

Gli sfalci e le potature derivanti dalla manutenzione del verde urbano possono essere qualificati come sottoprodotti

Con il parere 6038/RIN del 27 maggio 2015 il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare è intervenuto a chiarire il regime giuridico degli sfalci e delle potature derivanti dalla manutenzione del verde, rispetto ai quali si era creato un equivoco interpretativo con riferimento all'applicazione della normativa in materia di rifiuti.

In particolare, ai sensi dell'art. 185 del d.lgs. 3 aprile 2006, n.152 ⁽¹⁾ – analogamente a quanto previsto dalla direttiva quadro in materia di rifiuti ⁽²⁾– sono esclusi dal campo di applicazione della disciplina sui rifiuti, *paglia, sfalci e potature, nonché altro materiale agricolo o forestale naturale non pericoloso utilizzati in agricoltura, nella selvicoltura o per la produzione di energia da tale biomassa mediante processi o metodi che non danneggiano l'ambiente né mettono in pericolo la salute umana.*

Con il parere prot. 8890/TRI/DI del 18 marzo 2011, la allora competente Direzione generale del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare – rispondendo ad un quesito formulato dalla Provincia di Mantova – aveva fornito alcuni chiarimenti sul regime degli sfalci di potatura, indicando in quali ipotesi la gestione di tali residui dovesse essere effettuata ai sensi della normativa rifiuti. Nel parere, in particolare, veniva precisato come l'art. 185 citato dovesse ritenersi applicabile soltanto a sfalci, potature ed altri materiali provenienti da attività agricola o forestale e destinati agli utilizzi descritti, non comprendendo, invece, i rifiuti vegetali provenienti da aree verdi quali giardini, parchi e aree cimiteriali, da assoggettare alle previsioni della parte IV del codice ambientale, come rifiuti urbani.

In realtà, come si aveva già avuto occasione di rilevare ⁽³⁾, l'interpretazione era incomprensibilmente restrittiva, meritando comunque, necessariamente, un ulteriore passaggio, non espressamente affrontato nel parere, in merito alla possibilità di dimostrare, anche per i residui del verde derivanti dalla manutenzione del verde urbano, la sussistenza dei requisiti previsti dalla normativa, per la qualifica degli stessi come sottoprodotti e non come rifiuti. L'art. 184 *bis* del codice ambientale prevede, infatti, che un residuo di produzione possa essere qualificato come sottoprodotto e non come rifiuto quando ricorrono i requisiti ivi indicati ⁽⁴⁾.

Tale norma, che riproduce l'analoga previsione comunitaria, ha portata generale ed è applicabile a tutti i residui di produzione per i quali non sussista un obbligo di disfarsene e per i quali, alle condizioni indicate, sia possibile dimostrare che il ciclo di vita o di utilità non sono terminati.

D'altra parte, non sarebbe corretta un'interpretazione delle norme che determini l'automatica qualifica come rifiuti di tali materiali.

Infatti, sebbene l'art. 184, comma 2, lett. *e*) del decreto legislativo n. 152 cit. includa tra i rifiuti urbani i rifiuti vegetali provenienti da aree verdi, quali giardini, parchi e aree cimiteriali, è evidente che, al pari delle definizioni previste per le altre categorie, la qualifica come rifiuto di un materiale o di una sostanza presuppone, ai sensi dell'art. 183, comma 1, lett. *a*) del medesimo decreto, che il detentore si disfi o abbia l'intenzione o abbia l'obbligo di disfarsi del materiale o della sostanza medesimi.

Con il parere del 27 maggio u.s, quindi, il Ministero è intervenuto a completare le conclusioni della precedente nota, precisando che anche per i residui derivanti da attività di sfalcio e di potatura che non rientrino nell'esclusione dell'art. 185 citato (ad esempio in considerazione della provenienza non agricola), è comunque possibile dimostrare la sussistenza dei requisiti per la qualifica degli stessi come sottoprodotti ai sensi dell'art. 184 *bis* del decreto legislativo n.152/06.

Il parere del Ministero contiene anche un'altra importante precisazione, con riferimento alla interpretazione della nozione di residuo *di produzione* secondo un'accezione ampia, ricomprendendo anche i residui derivanti da attività di manutenzione.

