Riflessi giuridici, organizzativi e finanziari degli enti locali nel verde pubblico

▶ **di Alberto Pierobon**

Consulente in materia di ambiente, esperto in rifiuti e servizi pubblici – www.pierobon.eu

La legge 28 luglio 2016, n. 154 interviene (con efficacia dal 25 agosto [1]) per semplificare, razionalizzare e sostenere la competitività dei settori agricolo e agroalimentare.

L'impressione è l'esigenza di ricercare una nuova visione coniugata ad un nuovo agire, privilegiante una nuova relazionalità tra l'apparato (o potere) amministrativo e gli utenti, anche nel contesto dell'imprenditorialità interessata.

Il mondo agricolo, com'è noto, è pulsante, costituito anche da tanti piccoli soggetti che rivendicano la loro particolarità, fuori dalla piattezza codicistica. Situazioni particolaristiche pretendono (senza però il grimaldello del diritto emergenziale, sia chiaro) la fuoriuscita dai soliti schemi giuridici, evitando il rischio di cadere nelle comodità di chi (per insicurezza, per limitazioni culturali, per altro [2]) vuole riportare la casistica entro le maglie del diritto civile.

L'art. 12 della legge in esame è titolato "Esercizio dell'attività di manutenzione del verde": l'attività di costruzione, sistemazione e manutenzione del verde pubblico o privato affidata a terzi può essere esercitata anche dagli iscritti al RUP (Registro ufficiale dei produttori) di cui all'art. 20, comma 1, lett. *a)* e *c)* del d.lgs. 19 agosto 2005, n. 214 [3]; dalle imprese agricole, artigiane, industriali o in forma cooperativa iscritte al registro delle imprese, conseguenti un attestato di idoneità rilasciato in seguito a corsi di formazione disciplinati dalle regioni e dalle province autonome.

Qui i manutentori/gestori in presenza di materiale non più rifiuto (vedasi oltre, all'art. 41) non dovranno più essere iscritti all'Albo Nazionale Gestori Ambientali e seguire le incombenze relative ai rifiuti (iscrizione e relativi requisiti e adempimenti, formulario, registro, MUD e quant'altro). In pratica questo mercato sembra aprirsi, talché le pubbliche amministrazioni dovranno tenere conto di tanto anche nelle procedure di affidamento dei servizi di manutenzione del verde, con l'ulteriore fuoriuscita di queste attività dal regime di conferimento obbligatorio al sistema integrato di gestione dei rifiuti. Ovvero fuori dal circuito di raccolta, di trasporto e dall'impiantistica d'ambito, eccezion fatta per il materiale che potrebbe continuare

