

Nota interpretativa sulle innovazioni del D.lgs. 116/2020 in materia di gestione dei residui della manutenzione del verde pubblico

Diego Rossi, Matteo Favero, Andrea Argnani – AIEL

Premessa

Il [Decreto legislativo 3 settembre 2020, n. 116](#), pubblicato in Gazzetta Ufficiale l'11 settembre 2020, introduce variazioni rilevanti nella modalità con cui sono classificati i residui della manutenzione del verde pubblico.

Nello specifico, il Decreto legislativo 3 settembre 2020, n. 116 interviene, modificandolo, sul [Decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152](#), noto come Testo unico ambientale o Codice dell'ambiente (di seguito indicato come TUA).

Il presente documento analizza gli effetti delle principali modifiche apportate dal Decreto legislativo 3 settembre 2020, n. 116 alla Parte IV del TUA (*Rifiuti e bonifica dei siti inquinanti*) relativamente all'utilizzo del legno vergine proveniente dalle attività di manutenzione del verde pubblico per la successiva produzione di biomasse combustibili individuate dalla sezione 4, parte II, dell'Allegato X alla parte V del TUA.

Nuova classificazione dei residui della manutenzione del verde pubblico

La principale innovazione introdotta dal D.lgs. 116/2020 riguarda la classificazione come rifiuti urbani dei residui della gestione del verde pubblico, quali foglie, sfalci d'erba e potature di alberi. La nuova classificazione decorre formalmente dal 26 settembre 2020 ma sarà necessariamente applicata a partire dal 1° gennaio 2021, per consentire ai soggetti affidatari del servizio di gestione dei rifiuti il graduale adeguamento operativo delle attività alla nuova definizione di rifiuto urbano introdotta all'art. 183, comma 1, lettera b-ter) del TUA.

Contestualmente, il D.lgs. 116/2020 ha rimosso il riferimento agli sfalci e alle potature derivanti dalla manutenzione del verde pubblico dei Comuni dalla lettera f), comma 1, dell'art. 185 del TUA, che permetteva l'esclusione a priori di queste materie prime dall'ambito di applicazione delle norme in materia di gestione dei rifiuti (Parte IV del TUA).

La nuova classificazione dei rifiuti definita dall'Allegato D (Elenco dei rifiuti) della Parte IV del TUA fa sì che i residui della gestione del verde pubblico ricadano all'interno del codice-rifiuto (capitolo) "20 Rifiuti urbani (rifiuti domestici e assimilabili prodotti da attività commerciali e industriali nonché dalle istituzioni) inclusi i rifiuti della raccolta differenziata". Nell'ambito del codice 20, il codice 20.02

è definito come “Rifiuti prodotti da giardini e parchi (inclusi i rifiuti provenienti da cimiteri)” e pertanto il codice più adatto a rappresentare tali residui sembra essere il codice 20.02.01 che fa riferimento ai “rifiuti biodegradabili”.

Eccezioni alla nuova classificazione introdotta – qualifica di sottoprodotto

Sostanze altrimenti classificate come rifiuti possono tuttavia essere qualificate come sottoprodotti in base a quanto disposto dall’art. 184-*bis* del TUA. La qualificazione come sottoprodotti risponde al principio di prevenzione della produzione di rifiuti e deve avvenire prima che il materiale sia prodotto.

È in quest’ottica, cioè la possibilità di applicare la definizione di “sottoprodotto” ai sensi dell’articolo 184-*bis*, che deve essere valutata la rimozione del riferimento agli sfalci e alle potature dalla manutenzione del verde pubblico dei Comuni dalla lettera f), comma 1, dell’art. 185 del TUA, che permetteva l’esclusione a priori di queste materie prime dall’ambito di applicazione delle norme in materia di gestione dei rifiuti. Infatti, il [Decreto 13 ottobre 2016, n. 264](#), cosiddetto “Decreto sottoprodotti”, esclude espressamente (art. 3, comma 1, lettera b) dal proprio campo di applicazione le sostanze e materiali esclusi dal regime dei rifiuti ai sensi dell’articolo 185 del TUA. In questo senso, le modifiche introdotte dal D.lgs. 116/2020 all’art. 185 del TUA comportano la piena applicabilità del D.M. 264/2016 ai residui della manutenzione del verde pubblico.

