

## La gestione degli scarti vegetali da costo a ricavo per l'impresa agricola.

Spesso gli scarti vegetali che residuano dall'attività delle imprese agricole vengono sottoposte alla disciplina dei c.d. "rifiuti speciali", costituendo un costo per le imprese stesse, adesso attraverso l'applicazione degli artt. 184 *bis* e 185 del Codice dell'Ambiente è possibile che gli scarti vegetali vengano recuperati e ceduti per la produzione di fertilizzanti naturali o la produzione di energia da fonti rinnovabili, costituendo in tal modo una fonte di ricavo per l'impresa agricola.

**La questione "scarti verdi".** La gestione degli scarti vegetali prodotti dalle imprese agricole non rifiuti stabilite nell'art. 179 del Codice stesso, si presenta di agevole soluzione. Spesso questi rideterminando le priorità strategiche in capo scarti vengono erroneamente considerati "rifiuti alla Pubblica Amministrazione, ed imponendo speciali" e quindi sottoposti alla disciplina in come criteri gerarchici prioritari, preordinati alla materia di rifiuti prevista dal D.lgs 3.04.2006, smaltimento ed al recupero, la prevenzione, la n.152 (c.d. Codice dell'Ambiente)<sup>1</sup>, ed il loro preparazione per il riutilizzo ed il riciclaggio. Di smaltimento finisce per rappresentare un costo, conseguenza lo smaltimento dei rifiuti è anche gravoso, per l'impresa che li produce. diventato l'ultimo criterio gerarchico cui

Tuttavia non è automatico che gli scarti ricorrere quando i criteri precedentemente vegetali debbano necessariamente essere indicati (prevenzione, preparazione per il qualificati come rifiuti; infatti, attraverso riutilizzo e riciclaggio) non possono essere l'applicazione dell'art. 185 o dell'art. 184 *bis* utilizzati. L'art. 180 del Codice dell'Ambiente dello stesso Codice dell'Ambiente, gli scarti dispone poi che "*al fine di promuovere in via vegetali possono essere sottratti al regime dei prioritaria la prevenzione e la riduzione della rifiuti e rappresentare dei vantaggi sotto il profilo produzione e della nocività dei rifiuti*" sorgono dell'utilità economica per l'impresa agricola. ex lege a carico delle Pubbliche

Riprendendo la Direttiva dell'Unione Amministrazioni responsabilità programmatiche Europea 75/442, il D.lgs n. 156/2006 fornisce, che prendono forma attraverso gli strumenti all'art. 183, lett. a), la nozione di "rifiuto", indicati dalla norma, tra i quali in particolare qualificandolo come qualsiasi sostanza od anche "*la promozione di accordi e contratti di oggetto di cui il produttore si "disfi" o "abbia programma anche sperimentali finalizzati alla l'intenzione" o "abbia l'obbligo" di disfarsi. Si prevenzione ed alla riduzione della quantità e deve però sottolineare come in base alla Direttiva della pericolosità dei rifiuti*" (art. 180, lett. c, UE 2008/98, recepita con il D.lgs n. 205 del Cod. Amb.). Da ciò se ne deve dedurre un *favor* 3.12.2010, che ha modificato la parte IV del c.d. nei confronti del recupero degli "scarti vegetali" Codice dell'Ambiente, sono state completamente poiché tale recupero si pone come uno specifico onere a carico della Pubblica Amministrazione