ad essere conferito dai cittadini o utenti che lo considerano ancora rifiuto (ad esempio, nel consegnare gli sfalci e le potature ai servizi pubblici di raccolta dedicati – cassonetti o automezzi – o agli ecocentri) [4].
E l'art. 41 modifica l'art. 185 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (d'ora in poi "codice ambientale"), relativamente all'esclusione, tra altro, degli sfalci e potature provenienti dalle attività di manutenzione del verde (vedi l'art. 184, comma 2, lett. *e)* e comma 3, lett. *a)*), nonché ogni altro materiale agricolo o forestale naturale non pericoloso destinato alle normali pratiche agricole e zootecniche o utilizzato 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 [5].
In buona sostanza, ove questi materiali (sostanze naturali non pericolose) rispettino le condizioni di provenienza (es. agricola), di destinazione (es. agricola, anche tramite cessione a terzi) e di utilizzo (normale pratica agricola o zootecnica), fuoriescono dal regime dei rifiuti, in particolare non possono più considerarsi rifiuti urbani (salvo che il produttore/detentore si comporti come se fosse un rifiuto: vedasi quanto dianzi accennato sull'art. 12). Rimane a parte la questione dei sottoprodotti (art. 184-*bis* del codice ambientale), intesi come residui da attività produttiva (cui viene appaiata quella agricola) [6].
Questa modifica codicistica ha fatto sorgere un (invero) esacerbato fronte del sì e del no, ove ognuno adduce le proprie giustificazioni. In buona sintesi:
a) per il fronte del "no" [7]: in tal modo si perde la tracciabilità di ingenti (1,7 milioni di tonnellate annui) flussi di materiale (emersi grazie all'applicazione, nel tempo, della stringente disciplina sui rifiuti); si rischia di compromettere il funzionamento (*rectius*, sottoutilizzazione creando perdite economiche) degli impianti di compostaggio, nonché di inquinare l'ambiente, posto che il verde urbano si presenterebbe frammisto con la plastica e altre sostanze; si perde una fetta consistente della raccolta differenziata in quanto il materiale non è più un rifiuto;
b) per il fronte del "sì" [8]: il flusso di cui trattasi sarebbe cospicuo (3-4 milioni di tonnellate annue) con un costo attuale di trattamento di 180-240 milioni di euro annui, mentre passando all'utilizzo di cui alla presente legge, grazie ai ricavi ottenibili (80-120 milioni di euro), si realizzerebbe una differenza significativa, addirittura in positivo (tra mancati costi e nuovi ricavi) per circa 240-360 milioni di euro annui [9], con possibilità di creare maggiori occasioni di investimento e di lavoro nell'ambito dell'energia rinnovabile (ad es. con reti di teleriscaldamento tramite impianti di biomassa, ecc.).
Alcune brevi considerazioni e ipotesi sulle ricadute organizzativo-adempimentali per gli enti locali, in seguito alla venuta meno del materiale da sfalcio e potatura quale rifiuto pubblico (*rectius*, urbano):
a) si pone la questione degli effetti sul tributo/tariffa rifiuti, per i quali non viene meno il presupposto che deriva, com'è noto, dalla "occupazione o conduzione" (come pure possesso o detenzione) di locali e aree scoperte", "a qualsiasi uso adibiti", suscettibili di produrre rifiuti urbani [10].
Nel tempo [11] sono state escluse dall'assoggettamento ai proventi in parola [12] – e quindi dalle superfici catastalmente rilevabili a questo fine – le "aree a verde" (parchi e giardini, aiuole, pertinenziali o accessorie a civili abitazioni [13]), ciò anche ove producano rifiuti [14]. Mentre altre aree verdi, ad esempio quelle adibite a campeggio, sono considerate aree operative (salvo quelle ornamentali e le aree scoperte di collegamento) assoggettabili all'entrata *de qua*.
Certo che, con l'art. 41, ovvero con la fuoriuscita degli sfalci e potature del verde dal regime dei rifiuti, obiettivamente viene a "saltare" l'astratta idoneità delle superfici a produrre "di regola" rifiuti urbani o assimilati. Del resto anche i terreni agricoli sono esclusi, salvo che siano fondi destinati ad uso agricolo, cioè strumentali all'attività (*ex* art. 2135 c.c.) agricola, di allevamento, ecc. [15]. E poi, l'esclusione di queste superfici non avviene *ex post*, per volontà del produttore (come ad esempio succede con la scelta produttiva dei sottoprodotti), bensì per *ius superveniens*.
Talché le relative superfici vanno escluse dall'ambito oggettivo del tributo/tariffa, poiché, appunto, viene meno il presupposto dell'entrata *de qua*. Rimane la contraddizione (vedi oltre) della conferibilità di questo materiale al servizio pubblico.
Ed è comunque opportuno che queste circostanze di esclusione (che teoricamente dovrebbero operare *ipso jure* [16]) siano comunicate dal soggetto interessato, secondo quanto previsto dal regolamento comunale (inserite nella denuncia o dichiarazione, origina-

