sono rifiuti e non lo sono mai stati, ma sulla base di norme diverse e con criteri diversi.

In particolare, mentre l'esclusione dall'applicazione della Parte IV opera ex lege per tutti i materiali citati, la classificazione come “sottoprodotto” è responsabilità del produttore, che deve verificare la sussistenza di tutte le condizioni dell'art. 184-bis.

Di seguito si riporta uno schema riepilogativo del percorso logico di inquadramento dei residui:



Gestione come sottoprodotto

Per ogni residuo assoggettato alla Parte IV del d.lgs 152/06 è possibile valutare la gestione come “sottoprodotto”, verificando le quattro condizioni stabilite dall’art. 184-bis del d.lgs n. 152/06, ossia:

- la sostanza o l'oggetto è originato da un processo di produzione, di cui costituisce parte integrante, e il cui scopo primario non è la produzione di tale sostanza od oggetto;*
- è certo che la sostanza o l'oggetto sarà utilizzato, nel corso dello stesso o di un successivo processo di produzione o di utilizzazione, da parte del produttore o di terzi;*
- la sostanza o l'oggetto può essere utilizzato direttamente senza alcun ulteriore trattamento diverso dalla normale pratica industriale;*
- 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.*

Sul punto a), si evidenzia che l’attività manutentiva del verde, pubblico o privato, produce dei “risultati”, ossia un verde correttamente mantenuto e, quindi, può qualificarsi come “attività produttiva” ai sensi dell’art. 184-bis del d.lgs n. 152/06: il primo criterio può così considerarsi soddisfatto.

I restanti tre criteri dovranno essere verificati dal produttore che, nel caso siano tutti rispettati, potrà gestire gli sfalci e potature da manutenzione del verde ornamentale, pubblico o privato, come sottoprodotti.

Si forniscono di seguito ulteriori indicazioni, esemplificative e non esaustive, rispetto al criterio “b”, che costituiscono supporto al produttore nell’inquadramento del residuo.

Rispetto al criterio “b” possono essere considerati come “processi di produzione o utilizzazione” di destino del sottoprodotto:

- l'utilizzo in agricoltura secondo un reale utilizzo agronomicamente corretto e riconducibile ad una buona pratica agricola, evitando la pratica degli abbruciamenti;
- la produzione di energia o biogas/biometano, in coerenza con le indicazioni del d.m. 264/2016.

Sempre rispetto al criterio “b”, a supporto della dimostrazione della certezza dell'utilizzo, può essere utile una adeguata tracciabilità tra il punto di produzione e il luogo di destinazione.