

La gestione dei rifiuti da sfalci e potature dopo il «d.l. Ambiente» e la circolare MASE n. 39940/2025: un sistema a geometria variabile tra regolamenti locali e nuovi obblighi operativi

di Oreste Patrone e Claudio Freddi

1. La questione: la qualificazione soggettiva di un materiale oggettivamente omogeneo. - 2. L'evoluzione storica: dalle assimilazioni comunali al d.lgs. n. 116/2020. - 3. Il «d.l. Ambiente» e il ripristino parziale dell'assetto previgente. - 4. La dimensione europea: l'interpello della Regione Veneto e il diniego della qualifica di sottoprodotto. - 5. La circolare MASE 3 marzo 2025, n. 39940: i tre casi operativi. - 6. La giurisprudenza: il perimetro della deroga e gli obblighi gestionali. - 6.1. La regola generale: gli sfalci e le potature sono rifiuti. - 6.2. La non pericolosità *ope legis* e l'esenzione dal formulario. - 7. Le tensioni irrisolte: criterio soggettivo, concorrenza e contaminanti urbani. - 8. Conclusioni.

1. - La questione: la qualificazione soggettiva di un materiale oggettivamente omogeneo. La disciplina degli sfalci e delle potature costituisce uno degli esempi più evidenti di come, nel diritto dei rifiuti, la qualificazione giuridica di un materiale possa dipendere non tanto dalle sue caratteristiche oggettive quanto dalla natura del soggetto che lo produce e dalla destinazione che ad esso viene impressa.

Gli scarti derivanti dalla manutenzione del verde costituiscono, in linea generale, rifiuti ai sensi della Parte IV del d.lgs. n. 152/2006. Diversa è tuttavia la disciplina applicabile quando tali materiali, in quanto generati e raccolti nell'ambito delle buone pratiche colturali e destinati agli impieghi agronomici, ricadano nella deroga di cui all'art. 185, comma 1, lett. f), d.lgs. n. 152/2006.¹

In tale ipotesi, il legislatore ha previsto specifiche eccezioni al regime ordinario dei rifiuti.

Ne deriva una situazione paradossale. Il medesimo materiale – costituito da foglie, sfalci, ramaglie o residui di potatura provenienti dal medesimo contesto territoriale – può essere assoggettato a discipline differenti esclusivamente in ragione della qualificazione giuridica del soggetto che ha eseguito l'intervento di manutenzione o della filiera di destino prescelta.

L'esempio limite rende immediatamente percepibile la criticità del sistema.

Se, per esempio, la manutenzione del lato destro di una medesima strada fosse affidata a un imprenditore agricolo e quella del lato sinistro a un'impresa di giardinaggio, gli scarti prodotti dalle due attività potrebbero risultare sostanzialmente identici sotto il profilo fisico, chimico e ambientale. Eppure, i primi potrebbero beneficiare del regime derogatorio previsto per l'attività agricola, mentre i secondi sarebbero assoggettati integralmente alla disciplina dei rifiuti.

È entro questo nodo – la tensione tra criterio soggettivo e omogeneità oggettiva del materiale – che si collocano le riforme del biennio 2024-2025: il d.l. 17 ottobre 2024, n. 153, convertito con modificazioni dalla l. 13 dicembre 2024, n. 191, e la successiva circolare del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica (MASE) 3 marzo 2025, n. 39940.

Per coglierne la portata occorre tuttavia ricostruire il percorso normativo che le precede.

¹ La norma non ancora la deroga alla qualifica soggettiva del produttore, ma a un criterio oggettivo-finalistico, riferendosi al «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», purché «utilizzati in agricoltura, nella silvicoltura o per la produzione di energia da tale biomassa». Ne consegue che possono beneficiare della deroga tanto l'imprenditore agricolo di cui all'art. 2135 c.c. quanto il privato che falci il proprio campo o ripulisca il proprio bosco, purché ricorrano i presupposti suindicati.