ria o di variazione) della Tari o della tariffa puntuale, prodotta al responsabile comunale (o dell'ente a ciò delegato) [17];
b) la tariffa è correlata allo svolgimento del servizio pubblico, coprendone i costi, ma – almeno a nostro avviso – non quale corrispettivo (cfr. l'art. 238 del codice ambientale e le "pretese" della tariffa puntuale). Basti soffermarsi sul presupposto della tariffa, costituito dalla occupazione e detenzione (e uso) di immobili (locali e terreni).
E se l'utente, pur non sussistendo l'obbligo di conferire questi materiali (non rifiuti) al servizio pubblico [18], li consegna *sua sponte* all'ecocentro o al servizio di raccolta? E per i rifiuti vegetali (sostanze naturali non pericolose) giacenti sulle aree verdi [19]?
Giova una preliminare riflessione: tutti questi sono rifiuti vegetali, in ultima analisi, prodotti dalla natura. Se sono ottenuti dall'attività manutentiva ora non sono considerati più rifiuti, ma lo sono (rifiuti) nella loro "straordinarietà", cioè per effetto di eventi naturali (ad es. un tornado distrugge un parco e lascia sul terreno alberi e rami...) [20].
Del resto anche i materiali esclusi (*ex* art. 185) dal regime rifiuti possono venire riattratti, ma solo straordinariamente, nell'ambito del servizio pubblico, ad esempio per la loro rimozione e gestione, sempre nelle preminenti finalità pubbliche (per motivi igienico-sanitari, sicurezza, salute pubblica, ecc.) [21] utilizzando i provvedimenti contingibili, cosicché si evitano eventuali abusi amministrativi (dove si mascherano le manutenzioni o gli interventi ordinari come se fossero interventi urgenti e indifferibili), con la eventuale assunzione di responsabilità (non solo) erariale nei confronti di chi ad esse ricorre, in modo improprio od erroneo.
Gli utenti che producono ordinariamente e in via continuativa siffatti materiali vegetali potrebbero destinarli all'autocompostaggio od altre pratiche (es. pacciamatura).
Ma se questi materiali vengono conferiti al servizio pubblico (es. ecocentro) [22], essi materiali, per quanto già illustrato, vanno qualificati come rifiuti [23].
Se invece il medesimo materiale viene conferito ai gestori privati, essendo un non rifiuto, siamo fuori dall'obbligo di conferirli al servizio pubblico [24].
Diverse potranno quindi essere le destinazioni dei medesimi materiali: ad es. in un impianto di compostaggio per il servizio pubblico; nell'utilizzo in pratiche agricole o nell'avvio ad impianti di biomassa (per la parte legnosa) per i nuovi gestori.
Qui emergono le dianzi accennate doglianze dei due fronti del sì e del no.
Invece, a fronte degli "scarti" vegetali prodotti in aree verdi, ma non dall'attività manutentiva (antropica) [25], si è fuori dai sottoprodotti (art. 184-*bis*) e pure dalle esclusioni.
La esclusione della esclusione, e la non ricorribilità ai sottoprodotti, ci riporta quindi alla gestione pubblicistica dei rifiuti, ma (come detto) tramite ordinanze contingibili e urgenti.
Tutto questo comporta, ognun se ne avvede, la necessità di riconsiderare e di intervenire sui servizi, sui proventi dei servizi e pure nell'ambito della programmazione dei flussi gestionali (servizi e impiantistica del sistema integrato o altri che siano) che dovrà ricalibrare i Piani o Programmi degli enti competenti (comune, ATO, provincia, regione). Si guardi la raccolta differenziata [26]: qui la "frazione verde proveniente dalla manutenzione di giardini e di parchi" rientrava pacificamente nel calcolo della frazione organica differenziata, come pure (ma solo per i comuni che avevano disciplinato tale attività) il compostaggio domestico. Ora, con la novità di cui stiamo trattando, si rende necessario intervenire *in parte qua*, proprio perché sono cambiati "i criteri includenti ed escludenti" rilevanti anche per la raccolta differenziata [27].
La consapevolezza dell'apparente incoerenza giuridica tra il sistema gestionale e quello tributario/tariffario conseguente alla fuoriuscita degli sfalci e delle potature dai rifiuti urbani (artt. 183-184 del codice) ha, come notato, suscitato preoccupazioni per l'eventuale sottoutilizzo (e conseguente depressione imprenditoriale) del circuito destinato all'impiantistica del compostaggio, nonché talune perplessità circa la validità dell'alternativa di nuove iniziative per le rinnovabili (es. impianti di biomassa). Tanto, assieme alla paventata violazione della normativa europea (direttiva 2009/98/Ce), ha trovato "sponda" nell'approvazione di un o.d.g. Senato, Vaccari e altri, 9/1328-B-22 del 6 luglio 2016, seduta n. 654 ove il legislatore si impegna a ... "tornare indietro" laddove insorgano proprio queste problematiche. In tal caso l'esclusione dal regime dei rifiuti degli sfalci e delle potature riguarderà le sole attività agricole e forestali [28].

