



AMBIENTEROSA
consulenze ambientali

Amministratore Unico: Avv. Rosa Bertuzzi
sede PC: Vicolo Pantalini, 7/9 29121 Piacenza
sede MI: Via Burlamacchi 16, Porta Romana, 20135 Milano
P. Iva 01711730331
rosabertuzzi@ambienterosa.net
PEC: ambienterosa@legalmall.it
www.ambienterosa.net

di Avv. **Rosa Bertuzzi**

Le potature e gli sfalci nel sistema giuridico italiano odierno

La sostanziale riforma del Testo Unico Ambientale, attuata dal D. lgs 116/2020 ha, tra le tante, apportato modifiche anche per quanto riguarda la gestione dei c.d. sfalci e potature di aree verdi pubbliche. Prima di affrontare nello specifico la nuova impostazione normativa occorre tuttavia una preventiva analisi della qualificazione giuridica di tali materiali secondo la disciplina previgente, di cui alla L. 3 maggio 2019, n. 37 recante *“Disposizioni per l’adempimento degli obblighi derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea – Legge europea 2018”*. Possiamo tuttavia anticipare che il nuovo dettato legislativo prevede che i rifiuti provenienti dalle attività di manutenzione di aree verdi pubbliche, quali foglie, sfalci d’erba, nonché potature di alberi, sono considerati a tutti gli effetti rifiuti urbani ai sensi dell’art. 183, c. 1, lett. bter, n. 5 - di conseguenza troverà applicazione il regime di smaltimento previsto per tali fattispecie di rifiuti, a partire dalla raccolta nelle c.d. “benne del verde”.

Qualificazione giuridica di sfalci e potature nella normativa previgente

La normativa in materia di sfalci e potature è stata dapprima oggetto di un importante intervento da parte del legislatore nazionale con la succitata Legge 3 maggio 2019, n. 37.

Con l’obiettivo (almeno sulla carta) di chiudere la procedura di infrazione europea (EU Pilot 9180/17/ENV) avviata contro il nostro Paese per aver ampliato la deroga comunitaria all’applicazione della normativa sui rifiuti, il legislatore aveva modificato l’art. 185, comma 1, lett. f) del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (“Norme in materia

ambientale”, di seguito “d.lgs. 152/2006”), il quale detta i casi di esclusione dalla disciplina sui rifiuti.

La L. 37/2019, pubblicata in G.U. n. 109 dell’11 maggio 2019, ed entrata in vigore il 26 maggio stesso anno, offriva così l’occasione per affrontare il complesso tema della qualificazione di sfalci e potature e del regime sanzionatorio applicabile in casi di abbruciamento di rifiuti vegetali ed agricoli.

Occorre anzitutto prendere le mosse dall’art. 184 del d.lgs. 152/2006 (nella versione previgente al D. lgs 116/2020), il quale classificava i *“rifiuti vegetali provenienti da aree verdi, quali giardini, parchi e aree cimiteriali”* come rifiuti urbani (vecchio art. 184, comma 2, lett. e) e i *“rifiuti da attività agricole e agro-industriali, ai sensi e per gli effetti dell’art. 2135 c.c. [articolo disciplinante la figura dell’imprenditore agricolo]”* quali rifiuti speciali (art. 184, comma 3, lett. a).

Una significativa eccezione a tale qualificazione veniva tuttavia posta dalla Direttiva 2008/98/CE (direttiva sui rifiuti), la quale esclude dal suo campo di applicazione, oltre alle materie fecali, la *“...paglia e altro materiale agricolo o forestale naturale non pericoloso utilizzati nell’attività agricola, 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”* (art. 2, paragrafo 2, lett. f) della direttiva).

Tale disposizione veniva trasposta in ambito nazionale dal menzionato art. 185, comma 1, lett. f) del d.lgs. 152/2006 (versione antecedente al D. lgs 116/2020), il quale, così come risultante dalle modifiche operate dalla L. 37/2019, escludeva dal campo di applicazione dei rifiuti *“le materie fecali, se non contemplate dal comma 2, lettera b), del presente articolo, 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, nonché gli sfalci e le potature derivanti dalla manutenzione del verde pubblico dei comuni, 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”*.