1 Il D.lgs 152/2006 viene anche definito "Testo Unico Ambientale"

nell'ottica delle nuove gerarchie di priorità

dettate in tema di limitazione e prevenzione dei rifiuti. Ciò consente alle amministrazioni del Codice dell'Ambiente (così come sostituito dall'art. 13 del d.lgs. n. 205 del 2010) prevede, pubbliche di avere significativi vantaggi ambientali, mediante l'utilizzazione ed il riimpiego di ramaglie, scarti vegetali, potature che possono definitivamente essere disciplinati quella relativa alla disciplina dei rifiuti, le ora non più come "rifiuti" ma come materie fecali, se non contemplate dal comma 2, "sottoprodotti" in applicazione e pieno rispetto lettera b), "paglia, sfalci e potature, nonché dell'art 184 *bis* o più comodamente rientrare *altro materiale agricolo o forestale naturale non nell'art. 185, del Codice dell'Ambiente, che pericoloso utilizzati in agricoltura, nella indica espressamente alcune sostanze come selvicoltura o per la produzione di energia da sottratte dalla disciplina relativa ai rifiuti. Ciò tale biomassa mediante processi o metodi che comporta indubbi vantaggi ambientali nel ridurre non danneggiano l'ambiente né mettono in la quantità di scarti verdi che attualmente pericolo la salute umana."*

vengono sostanzialmente smaltiti con varie modalità. Vantaggi che possono essere così sinteticamente descritti:

- minori quantità di scarti, destinati allo smaltimento in discarica;
- utilizzo successivo dei sottoprodotti in agricoltura e quindi attivazione di una filiera corta e locale;
- recupero di notevoli quantità di sostanza organica o terriccio che può contrastare la mineralizzazione dei terreni;
- minore necessità di ricorrere, ove consentito, all'abbruciamento in loco dei residui ligno-cellulosici provenienti dai tagli boschivi o da altri interventi agro forestali ai fini del loro reimpiego nel ciclo colturale di provenienza
- Produzione di energia rinnovabile.<sup>2</sup>

Secondo la dottrina tale norma, indicando espressamente alcune sostanze sottratte al regime applicabile ai rifiuti, segna il confine formale del perimetro applicativo della disciplina dei rifiuti mentre l'art. 184 *bis* ne segna il confine sostanziale indicando tutte quelle sostanze che, a determinate condizioni, non diventano rifiuto ovvero cessano di essere rifiuto. Il primo comma dell'art 185, prevede quindi delle esclusioni assolute. Tali esclusioni sono eccezionali, quindi le sostanze indicate dalla norma devono ritenersi tassativamente stabilite.<sup>3</sup>

Per quanto attiene l'onere della prova poiché l'art. 185 rappresenta una deroga ai principi generali in materia di rifiuti grava su chi l'invoca la dimostrazione della sussistenza delle condizioni previste dalla norma.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> Così Deliberazione della Giunta Provinciale di Pistoia 13.07.2012, n. 96

<sup>3</sup> F. Pellizzer, L. Costato, *Commentario breve al Codice dell'Ambiente*, Cedam, Padova, 2012, p.185

<sup>4</sup> Cass. Pen, 17.01.2012, n. 50039.

**La nota del ministero dell'Ambiente 27.05.2015 sulla classificazione dei residui di potatura derivanti da manutenzione del verde.** 3. siano reimpiegati nel medesimo od in altro ciclo produttivo o energetico, rispettando le eventuali norme di settore vigenti (ad es. il

Si deve segnalare che con nota Prot. 0006038 del 27.05.2015 <sup>5</sup> il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare ha operato un importante chiarimento in ordine alla applicazione dell'art. 185 del Codice dell'Ambiente ai residui di potatura derivanti da attività di manutenzione del verde da parte delle imprese agricole. Come detto l'art. 185, comma I, lett. f) esclude dalla disciplina dei rifiuti "paglia, sfalci e potature, nonché altro materiale agricolo o forestale 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". Ed il Ministero ha precisato che in base a tale articolo, al fine di escludere dal campo della normativa dei rifiuti uno dei materiali indicati dalla norma, e quindi ritenere applicabile l'art. 185 è sufficiente dimostrare che i residui:

Sulla base di tale interpretazione si deve quindi ritenere superata la posizione sostenuta da alcune pubbliche amministrazioni per le quali l'art. 185, comma I, lett. f) del Codice dell'Ambiente non sarebbe applicabile ad una attività di recupero degli "scarti verdi" perché l'art. 185 del Codice dell'Ambiente si riferirebbe ad un utilizzo diretto - senza lavorazioni - degli scarti vegetali esclusivamente all'interno dell'attività dell'impresa agricola che li produce, mentre nel caso del recupero degli scarti vegetali stessi, il materiale deve essere soggetto ad una serie di lavorazioni per poterlo rendere utilizzabile e quindi ad essi sarebbe applicabile solo l'art. 184 *bis* relativo ad i sottoprodotti.