Per l’articolo 184-*bis* del TUA è un “sottoprodotto”, anziché un rifiuto, 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;

La condizione di cui alla lettera a) pone l’attenzione sull’oggetto dell’attività produttiva che non deve corrispondere alla produzione della sostanza da qualificare come rifiuto.

In un’attività di manutenzione del verde pubblico, l’oggetto è la cura di un bene, il verde pubblico appunto, e gli interventi dovrebbero essere progettati, programmati e realizzati per massimizzare la fruibilità dell’area verde. L’eventuale produzione di biomassa residuale non avviene quindi deliberatamente, pur essendo parte integrante dell’attività produttiva.

Quanto alla definizione di “*processo di produzione*”, questo deve essere senz’altro inteso in modo estensivo, per escludere dall’applicazione del presente articolo “*i residui derivanti da attività di consumo*”, a loro volta esclusi dal campo di applicazione del [Decreto 13 ottobre 2016, n. 264](#), che non fa invece alcun riferimento all’esclusione dei residui ottenuti nell’ambito di attività di produzione di servizi.

Ulteriore conferma dell’interpretazione estensiva della definizione del processo di produzione viene dalla [circolare del Ministero dell’Ambiente e della tutela del territorio e del mare, n. 7619/2017](#) che approfondisce esaustivamente la nozione di “*processo di produzione*”, riferendosi 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..”.

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;

Le condizioni di cui alla lettera b) invece devono essere comprovate caso per caso, dal momento della produzione del residuo fino al suo impiego, possibilmente in base agli elementi probatori indicati al comma 4 dell'articolo 5 del [Decreto 13 ottobre 2016, n. 264](#), oppure, in assenza di questi, adottando gli elementi di cui al successivo comma 5, art. 5, del medesimo Decreto.

c) la sostanza o l'oggetto può essere utilizzato direttamente senza alcun ulteriore trattamento diverso dalla normale pratica industriale;

La normale pratica industriale per i sottoprodotti per i residui della manutenzione del verde pubblico è definita dal [Decreto 13 ottobre 2016, n. 264](#), all'Allegato 1, sezione 2, parte A e comprende: *“trattamenti fisici, quali: triturazione, essiccazione, addensamento, sminuzzatura, centrifugazione, filtrazione, sedimentazione, miscelazione, lavaggio, separazione, vagliatura, disidratazione.”*

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.

L'ulteriore legalità dell'utilizzo può essere comprovata data la possibilità di classificazione del residuo in oggetto tra le *“biomasse combustibili”* elencate Allegato X, parte II, sezione 4, lettera d), alla parte V del Decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

Inoltre, lo stesso [Decreto 13 ottobre 2016, n. 264](#) richiama all'Allegato 1, sezione 2, parte B la presenza di *“potature, ramaglie e residui della manutenzione del verde pubblico e privato.”* tra i materiali presenti nel sopracitato Allegato X.

Modalità di gestione dei residui qualificati come “rifiuti urbani”

I residui che non possono essere qualificati come sottoprodotti e assolvere quindi al principio di prevenzione nella produzione dei rifiuti devono essere gestiti come rifiuti urbani da operatori autorizzati. Auspicabilmente, devono altresì essere condotti alla cessazione della qualifica di rifiuto seguendo il principio del “recupero” di cui all'art. 179 del TUA.

Le modifiche introdotte al TUA dal D.lgs. 116/2020 circoscrivono agli operatori autorizzati la possibilità di depositare temporaneamente il residuo prima della sua gestione. Infatti, il *“deposito temporaneo prima della raccolta”* viene dapprima definito dalla lettera bb) dell'art. 183 e ulteriormente normato dall'articolo 185-bis di nuova introduzione, che dispone quanto segue:

- Il deposito temporaneo deve avvenire nel *“luogo in cui i rifiuti sono prodotti”* (comma 1, lett. a);

- Il tempo massimo di deposito può essere alternativamente di 3 mesi o essere definito dal raggiungimento di massimo 30 m³ di rifiuto, di cui al massimo 10 m³ di rifiuto pericoloso, con una durata comunque mai superiore all'anno (comma 2, lett. b).