Note

(1) È stata pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 186 del 10 agosto 2016.

(2) Che ci permettiamo di indicare in: l'incapacità di avere molti interessi, uno sguardo aperto, lo studio comparatistico, l'avidità di rivolgersi ad altri insegnamenti, da innestare in quello giuridico (ad es. la storia, la sociologia, l'economia, la filosofia, l'antropologia e così via). In proposito si vedano gli insegnamenti di P. Grossi; da ultimo si rinvia a "Fattualità del diritto post-moderno: l'emersione del diritto 'agrario' in Italia", nella nuova (e davvero bella) rivista "Diritto agroalimentare", Milano, n. 1, 2016, pp. 7-28, nonché R. Sacco, *Il diritto muto. Neuroscienze, conoscenza tacita, valori condivisi*, Bologna, 2015.

(3) "Attuazione della direttiva 2002/89/Ce concernente le misure di protezione contro l'introduzione e la diffusione nella Comunità di organismi nocivi ai vegetali o ai prodotti vegetali".

(4) Poiché, per dirla grossolanamente ma per intenderci, l'essere qualificato un bene o sostanza un rifiuto non dipende dalla sola etichetta giuridica, bensì dalla intenzione, volontà od obbligo di disfarsene, però (si badi) saldando questo aspetto all'effettivo comportamento tenuto dal medesimo soggetto (anche nel tempo e nell'organizzazione apprestata: per l'utente di un servizio pubblico la deresponsabilizzazione teoricamente si ferma col conferimento al sistema pubblico). Così, ad esempio, se mio fratello mi regala una sua scarpa usata (che non vuole buttare): se la uso, calzandola o facendone un soprammobile, non è un rifiuto, se invece la medesima scarpa la butto nel cassonetto è un rifiuto, come pure se la brucio nel caminetto o se la abbandono su un'area.

(5) La "storia" è ampiamente nota agli addetti del settore: l'art. 3 della direttiva comunitaria 2008/98/Ce riguarda i rifiuti organici, l'art. 2 nelle esclusioni contempla solo il materiale fecale, ecc., ma non gli sfalci e le potature di cui trattasi. Si poteva ricorrere alla qualificazione del materiale come sottoprodotto (*ex* artt. 184-*bis* e 185 del codice ambientale). Con il d.lgs. n. 205 del 2010, di recepimento della prefata direttiva, nelle esclusioni (art.185) venivano contemplati anche sfalci e potature, ma non da aree verdi. Ora la novità è che nelle esclusioni rientrano i residui "provenienti dalle attività di cui all'art. 184, comma 2, lettera *e*)", cioè gli scarti vegetali provenienti da aree verdi e pure i residui sempre dell'art. 184, comma 3, lett. *a*), riguardante i rifiuti da attività agricole e agro-industriali. In pratica gli sfalci e le potature da verde pubblico non sono più rifiuti urbani, fuoriuscendo dalla disciplina *de qua* (giuridica, del servizio pubblico, del provento).