Ad avviso di chi scrive tale posizione, in base alla definizione data dal Ministero dell'Ambiente, risulta smentita ed è quindi applicabile al recupero degli scarti vegetali dalle imprese agricole l'art. 185, comma I, lett. f) per i seguenti motivi:

1. provengano da attività agricola;
2. siano costituiti da sostanze naturali non pericolose;

<sup>5</sup> La nota, è stata emessa dalla Direzione Generale dei Rifiuti del Ministero dell'Ambiente a seguito di una richiesta di parere inviata dalla Federazione Italiana Produttori Energie Rinnovabili (Fiper) il 19.05.2015, avente ad oggetto la classificazione delle potature del verde pubblico quale sottoprodotto. La nota in via principale riconosce la possibilità di poter impiegare i residui di potatura derivanti da attività di manutenzione del verde a scopi di produzione energetica, ponendo quindi tali attività al di fuori della normativa in materia di rifiuti. Ai nostri fini la nota si presenta di particolare rilevanza in quanto detta anche i criteri generali di interpretazione dell'art.185 del D.lgs 152/06. La nota del Ministero dell'Ambiente è reperibile sul sito [www.fiper.it](http://www.fiper.it).

1. nella nota del Ministero dell'Ambiente si afferma che i residui possono essere utilizzati in altro processo produttivo con ciò implicando una qualche attività di trasformazione c.d. minimale e dunque non soltanto all'interno dell'impresa agricola;
2. nella stessa nota si fa riferimento al reimpiego anche in altra attività produttiva e

non solo ad una attività interna all'impresa agricola. sostanza od oggetto che soddisfa le seguenti condizioni:

3. Il reimpiego riguarda anche un ciclo produttivo di tipo energetico, il quale richiede necessariamente una attività di lavorazione, anche al fine di rispettare le relative norme di settore e non procedere alla mera combustione dei residui.

Si deve concludere che sia applicabile all'attività recupero e smaltimento dei c.d. "scarti verdi" l'art. 185, comma I, lett. f) del Codice dell'Ambiente con una notevole semplificazione sul piano probatorio rispetto all'art. 184 *bis* in quanto l'art 185, comma I, lett. f), diversamente dall'art. 184 *bis*, indica espressamente le specifiche sostanze sottratte al regime applicabile ai rifiuti.<sup>6</sup>

**I sottoprodotti.** In via sussidiaria potrà sempre essere applicabile agli scarti vegetali la disciplina prevista dall'art 184 *bis* quando sussistono i requisiti richiesti dalla norma. Infatti non rientrano nella definizione di rifiuti anche i c.d. "sottoprodotti", disciplinati dall'art. 184 *bis* che stabilisce, al comma I, che deve qualificarsi come sottoprodotto e non come rifiuto qualsiasi

1. 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;
2. 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;
3. la sostanza o l'oggetto può essere utilizzato direttamente senza alcun trattamento diverso dalla normale pratica industriale;
4. 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 sulla salute umana.

6 Il secondo chiarimento operato dalla nota del Ministero dell'Ambiente riguarda i residui di potatura derivanti da manutenzione del verde diversi da quelli provenienti da attività agricole (es. manutenzione verde urbano) per i quali non si potrà applicare l'art 185, comma I, lett. f) ma potranno essere qualificati come sottoprodotti qualora sussistano contemporaneamente tutte le condizioni previste dall'art. 184 *bis*, che come più volte chiarito dalla giurisprudenza dovranno essere verificate caso per caso riguardo alle specifiche circostanze concrete. Peraltro il Ministero dell'Ambiente nella sua nota ricorda come "la nozione di residuo produttivo vada intesa in un'accezione ampia, ricomprendendo anche i residui derivanti delle attività indicate (manutenzione del verde), così come ricordato dalla giurisprudenza nazionale (Cfr. Consiglio di Stato, 6 agosto 2013, 4151)".