2. - L'evoluzione storica: dalle assimilazioni comunali al d.lgs. n. 116/2020. Per comprendere l'attuale disciplina di sfalci e potature è necessario tenere distinti due piani. Il primo riguarda le modifiche intervenute nel tempo sull'art. 185 del d.lgs. n. 152/2006. Il secondo concerne il progressivo ridimensionamento del sistema di assimilazione dei rifiuti speciali ai rifiuti urbani. Quanto al primo profilo, la deroga ha conosciuto nel tempo fortune alterne.

Nel testo originario del d.lgs. n. 152/2006 erano esclusi dall'ambito di applicazione della Parte IV «paglia, sfalci e potature, nonché altro materiale agricolo o forestale naturale non pericoloso utilizzati in agricoltura, 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».

L'art. 41, comma 1, della l. 28 luglio 2016, n. 154 ha riformulato la disposizione ancorando gli scarti alle attività di cui all'art. 184, comma 2, lett. e), e comma 3, lett. a), e ammettendo espressamente l'utilizzo «anche al di fuori del luogo di produzione ovvero con cessione a terzi». In seguito, l'art. 20, comma 1, della l. 3 maggio 2019, n. 37 ha introdotto la formulazione di carattere esemplificativo e non esaustivo che richiama gli sfalci e le potature effettuati nell'ambito delle buone pratiche colturali nonché quelli derivanti «dalla manutenzione del verde pubblico dei Comuni».

L'estensione del regime di favore al verde pubblico comunale ebbe tuttavia vita breve. A poco più di un anno dalla legge n. 37/2019, il d.lgs. 3 settembre 2020, n. 116, sopprime selettivamente proprio quelle parole, riconducendo i residui del verde pubblico comunale nel novero dei rifiuti urbani e avvicinando la lett. f) del comma 1 dell'art. 185 alla formulazione attuale, nella quale figurano, a titolo esemplificativo e non esaustivo, i soli sfalci e potature effettuati nell'ambito delle buone pratiche colturali. Lo stesso decreto che, sul versante della classificazione, sottraeva ai Comuni il potere di assimilazione, interveniva dunque anche sul perimetro della deroga.

Quanto al secondo profilo, occorre partire dall'assetto anteriore al 2020.

Prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 116/2020, la linea di confine tra rifiuto urbano e rifiuto speciale non era tracciata in modo netto dalla legge, ma rimessa alla valutazione dell'ente locale. A qualificare tali materiali come urbani o speciali erano essenzialmente i criteri di assimilazione definiti a livello locale dai Comuni ai sensi dell'art. 198, comma 2, lett. g), del d.lgs. n. 152/2006. In forza di tale previsione, un rifiuto poteva essere attratto nel perimetro degli urbani – e dunque nel circuito del servizio pubblico e della privativa comunale – purché rientrasse, per qualità e quantità, entro le soglie fissate dal regolamento. Che si trattasse di un potere autenticamente locale e non di un effetto automatico di legge, era del resto confermato dalla stessa giurisprudenza di legittimità, secondo cui assimilati agli urbani sono soltanto i rifiuti speciali che «per qualità e quantità» siano espressamente previsti dai regolamenti comunali, residuando in capo al Comune anche la facoltà inversa di escluderli².

Il d.lgs. n. 116/2020 ridisegnò la classificazione dei rifiuti urbani, riscrivendo l'art. 183, comma 1, lett. b) ter), del d.lgs. n. 152/2006. Tra le voci dell'elenco ivi introdotto, il n. 5 ricondusse espressamente alla nozione di rifiuto urbano «i rifiuti della manutenzione del verde pubblico, come foglie, sfalci d'erba e potature di alberi, nonché i rifiuti risultanti dalla pulizia dei mercati», mentre il n. 2 vi incluse i rifiuti provenienti da altre fonti simili per natura e composizione ai rifiuti domestici indicati nell'allegato L-quater, prodotti dalle attività elencate nell'allegato L-quinquies. Soprattutto, il medesimo decreto abrogò