(6) Si veda la nota direttoriale del Ministero dell'ambiente n. 6038/RIN del 27 maggio 2015 e quella di lui precedente n. 1138 del 1° marzo 2011.
(7) Ad esempio A. Canovai, *Sfalci e potature come rifiuti, il fronte del no*, in *greeenbiz.it*. ma pure nei diversi articoli apparsi nei siti specializzati, citasi ad esempio quelli di M. Centemero.
(8) Cfr. W. Righini, *Il fronte del si alle potature*, *greenbiz.it*; R. De Carolis, *Il sì all'intera norma*, *greenbiz.it.*; M.A. Giffoni, *Produrre energia con sfalci e potature del verde pubblico: si può fare!,* www.nextville.it/news/2101.
(9) Il che, viene sottolineato, sarebbe già stato predicato da C. Cottarelli, all'epoca del suo incarico di commissario alla *spending review.*
(10) Cfr. Tarsu: art. 62 d.lgs. n. 507/1993; Tia1: art. 49 d.lgs. n. 22/1997; Tia2: art. 238 d.lgs. n. 152/2006; Tares: art. 14, comma 3, d.l. n. 201/2011 convertito in legge 214/2011; Tari: art.1, comma 641 della legge n. 147/2013; ecc. Ancora valide *in parte qua* rimangono le indicazioni contenute nel nostro "Il nuovo sistema tariffario per la gestione dei rifiuti: la tariffa tassata ovvero la tassa tariffata", Livorno, 1999, da ultimo nel "Nuovo Manuale di diritto e gestione dell'ambiente", Santarcangelo di Romagna, 2012.
(11) In precedenza vedasi l'art. 269 T.U.F.L. (r.d. n. 1175/1931) e successive modifiche intervenute alla disciplina Tarsu (ad es. con il d.l. n. 66/89 convertito in legge n. 144/1989; con la legge n. 549/1995 e, sempre negli anni '90, con vari decreti legge): M. Lovisetti, *La Tarsu. Tassa e tariffa per la gestione dei rifiuti urbani*, Napoli, 2010, note 9 e 10, pagg. 64-65; F. Ruggiano, *La tassa sui rifiuti*, in Aa.Vv., *Manuale dei tributi locali*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2013, pag. 437 ss.; A. Cepparulo, *I tributi comunali*, in (a cura di) F. Amatucci, *Il nuovo sistema fiscale degli enti locali*, Torino, 2008, pag. 160 ss.
(12) *Ex multis*: G. Debenedetto, L. Lovecchio, *Dalla Tarsu alla Tares*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2013, pag. 88.
(13) Le aree a verde venivano facoltativamente tassate: cfr. art. 66 del d.lgs. n. 507/1993, come novellato dalla legge n. 549/1995 ove "è facoltà dei comuni assoggettare a tassazione le aree scoperte adibite a verde per la parte eccedente i 200 metri quadrati. Tale parte è comunque da computare nel limite del 25%". Sul punto G. Debenedetto, C.F. Muscio, *Tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani. Tarsu*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 1997, pagg. 109-110; G. Bottino, La tariffa dei rifiuti urbani, Milano, 2001, pagg. 19-20.
(14) Infatti, l'art. 52 del d.lgs. n. 446/1997 consente ai comuni di modificare la disciplina delle entrate, ma pur sempre nel rispetto della legge.
(15) Pur anche se i terreni siano incolti, poiché il "riposo" del terreno rientra nel ciclo (rotazione) agrario. Le serre invece, se fisse e non aperte al pubblico – per la vendita e/o a fini espositivi –, possono venire considerate quali "locali", ma non producendosi più in esse rifiuti (salvo che non vi siano altre tipologie) vanno escluse dall'imponibilità.
(16) Viene affermato che l'esclusione non opera in via automatica, ma che è condizionata alla evidenziazione (inversione dell'onere della prova da parte del detentore) della non applicabilità del presupposto nella dichiarazione originaria o di variazione, riscontabile in base ad elementi obiettivi direttamente rilevabili o da idonea documentazione. Cfr. sentenza della Corte di Cassazione, sez. trib., 18 dicembre 2003, n. 19459.
(17) Ciò per le novità qui conseguenti dallo *ius superveniens.* Differentemente, ossia, "trattandosi di cause di esclusione dal tributo e non di agevolazioni, la mancata indicazione delle predette circostanze nella denuncia comporta soltanto l'inversione dell'onere della prova a carico dell'utente, che può produrla anche successivamente con diritto allo sgravio o restituzione del tributo": circ. Min. finanze 22 giugno 1994, n. 95/E, prot. 5/2806 "Tarsu. Effettuazione del servizio di nettezza urbana. Chiarimenti ministeriali". Pur nella doverosità giuridica del nuovo sistema è difficile pensare che gli enti locali intervengano da subito per una modifica così strutturale del servizio pubblico e del suo provento. La normativa poteva meglio stabilire che questi riflessi organizzativi (di servizio e tributari/tariffari) si realizzassero a partire dal 1° gennaio 2017, anziché fare decorrere gli effetti dall'efficacia della legge (25 agosto 2016).
(18) Potendo invece ricorrere all'autocompostaggio o consegnandoli (al recupero) ai nuovi soggetti di cui all'art. 12?
(19) Si richiama la categoria dei rifiuti urbani di cui all'art. 7 del d.lgs. n. 22/1997; all'art. 184, comma 2 del d.lgs. n. 152/2006. Essi comunque non rientrano nel concetto di rifiuti esterni che sono originati dallo spazzamento delle vie ed aree pubbliche, rientrano nei costi indivisibili (*rectius*, nella quota fissa del provento che ha natura e composizione binomia).
(20) Come le alghe spiaggiate, che sono "scarti" del mare, ciclici o dovuti a maree e che assumono rilevanza problematica, con necessità di provvedere, soprattutto in seguito ad eventi atmosferici straordinari (dovendo rimuoversi dalla spiaggia per le aumentate quantità di alghe e di legni, oltre che dei rifiuti antropici ivi presenti). Ciò avviene non solo per esigenze igienico-sanitarie e/o turistico-alberghiere. In proposito sia consentito rinviare al nostro "Alcune questioni sul materiale spiaggiato (in particolare le alghe): gestione come rifiuti (o non), classificazione, codici EER", *L'Ufficio Tecnico*, n. 1-2, 2015, pagg. 35-41 e bibliografia ivi citata.
(21) Ad esempio una carogna di animale non è un rifiuto, ma lo diviene se abbandonata sul ciglio di una strada dove emerge la doverosità per il servizio pubblico di rimuoverla e successivamente trattarla secondo la disciplina di settore.
(22) Posto che se gli sfalci di erba e le potature fossero inseriti nel contenitore dell'indifferenziato incorrerebbero in violazioni del regolamento comunale per la gestione del servizio che prevede il divieto di conferire il rifiuto umido o vegetale (putrescibile) nell'indifferenziato.
(23) In tal caso si potranno ipotizzare servizi fuori privativa, convenzionati, con costi a carico dei richiedenti, sottraendo i relativi costi del servizio dalla quota fissa della tariffa che ne risulterà, pro quota, dimagrita.
(24) Ricordiamo che per le utenze domestiche sembra permanere la privativa (quasi sicuramente per i rifiuti da imballaggio primari) per i rifiuti prodotti dalle utenze domestiche, mentre le utenze non domestiche possono avviare al recupero i loro