Al secondo comma l'art. 184 *bis* stabilisce che: "*sulla base delle condizioni previste al comma I, possono essere adottate misure per stabilire criteri qualitativi o quantitativi da soddisfare affinché specifiche tipologie di sostanze od oggetti possano essere considerati sottoprodotti e non rifiuti*". Tali criteri vengono stabiliti con decreto del Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, in conformità a quanto previsto dalla disciplina comunitaria.

L'art. 184 *bis*, in sostanza, determina le condizioni per le quali determinati residui di produzione non diventano rifiuti, in quanto il loro ciclo di vita continua in qualità di prodotti e

si deve di conseguenza escludere che la loro di normale pratica industriale vengono detenzione si concluda nel “disfarsi” (che ricomprende quelle attività industriali che non rappresenta l’elemento qualificante della comportano aggravii sotto l’aspetto dell’impatto fattispecie dei “rifiuti” in base all’art. 183, lett. a, ambientale, per altri invece indica i soli minimi Codice dell’Ambiente). interventi che non mutano la sostanza del

Elemento essenziale è l’involontarietà del prodotto.<sup>10</sup>

sottoprodotto, ovvero il fatto che derivi da un La Cassazione ha affermato che le processo non finalizzato alla sua produzione che, condizioni di cui all’art. 184 bis, primo comma, come afferma la giurisprudenza comunitaria, dettate per i sottoprodotti devono sussistere potrà esser utilizzato anche per il fabbisogno di contestualmente.<sup>11</sup> Ebbene è agevole dimostrare operatori economici diversi da quelli che l’hanno che gli scarti vegetali, quando vengono ceduti a prodotto.<sup>7</sup> E’ comunque necessario che il terzi dietro corrispettivo, rispettano le condizioni sottoprodotto sia parte integrante del processo previste dalla norma e possono quindi essere produttivo principale e che quindi a destinare la qualificati come sottoprodotti ed essere sottratti sostanza al riutilizzo deve essere il produttore e al più rigido regime concernente i rifiuti.

non i successivi detentori a cui la sostanza sia **4. L’onere della prova del conferita a qualche titolo.**<sup>8</sup> La vendita costituisce **sottoprodotto**. Partendo dal presupposto della un indizio di probabile riutilizzo e quindi un sussistenza di un principio di interpretazione indizio della natura di sottoprodotto della estensiva della nozione di rifiuto, la sostanza.<sup>9</sup> Per quanto attiene al requisito della giurisprudenza ritiene che la disciplina certezza dell’utilizzo, di cui all’art. 184 *bis*, normativa sul sottoprodotto realizzi una comma I, n. 2, esso si riduce in modo disciplina eccezionale di favore e come tale direttamente proporzionale all’aumento dei tempi l’onere di dimostrare la sussistenza di tutte le di utilizzo della sostanza. La valutazione deve condizioni previste dall’art. 184 *bis* sia a carico comunque essere fatta *ex ante* e non *ex post*. di colui che la invoca e in mancanza anche di Ulteriore requisito richiesto dalla norma è dato una sola di esse il residuo rimarrà sottoposto alla dalla circostanza dell’utilizzo diretto senza alcun disciplina sui rifiuti.<sup>12</sup> Si deve tuttavia ricordare trattamento diverso dalla normale pratica che, secondo la giurisprudenza comunitaria, il industriale, tale condizione si realizza quando il regime probatorio in ordine alla natura di residuo viene utilizzato *tale e quale* e in assenza sottoprodotto di una sostanza o di un oggetto di trasformazioni preliminari, mentre nel concetto non potrà essere eccessivamente gravoso poiché

7 Corte di Giustizia dell’Unione europea, sentenza 8.09.2005 Commissione/Spagna, C- 121/03, punto 61

8 Cass. Pen. 15.06.2010, n. 22743

9 Comm. UE, Comunicazione interpretativa sui rifiuti e sui sottoprodotti, 21.02.2007 COM 59, Cfr. anche Cass, Pen. 12. 09.2008, n. 35235