² Cass. Sez. III Pen. 25 gennaio 2007, n. 2871, R.F. (in www.lexambiente.it), resa in una fattispecie relativa alla discarica di Malagrotta, nella quale si contestava al gestore lo smaltimento di rifiuti speciali non assimilati, per qualità e quantità, agli urbani secondo i regolamenti comunali. La Corte, muovendo dall'avvenuta abrogazione della disciplina che disponeva l'assimilazione *ope legis* (art. 39 della l. 22 febbraio 1994, n. 146, riferito ai criteri della deliberazione del Comitato interministeriale 27 luglio 1984), ricondusse il potere di assimilazione alla sfera regolamentare comunale ai sensi dell'art. 21, comma 2, lett. g), del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 (poi trasfuso nell'art. 198, comma 2, lett. g), del d.lgs. n. 152/2006), affermando che sono assimilati agli urbani i soli rifiuti speciali «espressamente richiamati nel Regolamento comunale nel rispetto delle quantità conferibili predefinite». La pronuncia conferma così che, nell'assetto anteriore al d.lgs. n. 116/2020, la qualificazione degli scarti del verde quali rifiuti urbani o speciali dipendeva da una scelta discrezionale dell'ente locale e non da un automatismo di legge.

la lett. g) dell'art. 198, comma 2, che consentiva ai Comuni l'assimilazione quantitativa dei rifiuti speciali agli urbani.

La conseguenza, evidenziata dalla stessa circolare MASE, fu un irrigidimento del sistema: i rifiuti della manutenzione del verde privato condotta da imprese professionali, persa la possibilità di essere assimilati agli urbani, vennero attratti nell'alveo dei rifiuti speciali ai sensi dell'art. 184, comma 3, lett. d) ed e), d.lgs. n. 152/2006, con la conseguente applicazione dell'intera disciplina sui rifiuti speciali – formulario di identificazione, iscrizione all'Albo nazionale gestori ambientali, registri di carico e scarico.

3. - Il «d.l. Ambiente» e il ripristino parziale dell'assetto previgente. Con l'art. 4, comma 2, lett. b), del d.l. 17 ottobre 2024, n. 153, come convertito con modificazioni dalla l. 13 dicembre 2024, n. 191, il legislatore ha inserito nell'Allegato L-*quinquies* della Parte IV del d.lgs. n. 152/2006 una nuova voce dedicata alle attività di manutenzione del verde, ricomprendendole tra quelle i cui rifiuti, in quanto simili per natura e composizione ai rifiuti domestici, sono classificati come urbani ai sensi dell'art. 183, comma 1, lett. b ter), n. 2. Per effetto di tale inclusione, i rifiuti prodotti dalle imprese professionali del settore tornano a essere attratti nell'alveo dei rifiuti urbani, dal quale il d.lgs. n. 116/2020 li aveva espunti, ripristinando in parte la situazione anteriore al 2020.

La stessa Circolare MASE osserva che la novella restituisce, in sostanza, un potere di modulazione locale del perimetro dei rifiuti urbani analogo a quello che il d.lgs. n. 116/2020 aveva soppresso con l'abrogazione dell'assimilazione quantitativa – unico, autentico elemento di novità del combinato disposto. Ciò che muta non è dunque la natura del materiale, bensì il regime gestionale cui esso accede e l'ampiezza dello spazio rimesso all'autonomia dell'ente territorialmente competente.

Rimane in ogni caso fermo, per il produttore non domestico, il diritto di avvalersi della facoltà prevista dall'art. 238, comma 10, d.lgs. n. 152/2006 e dall'art. 198, comma 2 *bis*, nonché dal comma 649 dell'art. 1 della l. 27 dicembre 2013, n. 147, di conferire i propri rifiuti al di fuori del servizio pubblico, dimostrando di averli avviati a riciclo o a recupero – direttamente o tramite soggetti autorizzati – con conseguente esclusione dalla componente tariffaria rapportata alla quantità.