Dal momento della loro qualificazione come rifiuti urbani e fino all'eventuale cessazione di tale qualifica (art 184-ter del TUA), le operazioni di gestione dei residui dovranno essere effettuate da imprese iscritte all'Albo di cui all'art. 212 del TUA, con autorizzazione di cui agli artt. 208, 209, 211 o con autorizzazioni semplificate di cui agli artt. 214, 215, 216.

End of Waste per i residui della gestione del verde pubblico

Si apre a questo punto il capitolo più importante per determinare le possibilità nel successivo utilizzo dei rifiuti biodegradabili prodotti dalla manutenzione del verde in ambito urbano.

Il principio dell'*End of waste*, in italiano "*cessazione della qualifica di rifiuto*", viene inquadrato dall'articolo 184-ter del TUA, secondo cui la cessazione della qualifica di rifiuto per le materie classificabili con codici CER 20.02.01 sarebbe demandata al rispetto delle seguenti condizioni (comma 1):

"1. Un rifiuto cessa di essere tale, quando è stato sottoposto a un'operazione di recupero, incluso il riciclaggio, e soddisfa i criteri specifici, da adottare nel rispetto delle seguenti condizioni:

a) la sostanza o l'oggetto sono destinati a essere utilizzati per scopi specifici;

Per i residui della gestione del verde pubblico utilizzati per la combustione in impianti termici, lo scopo specifico (combustione, gassificazione, pirolisi, per la produzione di energia termica e/o elettrica) è dimostrabile attraverso una descrizione degli impianti e dei processi destinati a utilizzare tale sostanza/oggetto, supportata dalla definizione delle caratteristiche della sostanza/oggetto che cessa la qualifica di rifiuto. Le sostanze devono quindi essere confrontate nelle loro qualità con le materie prime che vengono sostituite.

b) esiste un mercato o una domanda per tale sostanza od oggetto;

Data l'evidenza dell'esistenza di un mercato per tali sostanze, anche in questo caso è possibile il soddisfacimento della condizione. Facendo riferimento al legno vergine triturato (cippato) ed eventualmente addensato (pellet), la sussistenza del mercato di riferimento è comprovata dai principali dati statistici ufficiali, nonché dalla descrizione di eventuali contratti commerciali, lettere di intenti, ordini già stipulati con gli utilizzatori per gli scopi specifici indicati al punto a).

c) la sostanza o l'oggetto soddisfa i requisiti tecnici per gli scopi specifici e rispetta la normativa e gli standard esistenti applicabili ai prodotti;

In merito al rispetto degli standard e la soddisfazione dei requisiti tecnici, si nota che per i diversi tipi di biocombustibili solidi utilizzati per impianti residenziali e commerciali esiste uno standard internazionale, la norma tecnica UNI EN ISO 17225-1, che alla tabella 1 ne classifica origine e fonti possibili. Il legno vergine, da boschi, piantagioni o altre origini è classificato con il codice 1.1 e ulteriormente classificato in base alle specie utilizzate ed alle porzioni della pianta utilizzate (a titolo esemplificativo ma non esaustivo: pianta intera, tronco, ramaglia e foglie, radici). Il soddisfacimento di requisiti tecnici specifici per il combustibile prodotto è demandato per il

cippato e per il pellet di legno agli standard specifici, rispettivamente UNI EN ISO 17225-4 oppure UNI EN ISO 17225-9 e UNI EN ISO 17225-2 oppure UNI EN ISO 17225-6.

Il rispetto della normativa di riferimento è comprovato dal fatto stesso che il residuo può essere ricompreso tra le “biomasse combustibili” elencate alla lettera d), sezione 4, parte II, dell’Allegato X alla parte V del D.lgs. 152/2006.

d) l'utilizzo della sostanza o dell'oggetto non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o sulla salute umana.

Una volta dimostrata la conformità della sostanza alle norme tecniche di riferimento, il soddisfacimento del criterio passa per la descrizione degli impatti ambientali della sostanza medesima nell’ambito di utilizzo. La descrizione può fare riferimento ai limiti indicati dalla normativa vigente per gli impianti di riferimento.