10 F. Pellizzer, L. Costato, *Commentario breve al Codice dell’Ambiente*, cit, p. 648

11 Cass. Pen. 22.11.2010, n. 41016; Cass. Pen. 28.01.2009, n. 10711

12 Cass. 10.03.2016, n. 9941; Cass. Pen. 29.04.2011, n. 34753

ciò pregiudicherebbe il diritto dell'Unione.<sup>13</sup> La non lo è sin dalla istituzione del sesto programma comunitario di azione in materia di ambiente.<sup>18</sup>

dedursi da contratti a lungo termine o atti amministrativi da cui sia possibile dedurre il percorso del residuo<sup>14</sup>, mentre risulta insufficiente una testimonianza priva di riscontri oggettivi.<sup>15</sup>

**Conclusioni.** a) A livello Comunitario vi è un atteggiamento di favore nei confronti dei sottoprodotti, di cui le Amministrazioni Pubbliche interessante dovranno tenere conto.

Infatti la Corte di Giustizia dell'Unione europea ha affermato che non c'è alcuna giustificazione per assoggettare alla normativa sui rifiuti beni, materie prime, sostanze o prodotti che dal punto di vista economico hanno valore di prodotti e in quanto tali sono soggetti alla normativa che li riguarda come prodotti.<sup>16</sup> Il *favor* del diritto Europeo nei confronti del sottoprodotto si deduce anche dai documenti della Commissione UE relativi alla politica integrata dei prodotti, volti ad allungare il ciclo di vita dei prodotti stessi.<sup>17</sup> Il diritto derivato dell'Unione prevede come compito prioritario proprio quello di garantire una chiara distinzione tra ciò che è rifiuto e ciò che

b) In relazione alla legislazione italiana così come recentemente interpretata dalla nota del Ministero dell'Ambiente si può legittimamente sostenere che gli scarti vegetali ed il loro trattamento rientrano non tanto nella nozione di sottoprodotto ai sensi dell'art. 184 bis, quanto nella fattispecie prevista l'art. 185, comma I, lett. f) del Codice dell'Ambiente che, a seguito della modifica conseguente al recepimento della direttiva 2008/98, intervenuta con il D.lgs 205/2010, esclude dalla disciplina dei rifiuti *“paglia, sfalci e potature, nonché altro materiale agricolo o forestale 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”*.

Sia in caso di applicazione dell'art. 185 sia in caso di applicazione dell'art 184 *bis* la gestione degli scarti vegetali potrà essere gestita attraverso una loro cessione dietro corrispettivo alle imprese volte al recupero di tali scarti a fini della produzione di energia o della produzione di concimi, trasformando in tal modo la gestione degli scarti vegetali in un vantaggio economico per l'impresa stessa invece che in un costo da sopportare e in un aumento di rifiuti da smaltire. Di tutto ciò si

13 Cfr. Corte di Giustizia dell'Unione europea, sentenza 3.10.2013, Donal Brady/Environmental Protection Agency, C-113/12, punto 62; sentenza 15.06.2000, ARCO Chemie Nederland e a., punto 70; sentenza 18.12.2007, Commissione/Italia, C-194/05, punti 44, 52,53

14 Cass. Pen. 7.08.2007, n. 32207

15 Cass. Pen. 18.07.2007, n. 28514; Cass. Pen. 20.10.2006, n. 35219; Cass. Pen. 21.06.2006, n. 21512.

16 Corte di Giustizia dell'Unione europea, sentenza 8.09.2005 Commissione/Regno di Spagna C-121/03; sentenza 11.11.2004, Niselli, C-457/02; sentenza 15.01.2004 Saetti e Frediani C- 235/02; sentenza 18.04 Palin Granit, C- 9/00

17 Libro verde sulla politica integrata dei prodotti, 7.02.2001 COM 68; Comunicazione sulla politica integrata dei prodotti *Sviluppare il concetto di “ciclo di vita ambientale*, 18.06.2003 COM 302

18 dec. 22.07.2002, n. 1600/2002/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, art. 8, par 2, punto IV

auspica una rapida presa di coscienza da parte  
delle Amministrazioni Pubbliche interessate.