4. - L'interpello della Regione Veneto e il diniego della qualifica di sottoprodotto. Sullo sfondo delle vicende nazionali si colloca un secondo, importante snodo interpretativo, relativo alla possibile riconduzione degli scarti del verde alla categoria del sottoprodotto di cui all'art. 184-bis del d.lgs. 152/2006. Una soluzione radicale, che ne comporterebbe la sottrazione alla disciplina dei rifiuti.

Il tema è stato portato all'attenzione del Ministero dalla Regione Veneto con istanza di interpello ai sensi dell'art. 3 *septies* del d.lgs. n. 152/2006 (nota n. 146294 del 22 novembre 2022), avente a oggetto la gestione dei residui della manutenzione del verde urbano. La Regione chiedeva, in particolare, se fosse applicabile l'esclusione di cui all'art. 185, se ricorressero le condizioni del sottoprodotto ai sensi dell'art. 184 *bis* e se i decreti settoriali – il d.m. 23 giugno 2016 in materia di incentivazione dell'energia da fonti rinnovabili e il d.m. 10 marzo 2020 sui criteri ambientali minimi per la gestione del verde pubblico – consentissero una qualificazione *ex lege* come sottoprodotto, esonerando il produttore dall'onere della prova.

La Direzione generale economia circolare del Ministero ha riscontrato l'interpello (parere trasmesso il 3 agosto 2023) ribadendo l'orientamento già espresso con la circolare n. 51657 del 14 maggio 2021: i residui della manutenzione del verde pubblico sono esclusi dal regime di deroga dell'art. 185 e qualificabili come rifiuti, in quanto inclusi nella definizione di rifiuto urbano dell'art. 183, comma 1, lett. b ter). Quanto al sottoprodotto, il Ministero ha chiarito che né il d.m. 23 giugno 2016 né altre disposizioni che menzionano residui potenzialmente gestibili come sottoprodotti possono istituire un elenco di materiali qualificabili *ex lege* come tali: l'onere della prova del rispetto contemporaneo di tutte le condizioni dell'art. 184 *bis* permane in capo al produttore e va verificato caso per caso lungo l'intera catena di gestione.

Il punto più delicato investe la nozione stessa di «processo di produzione».

Per dirimere la questione il Ministero ha a sua volta interpellato i servizi della Commissione europea³, i quali – con riserva dell’interpretazione vincolante della Corte di giustizia – hanno fornito una risposta netta. In primo luogo, l’art. 2 della direttiva 2008/98/CE non comprende, tra i materiali esclusi dal proprio campo di applicazione, i residui della manutenzione del verde pubblico e privato, sicché tali rifiuti sono soggetti agli obblighi della direttiva. In secondo luogo, e soprattutto, l’attività di manutenzione del verde non può essere considerata un «processo di produzione», poiché il suo obiettivo non è la fabbricazione di un prodotto; ne consegue che i residui che ne derivano non possono essere qualificati come sottoprodotti ai sensi dell’art. 5, par. 1, della direttiva. Ciò a prescindere dalla loro destinazione alla produzione di compost o biogas.

5. - La circolare MASE 3 marzo 2025, n. 39940: i tre casi operativi. La circolare muove da una premessa errata. Per giustificare il potere dei Comuni di disciplinare le tipologie di rifiuti conferibili e le condizioni di accesso ai Centri di Raccolta (CdR), essa fa riferimento infatti all’art. 198, comma 2, del d.lgs. n. 152/2006. Il rimando è improprio sotto un duplice profilo.