Con questa prima riforma, dunque, il legislatore interveniva sulla versione dell’art. 185 introdotta a suo tempo dalla Legge 28 luglio 2016, n. 154 (cd. “Collegato Agricolo”), la quale, come menzionato, aveva dato luogo ad una procedura di infrazione in sede europea. In buona sostanza, infatti, la formulazione precedente alla modifica del maggio 2019 era molto ampia, escludendo dalla disciplina dei

rifiuti, in generale, tutti "... gli sfalci e le potature provenienti dalle attività di cui all'art. 184, comma 2, lett. c), e comma 3, lett. a)" , purché (ovviamente) rispettanti le condizioni poste dal medesimo articolo 185.

Con l'entrata in vigore della L. 37/2019, gli sfalci e le potature non venivano considerati rifiuti alle seguenti condizioni: 1) fossero effettuati nell'ambito delle normali pratiche colturali legate alle attività agricolo-forestali, oppure derivassero dalla manutenzione del verde pubblico dei Comuni; 2) non fossero pericolosi; 3) fossero utilizzati in agricoltura, nella silvicoltura o per la produzione di energia da biomassa, anche al di fuori del luogo di produzione ovvero con cessione a soggetti terzi, attraverso processi o metodi che non danneggiassero l'ambiente né mettessero in pericolo la salute umana.

In quei casi non trovava applicazione la normativa sui rifiuti e, conseguentemente, la gestione, la raccolta, il trasporto e il riutilizzo degli sfalci e potature potevano essere svolti liberamente.

Conseguentemente, laddove tali sfalci o potature provenissero da attività diverse da quelle indicate (si pensi, ad esempio, al giardinaggio di aree verdi private) e/o non fossero rispettate le condizioni sopra-riportate, gli stessi erano a tutti gli effetti qualificabili come rifiuti (urbani o speciali), sulla base dell'art. 184, commi 2, lett. e) e 3, lett. a) del d.lgs. 152/2006 e, dunque, soggetti alla normativa sui rifiuti al fine di non incorrere in pesanti sanzioni amministrative e penali.

Le novità introdotte dal D. lgs 116/2020

A seguito della nuova riforma non rientrano nella categoria dei 'rifiuti', secondo l'art. 185, c. 1, lett. f), soltanto le materie fecali oltreché le paglie o altri materiali agricolo-forestali naturali e non pericolosi, quali sfalci e potature effettuati nell'ambito delle buone pratiche colturali, che siano utilizzati nell'agricoltura, nella silvicoltura, ovvero per la produzione di energia. In tal caso è esclusa l'applicabilità dell'intera parte quarta del T.U.A. A parte questa sintesi della normativa attualmente in vigore, occorre però prendere in considerazione il fatto che molte realtà comunali raccolgono nelle c.d. "benne del verde" anche i rifiuti di sfalci e potature derivanti da attività di manutenzione del verde privato. Non vi è un'previsione specifica che definisca le modalità di classificazione (urbano o speciale) di tali categorie. Per poter procedere alla differenziazione occorre avere riguardo alla figura del soggetto che materialmente esegue l'attività di potatura/manutenzione, ovvero di raccolta e conferimento di tali rifiuti. In particolare, non dovrebbero

esserci motivi ostativi nel ritenere che il privato cittadino che poti la propria siepe, o comunque si prenda cura del proprio giardino, possa considerare gli scarti della propria attività come rifiuti urbani e, come tali, collocarli nelle c.d. “banne del verde”. Tuttavia la questione diventa più complessa se il soggetto che produce rifiutiquali foglie o sfalci di erbe, o potature di alberi, sia un soggetto che svolge professionalmente tale attività. In questo caso ci si trova di fronte ad una sorta di produzione o raccolta sistematica di materiale che, a seguito della riforma del D. lgs 116/2020, sicuramente non può essere **assimilato** agli urbani - dato che allo stato attuale è escluso il potere dei comuni di assimilare i rifiuti ‘*ab origine*’ speciali, a quelli urbani, precedentemente previsto dagli artt. 184, c. 2, lett. b e 198, c. 2, lett. g) del T.U.A. - e nemmeno può rientrare nell’ambito di applicazione dell’art. 183, comma 1, lett. b-ter, n. 5, poiché non proviene da area verde pubblica, bensì da area verde privata. Di fatti, in questo caso, si potrebbe rilevare come l’art. 184, c. 3, T.U.A. definisce come ‘speciali’ i rifiuti prodotti nell’ambito di attività artigianali, industriali, commerciali, o di servizio non rientranti nel sopra citato 183, c. 1 lett. b-ter. Perciò, in sintesi, sarebbero da considerare ‘speciali’ i rifiuti prodotti dal giardiniere professionale che, offrendo il proprio operato al servizio dei privati cittadini, o di condomini, esegue sistematicamente e professionalmente la potatura di alberi, la raccolta di foglie e sfalci, e in generale ogni attività connessa al giardinaggio e alla manutenzione delle aree verdi private. Di conseguenza a questo tipo di situazione è da applicare un diverso regime di smaltimento rifiuti. Questo a maggior ragione se si tiene in considerazione il fatto che molti comuni adibiscono alcune proprie aree alla raccolta di materiale derivante da manutenzione di giardini o siepi o alberi privati, nelle quali il singolo cittadino può conferire i propri sfalci derivanti dalla propria attività. In tale contesto sarebbe ben più difficile gestire il professionista che, operando su una scala ben più ampia della singola abitazione, magari addirittura al di fuori del confine comunale, raccolga una quantità significativamente più ampia di sfalci, foglie e affini, rispetto al privato cittadino, e quindi potrebbe dare problemi di smaltimento se tale materiale venisse imprudentemente accatastato in zone non appositamente individuate. In altri termini, la linea di discriminazione tra la qualificazione del rifiuto come ‘urbano’ e la qualificazione dello stesso come ‘speciale’ è impostata, relativamente agli sfalci e alle potature, sulla professionalità del soggetto che esegue l’attività di giardinaggio. Ciò anche nell’ipotesi in cui sia proprio il comune ad individuare, in attuazione di un pubblico servizio, una figura professionale a cui delegare funzioni di giardinaggio a