Il problema si era già posto con riferimento ai residui derivanti dalle attività di manutenzione delle strade, in particolare, rispetto alla possibilità di qualificare come sottoprodotto il fresato di asfalto.

Il Ministero, nel parere in commento, cita, quindi, alcuni passaggi della pronuncia 4151 del 2013 del Consiglio di Stato ⁽⁵⁾ intervenuta a chiarire il regime giuridico di tale materiale.

Segnatamente, nella citata sentenza risulta precisato quanto segue: «*Occorre a riguardo osservare che il T.A.R., pur riconoscendo che il fresato d'asfalto viene generalmente classificato come rifiuto in quanto come tale disciplinato dal d.m. 5 febbraio 1998 e contemplato dal codice europeo dei rifiuti, nondimeno possa essere trattato alla stregua di un sottoprodotto quando venga inserito in un ciclo produttivo e venga utilizzato senza nessun trattamento in un impianto che ne preveda l'utilizzo nello stesso ciclo di produzione senza operazioni di stoccaggio a tempo indefinito. Considerato che nell'impianto in questione l'asfalto verrebbe quotidianamente fresato e riutilizzato, nell'ambito dell'ordinario ciclo produttivo, esso deve essere considerato sottoprodotto e non rifiuto speciale, con la conseguenza che non soggiacerebbe alle regole del Piano gestione rifiuti che ne impedirebbero la localizzazione. Ai sensi dell'art. 183, n. 1, lett. a) del codice dell'ambiente (d.lgs. n. 152/2006), costituisce "rifiuto" qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o abbia l'obbligo di disfarsi. Ai sensi dell'art. 184, comma 3, lett. b), sono rifiuti speciali i rifiuti derivanti da attività di demolizione, costruzione o derivanti dall'attività di scavo. Ai sensi dell'art. 184 bis, aggiunto dal comma 1 dell'art. 12, d.lgs. 3 dicembre 2010, n. 205, è sottoprodotto e non rifiuto qualsiasi prodotto che soddisfi tutte (cumulativamente) 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.*

La norma delinea le caratteristiche essenziali del sottoprodotto consistenti nell'appartenenza della sostanza ad un ciclo di produzione di cui non costituisce scopo principale e nella consapevolezza, al momento della sua produzione, della sua riutilizzazione senza alcun trattamento diverso dalla normale pratica industriale. Il sottoprodotto nasce, quindi, con la certezza di essere riutilizzato senza particolari interventi manipolativi e non disfatto, non divenendo per questo mai rifiuto.

Data la novità della classificazione del sottoprodotto rispetto a quella contenuta nel codice CER, la giurisprudenza amministrativa ha già considerato non vincolante la classificazione recata dal codice CER anteriore alla definizione dei sottoprodotti alla stregua dei criteri sostanziali dell'art. 184 bis giungendo, per alcune sostanze classificate come rifiuto, al riconoscimento come sottoprodotto (quali la pollina, Cons. Stato, Sez. IV, 28 febbraio 2013, n. 1230).

Anche la Cassazione penale (Sez. III 14 giugno 2012, n. 28609) giudica essenziale ai fini della qualificazione di una sostanza come sottoprodotto la sussistenza contestuale di tutte le condizioni richieste e l'assenza di trasformazione preliminare ai fini del riutilizzo, oltre alla circostanza che il materiale sia destinato con certezza e non come mera eventualità ad un ulteriore utilizzo.

.....

Alla luce di tali criteri, che il Collegio non può che condividere, deve ritenersi corretto il metodo di verifica utilizzato dal T.A.R., che ha tenuto conto delle seguenti circostanze: che il bitume d'asfalto si inserisse nel processo produttivo dell'impianto; che venisse rimosso con la certezza di essere integralmente riutilizzato; che non venisse sottoposto ad un processo di trasformazione; che venisse riutilizzato in tempi ravvicinati (quotidianamente) rispetto al prelievo, senza particolari operazioni di stoccaggio; che non si potesse porre a priori in senso assoluto il problema di doversene disfare, essendo esso sempre riutilizzabile e riutilizzato.