In primo luogo, l’art. 198 non disciplina i Centri di Raccolta, che trovano la propria fonte nella sede diversa e dedicata data dall’art. 183, comma 1, lett. *mm*) e dal decreto ministeriale di attuazione (storicamente il d.m. 8 aprile 2008, oggi sostituito dal d.m. 26 marzo 2026, n. 91). In secondo luogo, l’unico potere che l’art. 198, comma 2, attribuiva ai Comuni sul perimetro qualitativo dei rifiuti urbani era contenuto nella lett. g), abrogata proprio dal d.lgs. n. 116/2020: dopo quella abrogazione il comma 2 si limita a disciplinare le «modalità» del conferimento, della raccolta differenziata e del trasporto [lett. *b*) e *c*)] e non offre alcun appiglio al potere di selezionare le tipologie conferibili.

La circolare, in sostanza, invoca a sostegno la disposizione che il legislatore aveva svuotato del contenuto rilevante. Che si tratti di un errore di individuazione della base normativa, e non di una semplice imprecisione, è confermato dallo stesso d.m. 26 marzo 2026, n. 91. Nell’abrogare il provvedimento del 2008, il nuovo decreto ha attribuito espressamente agli Enti di governo d’ambito, ove costituiti e operanti, e ai Comuni il potere di disciplinare con regolamento «l’organizzazione e la gestione dei centri di raccolta, ivi incluse le tipologie di rifiuti conferibili individuati tra quelli elencati nell’allegato 1 nonché le modalità di accesso delle utenze» (art. 1, comma 6). Se quel potere fosse già stato ricavabile dall’art. 198, comma 2, la previsione sarebbe stata superflua.

L’indicazione della circolare è pertanto corretta nella sostanza, purché ricondotta entro i suoi giusti confini. Il potere regolamentare locale opera sull’organizzazione del servizio e sull’accesso ai CdR, non sulla qualificazione del rifiuto, che resta prerogativa statale, mentre all’ente locale spetta selezionare le tipologie conferibili entro il catalogo fissato dallo Stato.

Il cuore operativo della circolare è l’illustrazione di tre casistiche:

Caso A – Conferimento diretto dell’utenza con veicoli propri

Riguarda sia le Utenze Domestiche (UD) sia le Utenze Non Domestiche (UND) del Comune di riferimento del CdR, iscritte a ruolo TARI (o alla tariffa corrispettiva), che conferiscono rifiuti EER 200201 con mezzi propri. Per le UD i conferimenti sono ammessi entro i massimali fissati dal regolamento, senza obblighi documentali ulteriori rispetto all’identificazione dell’utenza. Per le UND opera invece un regime più stringente: obbligo della «Scheda rifiuti conferiti al centro di raccolta» di cui all’Allegato I-a del d.m. 8 aprile 2008 e iscrizione del veicolo all’Albo nazionale gestori ambientali nella categoria «2 *bis*», con esplicita richiesta dell’EER 20 02 01 in sede di iscrizione.

Caso B – Conferimento tramite azienda di giardinaggio per conto dell’utenza

³ Il quesito era stato sottoposto dal Dipartimento sviluppo sostenibile del Ministero dell’ambiente e della sicurezza energetica con nota prot. n. 0031612 del 20 febbraio 2024, avente ad oggetto «Gestione degli sfalci e delle potature derivanti dalla manutenzione del verde - Quesito». La richiesta era indirizzata alla Rappresentanza permanente d’Italia presso l’UE e alla Struttura di missione per le procedure di infrazione.

L'utente (UD o UND) del Comune di riferimento del CdR si avvale dell'impresa che ha eseguito la manutenzione per il trasporto al CdR. Per dare evidenza del Comune cui è attribuita la produzione, la circolare ritiene opportuno che l'utente accompagni il giardiniere – personalmente o tramite dichiarazione sottoscritta attestante la provenienza del rifiuto – fermo restando che possono essere utilizzate altre modalità di identificazione del produttore. Per le UND, la Scheda rifiuti deve indicare come produttore il conferitore (giardiniere), con annotazione in nota del nominativo dell'utenza domestica presso cui il rifiuto è stato prodotto. Anche in questo caso, obbligo di iscrizione dei veicoli all'Albo nella categoria 2 *bis*.