servizio di aree private, poiché anche in questo caso si tratterebbe di attività professionale, e pertanto i relativi sfalci sono da considerare come ‘rifiuti speciali’. E sarà pertanto necessario attribuire a questo materiale il codice CER più adatto e lo stesso dovrà necessariamente essere trasportato da soggetti iscritti all’Albo Nazionale dei Gestori Ambientali, accompagnandolo con il Formulario di identificazione dei rifiuti, per poi conferirlo, per il recupero o lo smaltimento, a centri debitamente autorizzati.

La deroga rispetto alla normativa sui rifiuti – il riutilizzo degli sfalci in agricoltura

In merito alla gestione di materiali vegetali quali sfalci e potature occorre tenere presente anche la possibilità prevista dall’articolo 185, comma 1, lett. f) del D.Lgs. 152/2006. Tale norma prevede che non rientrano nel campo di applicazione della parte quarta del Testo Unico Ambientale, relativa alla disciplina dei rifiuti, le seguenti categorie di materiali: *“materie fecali, [...], la paglia e altro materiale agricolo o forestale 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”*.

Viene quindi contemplata la possibilità di riutilizzare sfalci e potature come materia utile per i processi agricoli e le pratiche colturali in generale. Qualora tale riutilizzo sia dimostrato, ogni obbligo derivante dalla normativa sui rifiuti (in particolare, formulario, registro di carico e scarico, catasto dei rifiuti, registro elettronico nazionale), resta escluso. Pertanto gli sfalci e le potature per i quali risulta dimostrata la loro destinazione al riutilizzo in agricoltura possono essere conferiti presso l’impresa agricola che intende farne uso, senza che il trasporto debba avvenire con formulario di identificazione dei rifiuti e senza che l’impresa agricola stessa debba essere in possesso di autorizzazioni ambientali per il trattamento dei rifiuti. Tra le forme di riutilizzo possibili rientrano, a titolo di esempio, la produzione di ammendante, la produzione di cippato, così come l’abbruciamento in piccoli quantitativi (ai sensi dell’art. 182, comma 6-bis, anche se, in quest’ultimo caso, la norma prevede che tale abbruciamento debba avvenire nel luogo di produzione). A tale riguardo si segnala che in una sentenza recente del Tribunale di Ascoli Piceno del 18.09.2020, il Giudice di merito rilevava: *“È incontrovertibile, altresì, che i residui di*