Diversamente dalla qualifica di sottoprodotto, che implica il rispetto dei relativi requisiti per tutto l’arco temporale che va dalla produzione del materiale al suo utilizzo finale, la cessazione della qualifica di rifiuto, che avviene nel momento in cui viene attestata la completa conformità ai criteri specifici, implica che la sostanza venga qualificata come prodotto e quindi reintrodotta sul mercato.

Rilascio e controllo delle autorizzazioni per la gestione e il recupero dei residui qualificati come rifiuti urbani

Le modalità e i criteri con cui sono rilasciate e successivamente verificate le autorizzazioni per il recupero sono indicate a partire dal comma 3 e fino al comma 3-*septies* dell’art. 184-*ter* del TUA.

In base al comma 3, sono le Regioni ad essere individuate quali enti preposti al rilascio delle autorizzazioni di cui agli artt. 208, 209, 211 del TUA, sulla base di “*criteri dettagliati, definiti nell’ambito dei medesimi procedimenti autorizzatori, che includono:*

a) materiali di rifiuto in entrata ammissibili ai fini dell’operazione di recupero;

b) processi e tecniche di trattamento consentiti;

c) criteri di qualità per i materiali di cui è cessata la qualifica di rifiuto ottenuti dall’operazione di recupero in linea con le norme di prodotto applicabili, compresi i valori limite per le sostanze inquinanti, se necessario;

d) requisiti affinché i sistemi di gestione dimostrino il rispetto dei criteri relativi alla cessazione della qualifica di rifiuto, compresi il controllo della qualità, l’automonitoraggio e l’accreditamento, se del caso;

e) un requisito relativo alla dichiarazione di conformità.”

Lo stesso comma continua:

“In mancanza di criteri specifici adottati ai sensi del comma 2, continuano ad applicarsi, quanto alle procedure semplificate per il recupero dei rifiuti, le disposizioni di cui al decreto del Ministro dell’ambiente 5 febbraio 1998, pubblicato nel supplemento ordinario n. 72 alla Gazzetta Ufficiale n. 88 del 16 aprile 1998, e ai regolamenti di cui ai decreti del Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio 12 giugno 2002, n. 161, e 17 novembre 2005, n. 269.”

Il comma 3 dell'art. 184-ter del TUA delinea quindi i criteri minimi che devono essere considerati dalle Regioni per il rilascio delle autorizzazioni di cui agli artt. 208, 209, 211, e mantiene valida l'applicazione del [decreto del Ministro dell'ambiente 5 febbraio 1998 per le procedure semplificate di cui agli artt. 214, 215 e 216](#).

Dal comma 3-bis al comma 3-septies del medesimo articolo sono quindi individuate le modalità di controllo e monitoraggio delle autorizzazioni rilasciate dalle Regioni.

La responsabilità del controllo a campione delle autorizzazioni rilasciate compete a ISPRA, che può delegare tale compito alle ARPA, Agenzie regionali per la protezione dell'ambiente territorialmente competenti (comma 3-ter). L'agenzia territoriale delegata comunica quindi gli esiti della verifica al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

Il Ministero adotta quindi le sue conclusioni e le trasmette all'autorità competente che può avviare un procedimento finalizzato all'adeguamento degli impianti e, in caso di mancato adeguamento, può revocare l'autorizzazione (comma 3-quater). Il Ministero può altresì attivarsi nel caso di inadempienza dell'autorità competente e procedere ai fini dell'adeguamento o della revoca dell'autorizzazione.

Il processo sopradescritto, nelle sue diverse articolazioni parti, può durare fino ad un anno e durante tale periodo l'azienda può proseguire le proprie operazioni.

Si rimanda alle [Linee Guida per l'applicazione della disciplina End of Waste di cui all'art.184-ter comma 3-ter del D.Lgs.152/2006" redatte da SMPA](#) per ulteriori approfondimenti in materia.

Gestione dei residui classificabili come “sottoprodotti”

Il D.lgs. 116/2020 non ha modificato le modalità con cui devono essere gestiti i sottoprodotti.