Le conclusioni cui è giunto il T.A.R. sono in linea non solo con la normativa interna, ma anche con la giurisprudenza comunitaria secondo cui, quando oltre che riutilizzare la sostanza, il detentore consegue un vantaggio economico nel farlo, "la sostanza non può essere considerata un ingombro di cui il detentore cerchi di disfarsi, bensì un autentico prodotto" (C.G.C.E. sent. 18 aprile 2002, causa C-9/00 Palin Granit). Secondo la giurisprudenza europea "È ammesso, alla luce degli obiettivi della direttiva 75/442, qualificare un bene, un materiale o una materia prima derivante da un processo di fabbricazione o di estrazione che non è principalmente destinato a produrlo non

come rifiuto, bensì come sottoprodotto di cui il detentore non desidera disfarsi ai sensi dell'art. 1, lett. a) della direttiva, a condizione che il suo riutilizzo sia certo, senza trasformazione preliminare e nel corso del processo di produzione" (sent. 11 settembre 2003, causa C-114/01, Avesta Potarit Chrome)» (6).

In conclusione, quindi, alla luce dei chiarimenti resi dal Ministero, ferma restando la completa esclusione dal regime dei rifiuti dei residui derivanti da attività di sfalcio e potatura effettuate nell'ambito di attività agricole e reimpiegati secondo quanto disciplinato dall'art. 185 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, anche i residui derivanti da altre attività di manutenzione del verde possono beneficiare dell'esclusione dalla normativa in materia di rifiuti, ricorrendo le condizioni previste dall'art. 184 *bis* del citato decreto.

Maria Adele Prosperoni

1(°) D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, *Norme in materia ambientale*, Pubblicato nella *G.U.* 14 aprile 2006, n. 88, suppl. ord. n. 96.

2(°) Direttiva 19 novembre 2008, n. 2008/98/CE, *Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive*, pubblicata nella *G.U.U.E.* 22 novembre 2008, n. L 312.

3() Cfr. PROSPERONI M.A., *La gestione dei rifiuti in agricoltura*, in *Nuovo manuale di diritto e gestione dell'ambiente*, Santarcangelo di Romagna, 2012, 347 ss.

4() L'art. 184 bis, comma 1 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 dispone che: «È un sottoprodotto e non un rifiuto ai sensi dell'art. 183, comma 1, lett. 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».

5(°) Cons. Stato, Sez. IV 6 agosto 2013, n. 4151, in *Foro amm. C.D.S.*, 2013, 7-8, 1987 (s.m) e in *Riv. giur. edil.*, 2013, 6, I, 1084

6() Cfr. anche Cons. Stato, Sez. VI 6 ottobre 2014, n. 4978, in <https://www.giustizia-amministrativa.it>. Nella pronuncia, in particolare, il Consiglio di Stato ha precisato: «Questa Sezione ha avuto modo di occuparsi della problematica costituita dalla natura del fresato d'asfalto, se vada qualificato come rifiuto, secondo la classificazione di cui al d.m. 5 febbraio 1998 e l'inserimento nel codice europeo dei rifiuti, oppure debba essere considerato un sottoprodotto, idoneo, come tale, ad essere riutilizzato, esprimendo l'avviso che in concreto il fresato d'asfalto può essere annoverato come un sottoprodotto purché in presenza di specifiche condizioni tecniche (Cons. Stato, Sez. IV 21 maggio 2013, n. 4151). Così questa Sezione - e il Collegio aderisce pienamente a quanto in precedenza statuito con il citato decum - ha in primo luogo precisato che deve trattarsi di un prodotto di cui il detentore non deve disfarsi e con le caratteristiche che ne permettono il reimpiego, come previsto dall'art. 184 bis del codice dell'ambiente (d.lgs. n. 152/2006) (...).

Alla luce dei requisiti di carattere generale testé indicati dalla normativa di settore, il fresato d'asfalto, in linea di massima, non deve essere condotto e conferito in discarica come rifiuto speciale. Nondimeno detto sottoprodotto deve soddisfare, come già detto, specifiche condizioni, rappresentate essenzialmente dal fatto che il nuovo utilizzo del fresato in questione deve essere integrale, avvenire nel corso di un processo di produzione o di utilizzazione senza alcun trattamento diverso dalla normale pratica industriale; e solo in presenza di tali requisiti si può considerare il fresato un sottoprodotto; altrimenti deve essere classificato come un rifiuto speciale».