Caso C – Conferimento di rifiuti prodotti fuori dal Comune del CdR

È lo scenario più complesso: l'azienda, registrata come UND nel Comune del CdR, conferisce rifiuti EER 200201 provenienti da territori comunali diversi. La circolare subordina il conferimento alla stipula di un apposito contratto tra gestore del servizio e giardiniere, con la possibilità per il Comune di prevedere un corrispettivo specifico o di demandare al gestore la definizione di un prezzo per servizi a domanda individuale. I relativi ricavi devono essere contemplati nel Piano economico finanziario (PEF) e catalogati come detrazioni a valle in base al comma 1.4 della determina ARERA n. 2/2020, con obbligo di descrizione nella relazione di accompagnamento.

La circolare suggerisce, infine, soluzioni complementari quali la realizzazione di impianti di messa in riserva dedicati agli sfalci e alle potature per ridurre il carico sui CdR, e la stipula di accordi diretti con impianti di trattamento biologico per i rifiuti del verde pubblico, evitando il transito presso gli ecocentri comunali.

6. - La giurisprudenza: il perimetro della deroga e gli obblighi gestionali. La giurisprudenza ha affrontato ripetutamente il nodo della qualificazione giuridica degli sfalci e delle potature, offrendo coordinate ermeneutiche che mantengono piena attualità anche alla luce dei più recenti sviluppi normativi.

6.1. - La regola generale: gli sfalci e le potature sono rifiuti. La posizione consolidata della Cassazione penale è che gli sfalci e le potature costituiscano rifiuti a tutti gli effetti, soggetti alla disciplina della Parte IV del d.lgs. n. 152/2006, e che la deroga di cui all'art. 185, comma 1, lett. f), opera solo al ricorrere cumulativo di tre condizioni: (i) che il materiale derivi da buone pratiche colturali o dalla manutenzione del verde pubblico; (ii) che sia riutilizzato in agricoltura, silvicoltura o per la produzione di energia da biomassa, anche al di fuori del luogo di produzione o mediante cessione a terzi; (iii) che la gestione avvenga con processi o metodi che non danneggino l'ambiente né mettano in pericolo la salute umana. Quest'ultima condizione, in realtà, ha peso selettivo modesto. È la stessa formula che ricorre nell'esclusione della posidonia spiaggiata, disciplinata dalla stessa lettera, che non fa che riaffermare il principio cardine dell'intera disciplina dei rifiuti e opera, in questo caso, come mera clausola di chiusura.

La Cassazione penale, Sez. III, con sentenza n. 9348 del 2020⁴ ha affermato con chiarezza il principio, che è stato ulteriormente ribadito con sentenza n. 4221 del 2023⁵.

⁴ Cass. Sez. III 9 marzo 2020, n. 9348, Pitanti, in www.osservatorioagromafie.it, costituisce uno dei principali pronunciamenti in materia di sfalci e potature. La Corte, ricostruendo l'evoluzione dell'art. 185, comma 1, lett. f), d.lgs. n. 152/2006, ha escluso che le modifiche normative ne abbiano ristretto l'ambito applicativo, affermando che gli sfalci e le potature non costituiscono rifiuto soltanto quando siano effettivamente destinati ad attività agricole o forestali ovvero alla produzione di energia da biomassa. La deroga assume pertanto carattere finalistico, essendo subordinata non alla provenienza del materiale ma al suo concreto riutilizzo. Nel caso di specie, l'assenza di una destinazione conforme ha comportato l'applicazione della disciplina sui rifiuti e la conferma della responsabilità ai sensi dell'art. 256, comma 1, lett. a), d.lgs. n. 152/2006.

