



Regione Lombardia

LA GIUNTA

DELIBERAZIONE N° XII / 2415

Seduta del 28/05/2024

Presidente

ATTILIO FONTANA

Assessori regionali MARCO ALPARONE *Vicepresidente*

ALESSANDRO BEDUSCHI

GUIDO BERTOLASO

FRANCESCA CARUSO

GIANLUCA COMAZZI

ALESSANDRO FERMI

PAOLO FRANCO

GUIDO GUIDESI

ROMANO MARIA LA RUSSA

ELENA LUCCHINI

FRANCO LUCENTE

GIORGIO MAIONE

BARBARA MAZZALI

MASSIMO SERTORI

CLAUDIA MARIA TERZI

SIMONA TIRONI

Con l'assistenza del Segretario Riccardo Perini

Su proposta dell'Assessore Giorgio Maione di concerto con l'Assessore Alessandro Beduschi

Oggetto

INDICAZIONI PER LA GESTIONE DEI RESIDUI DELLA MANUTENZIONE DEL VERDE PUBBLICO E PRIVATO -
(DI CONCERTO CON L'ASSESSORE BEDUSCHI)

Si esprime parere di regolarità amministrativa ai sensi dell'art.4, comma 1, l.r. n.17/2014:

I Direttori Generali Dario Fossati Andrea Massari

Il Dirigente Filippo Dadone



Regione Lombardia

LA GIUNTA

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



Regione Lombardia

LA GIUNTA

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



Regione Lombardia

LA GIUNTA

del 26/04/2024 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



Regione Lombardia

LA GIUNTA

aprile 2002 (relativa alla causa C9/00 PalinGranit) 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., 07/11/2008, 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;

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., 17/11/2022, n. 238/21);

CONSIDERATO ancora, che una interpretazione eccessivamente restrittiva dell'art. 184bis, 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



Regione Lombardia

LA GIUNTA

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 LR 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

Atto firmato digitalmente ai sensi delle vigenti disposizioni di legge