legna e piante erano oggetto di cessione a terzi per la realizzazione di "chippato", da utilizzare come combustibile per le centrali a bio-massa. Il teste della difesa [...] dipendente della ditta [...] ha riferito di un accordo verbale fra l'azienda per la quale lavorava e l'odierno imputato, in forza del quale la cooperativa [...] cedeva scarti di legname all'azienda [...] che poi provvedeva a frantumare il materiale acquistato e a rivenderlo come combustibile". In tale contesto, il Giudice ha rilevato che, i cumuli di sfalci e potature presenti sul terreno agricolo di una cooperativa esercente attività di taglio e potatura di piante, fossero effettivamente destinati al loro riutilizzo in conformità al citato art. 185, comma 1, lett. f) -nello specifico, per la produzione di cippato- pertanto, non dovendosi applicare la normativa concernente i rifiuti, l'imputato veniva assolto, non sussistendo alcuna violazione di carattere ambientale. Anche la Corte di Cassazione conferma la legittimità del riutilizzo di sfalci e potature presso imprese agricole in deroga alla disciplina ordinaria sui rifiuti. Affinché ciò sia possibile, tuttavia, è necessario che il rispetto dei requisiti previsti dall'art. 185, comma 1, lett. f) T.U.A. siano dimostrati. Nella sentenza Cass. Pen. Sez. III, n. 9348 del 09.03.2020 si legge: *"nella specie, è stato invece accertato che gli sfalci e le potature derivanti dalla raccolta del materiale arboreo, che si era formato a seguito della tromba d'aria del (omissis), non è noto se presso proprietà private o pubbliche, non era destinato agli usi consentiti, bensì si trovava accumulato sul terreno da mesi, senza misure protettive, tant'era vero che era stato attinto da un incendio"*. Da questa sentenza si può desumere che il riutilizzo nelle forme consentite di sfalci e potature è legittimo purché ciò non costituisca un mero pretesto per aggirare le tutele richieste dalla normativa in relazione allo smaltimento dei rifiuti.

Fuori dall'ipotesi in cui sia possibile affermare effettivamente che gli sfalci e le potature prodotte nelle buone pratiche colturali siano destinate al riutilizzo nell'agricoltura, nella silvicoltura o per la produzione di energia, si deve necessariamente applicare la disciplina ordinaria sulla gestione dei rifiuti. Ne consegue che, in mancanza di imprese disposte ad accogliere tali materiali per il loro legittimo riutilizzo, gli stessi sfalci andranno necessariamente conferiti presso impianti in possesso di autorizzazioni specifiche per il loro trattamento in quanto rifiuti, e il loro trasporto dovrà necessariamente essere accompagnato dal formulario di identificazione. In questi casi, l'impresa che li riceve, per qualunque tipo di operazione di trattamento che intenda effettuare su tali sfalci (rifiuti), anche per la produzione di End of waste, deve necessariamente essere preventivamente autorizzata dalla Pubblica Amministrazione tramite, a seconda dei casi, il rilascio dell'autorizzazione unica ai sensi dell'art. 208, oppure tramite la procedura semplificata ex art. 214-216

e quindi tramite la semplice comunicazione da parte dell'impresa.

Si segnala, infine, la nota del Ministero della Transizione Ecologica n. 51657 del 14.05.2021, avente ad oggetto *“Decreto Legislativo n. 116/2020 – criticità interpretative ed applicative – chiarimenti”*. Tale circolare fornisce un importante contributo sulla classificazione degli sfalci e delle potature, chiarendo che gli stessi devono essere qualificati, prioritariamente, come ‘beni’ ai sensi dell’articolo 185, comma 1, lett. f) del D.lgs. 152/2006, oppure, in subordine, come sottoprodotti ai sensi dell’articolo 184bis del medesimo decreto. Solo qualora non sia possibile qualificare tali materiali come ‘beni’ o ‘sottoprodotti’, sarà obbligatorio ricondurre gli stessi materiali nel novero dei rifiuti, urbani o speciali, utilizzando, in entrambi i casi, il codice EER 20 02 01. Il testo della nota richiamata recita:

«a) materiali prodotti nell’ambito di una attività di manutenzione del verde pubblico che integrano la definizione di rifiuto e per i quali non ricorrono le condizioni previste dagli articoli 185 e 184-bis: In tale ipotesi i residui devono essere qualificati come rifiuti urbani ai sensi dell’articolo 183, comma 1, lettera b-ter, punto 5;

b) materiali prodotti nell’ambito di una attività di manutenzione del verde privato posta in essere da una impresa, che integrano la definizione di rifiuto e per i quali non ricorrono le condizioni previste dagli articoli 185 e 184-bis: in tale ipotesi i rifiuti devono essere qualificati come rifiuti speciali, non risultando l’attività in questione ricompresa tra quelle individuate nell’allegato L-quinquies;

c) materiali prodotti nell’ambito di una attività di manutenzione del verde privato “fai da te”, posta in essere da privati: in tale ipotesi i residui devono essere qualificati come rifiuti urbani ai sensi dell’articolo 183, comma 1, lettera b-ter, punto 1.».