⁵ La sentenza (Cass. Sez. III Pen. 1° febbraio 2023, n. 4221, D'Angelo, in www.osservatorioagromafie.it) ha ribadito i principi già affermati dalla precedente n. 9348/2020 con riferimento al trasporto di sfalci e potature provenienti da giardini privati. La Corte ha confermato che la deroga prevista dall'art. 185, comma 1, lett. f), d.lgs. n. 152/2006 si applica esclusivamente ai materiali effettivamente destinati ad attività agricole o forestali ovvero alla produzione di energia da biomassa, anche mediante cessione a terzi e fuori dal luogo di produzione. In assenza di elementi idonei a dimostrare tale destinazione, gli sfalci e le

Le pronunce di merito più recenti confermano un quadro interpretativo ormai sostanzialmente consolidato. Il Tribunale di Arezzo, con sentenza n. 774 del 25 settembre 2024⁶, richiamando la citata Cass. Pen. 9 marzo 2023, n. 4221, ha ritenuto applicabile la disciplina sul trasporto dei rifiuti a ramaglie provenienti da un'area verde privata e destinate a un centro di raccolta comunale, escludendo che tale destinazione facesse venire meno l'obbligo del formulario. Il Tribunale di Benevento, con sentenza n. 1322 dell'8 luglio 2024⁷, ha invece qualificato come rifiuti urbani residui vegetali abbandonati in area boschiva, ritenendo configurabile la violazione di cui all'art. 255 del d.lgs. n. 152/2006. Sebbene riferite a condotte differenti, le due decisioni sono interessanti in quanto convergono nel ricondurre gli scarti del verde all'ordinario regime dei rifiuti quando non ricorrono le condizioni previste per la loro esclusione.

6.2. - La non pericolosità ope legis e l'esenzione dal formulario. Un significativo passo avanti nell'interpretazione della deroga è stato compiuto dalla Corte d'appello di Roma con la sentenza n. 2485 del 25 marzo 2026⁸, che ha riformato la sentenza di primo grado e revocato le ordinanze-ingiunzione irrogate per trasporto, senza formulario, di residui di potatura destinati a una centrale a biomassa, previo stoccaggio intermedio presso un impianto autorizzato alla messa in riserva.

La conclusione cui perviene la Corte non coincide con quella fatta propria dalla Cassazione nelle pronunce sopra richiamate. La differenza risiede nel rilievo attribuito alla destinazione finale degli sfalci e delle potature, ritenuta sufficiente per escludere l'applicazione della disciplina sui rifiuti anche nella fase del trasporto.

La Corte ha affermato tre principi rilevanti:

- 1) gli sfalci e le potature sono qualificati come non pericolosi *ope legis*, come si desume dallo stesso testo dell'art. 185, comma 1, lett. f), che aggiunge l'inciso «non pericoloso» solo con riferimento alla categoria residuale di «ogni altro materiale agricolo o forestale»; la qualifica è del resto coerente con il codice EER 20 02 01 («rifiuti biodegradabili» non pericolosi);
- 2) l'esenzione dall'obbligo del formulario opera anche quando i materiali, pur destinati alla produzione di energia da biomassa, transitino per uno stoccaggio intermedio presso un luogo diverso da quello di produzione, attività espressamente consentita dall'inciso finale della norma («anche al di fuori del luogo di produzione»);
- 3) il requisito delle «procedure che non danneggino l'ambiente né mettano in pericolo la salute umana» attiene alle modalità di successivo utilizzo da parte degli utilizzatori finali, non alla fase del trasporto, cosicché per i materiali già qualificati come non pericolosi non è richiesta alcuna certificazione analitica ai fini dell'esenzione.

7. - Le tensioni irrisolte: criterio soggettivo, concorrenza e contaminanti urbani. Il quadro ricostruito, per quanto più lineare di quello previgente, lascia aperte alcune tensioni di fondo che né il «d.l. Ambiente» né la circolare ministeriale hanno completamente risolto.