In proposito, rimane valido il riferimento al D.M. 264/2016 e alla successiva [Circolare esplicativa n. 7619/2017 del MATTM](#).

Si rimanda altresì alla consultazione della [guida “I sottoprodotti nelle prime lavorazioni del legno”](#) realizzata da FLA in collaborazione con AIEL in seguito all'emanazione del D.M. 264/2016.

Conclusioni

In base a quanto disposto dal D.lgs. 116/2020, i residui della manutenzione del verde pubblico non sono più esclusi dalla parte IV del TUA e la loro gestione può quindi seguire il percorso dei sottoprodotti, qualora sia comprovabile la conformità ai requisiti di cui all'art. 184-bis [dalla produzione e fino all'utilizzo dei residui](#).

Diversamente, essi dovranno essere gestiti come rifiuti urbani, classificabili con il codice CER 20.02.01 in base all'allegato D del TUA. A fronte dell'opportuno recupero, la qualifica di rifiuto potrà cessare quando i residui siano conformi ai criteri individuati dall'articolo 184-ter del TUA.

Non essendo stato pubblicato ai sensi del comma 2 dell'articolo 184-ter del TUA alcun Decreto Ministeriale relativo al caso specifico, si può concludere che per le autorizzazioni di cui agli articoli 208, 209 e 211 sia sufficiente l'espressione della Regione competente territorialmente che introdurrà criteri dettagliati per il recupero caso per caso.

Per quanto riguarda invece le autorizzazioni semplificate (artt. 214, 215, 216 del TUA), per il recupero risulta necessario fare riferimento al Decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 5 febbraio 1998.

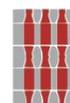
La possibilità di utilizzare i residui per la combustione in impianti termici rimane valida per le materie conformi alla sezione 4, parte II, dell'allegato X alla parte V del D.lgs 152/2006, sia che queste siano gestite come sottoprodotti ai sensi dell'art 184-*bis*, sia come rifiuti urbani e portate alla cessazione della qualifica di rifiuto in base all'articolo 184-*ter* da parte di soggetti autorizzati ai sensi degli artt. 208, 209 e 211 del TUA.

Rimane esclusa la possibilità di recupero attraverso la produzione di combustibile dei residui con codice CER 20.02.01 per i soggetti operanti sulla base delle autorizzazioni semplificate di cui agli articoli 214, 215 e 216. In questi casi restano valide le possibilità indicate dal decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 5 febbraio 1998.

L'analisi normativa nella presente nota è stata realizzata con il supporto del progetto Agreegreen della Regione Umbria, PSR 2014-2020 finanziato dal FEASR – Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale.



UNIONE EUROPEA
FONDO EUROPEO AGRICOLO
PER LO SVILUPPO RURALE:
l'Europa investe nelle zone rurali



Regione Umbria
Giunta Regionale

Riferimenti normativi

Decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, *“Attuazione delle direttive 91/56/CEE sui rifiuti, 91/698/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio”*

Decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 5 febbraio 1998, *“Individuazione dei rifiuti non pericolosi sottoposti alle procedure semplificate di recupero ai sensi degli articoli 31 e 33 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22”*

Decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, *“Norme in materia ambientale”*

Direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa ai rifiuti

Decreto legislativo 3 dicembre 2010, n. 205, *“Disposizioni di attuazione della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive”*

Decreto 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”*

Circolare del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, n. 7619/2017

Legge 4 ottobre 2019, n. 117, *“Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2018”*

Legge 2 novembre 2019, n. 128, *“Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 3 settembre 2019, n. 101, recante disposizioni urgenti per la tutela del lavoro e per la risoluzione di crisi aziendali”*

Valeria Frittelloni (ISPRA), 2020, *“Linee Guida per l'applicazione della disciplina End of Waste di cui all'art.184-ter comma 3-ter del D.lgs. 152/2006”*, Linee Guida SNPA, 23/20

Decreto legislativo 3 settembre 2020, n. 116, *“Attuazione della direttiva (UE) 2018/851 che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti e attuazione della direttiva (UE) 2018/852 che modifica la direttiva 1994/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio”*