rifiuti a soggetti idonei e autorizzati. L'impianto di compostaggio rientra nel recupero per cui non sarebbe un impianto "obbligatorio" nell'ambito del regime di privativa, che vede lo smaltimento quale primo obiettivo per evidenti motivi di ordine igienico-sanitario, posto che il recupero e il riciclaggio (a tacere degli impianti e soggetti intermedi) denota aspetti vieppiù... commerciali.

(25) Anche se potremmo ipotizzare chi va a tagliare della legna dagli alberi siti in un parco pubblico (ad esempio, al fine di procacciarsi della legna per il caminetto) lasciando sul terreno tutto il "resto" del legname caduto dal taglio, abbandonandolo.

(26) Si veda il decreto del Ministero dell'ambiente 26 maggio 2016 "Linee guida per il calcolo della percentuale di raccolta differenziata dei rifiuti urbani", in *G.U.* n. 146 del 24 giugno 2016.

(27) L'ultimo periodo del decreto del Ministero dell'ambiente 26 maggio 2016 cit. infatti così conclude: "I criteri includenti ed escludenti sono suscettibili di eventuali modifiche ed integrazioni che si dovessero rendere necessarie a seguito dell'entrata in vigore di nuove normative nazionali in materia di rifiuti o di novità tecnologiche derivanti dal progresso tecnico e scientifico".

(28) Non più, appunto, come ora avviene grazie all'art. 41, la manutenzione del verde pubblico.