La prima attiene alla persistente centralità del criterio soggettivo.

potature devono essere qualificati come rifiuti e restano soggetti alla relativa disciplina. Nel caso di specie, la mancanza di evidenze circa il riutilizzo del materiale e l'assenza dell'iscrizione all'Albo nazionale gestori ambientali hanno indotto la Corte a confermare la legittimità del sequestro preventivo disposto per il reato di cui all'art. 256 del d.lgs. n. 152/2006.

⁶ In Banca Dati di Merito, www.bdp.giustizia.it.

⁷ In Banca Dati di Merito, www.bdp.giustizia.it. Nella specie, era stato accertato che gli sfalci e le potature provenienti da attività di manutenzione di aree verdi non erano destinati al riutilizzo, ma erano stati scaricati su una scarpata stradale a breve distanza da un bosco. Appariva pertanto evidente al Tribunale adito che l'intento dell'opponente non fosse quello di accumulare temporaneamente i rifiuti al fine di riutilizzarli in agricoltura. Poteva dunque affermarsi che questi avesse abbandonato dei rifiuti qualificabili come urbani ai sensi dell'art. 184, comma 2, lett. e), del d.lgs. n. 152/2006, per cui correttamente era stata emessa l'ordinanza-ingiunzione.

⁸ In Banca Dati di Merito, www.bdp.giustizia.it.

La disciplina continua a far dipendere la qualificazione del materiale dalla natura del soggetto produttore – imprenditore agricolo, gestore del verde pubblico, impresa di giardinaggio – e dalla destinazione impressa al flusso, anziché dalle caratteristiche oggettive degli scarti. La differenza di trattamento appare ancor più problematica ove si consideri il tema dei contaminanti urbani. Se la *ratio* della disciplina è quella di garantire un’adeguata tutela ambientale in relazione a materiali potenzialmente contaminati dall’esposizione al traffico veicolare, al particolato atmosferico, agli idrocarburi o ad altri inquinanti tipici dell’ambiente urbano, tali contaminanti non cessano evidentemente di essere presenti per il solo fatto che l’attività sia svolta da un imprenditore agricolo anziché da un’impresa di manutenzione del verde. Il rischio ambientale dipende dalle caratteristiche del materiale e dal contesto di provenienza, non dalla qualifica soggettiva dell’operatore economico.

La seconda tensione è di ordine concorrenziale.

Utilizzando un criterio soggettivo come elemento distintivo di fattispecie che, sotto il profilo ambientale, possono risultare del tutto omogenee, la disciplina vigente determina una potenziale alterazione delle condizioni di concorrenza tra operatori che svolgono attività sostanzialmente identiche e producono materiali aventi le medesime caratteristiche, ma che si trovano assoggettati a regimi giuridici, oltre che a oneri documentali e tariffari, differenti in ragione del solo inquadramento previsto dall’ordinamento.

La terza tensione è quella, propriamente operativa, tra semplificazione astratta e complessità concreta. La riclassificazione come urbani semplifica, sulla carta, il regime delle imprese di giardinaggio; ma la facoltà dei Comuni di modulare, anche in senso fortemente restrittivo, tempi, quantità, tariffe e condizioni di accesso ai CdR, unita agli oneri di iscrizione all’Albo nella categoria 2 *bis* e all’uso della Scheda rifiuti, restituisce un sistema a geometria variabile in cui l’effettivo grado di semplificazione dipende, da ultimo, dalle scelte regolamentari del singolo ente territorialmente competente.

8. Conclusioni. La circolare MASE n. 39940/2025 restituisce un quadro in cui la gestione dei rifiuti da sfalci e potature è affidata a un delicato equilibrio tra normativa statale e autonomia regolamentare locale. Sul piano sostanziale, il «d.l. Ambiente» ha ricondotto i rifiuti della manutenzione professionale del verde nell’alveo dei rifiuti urbani, con l’effetto di semplificare – almeno in astratto – il regime gestionale per le imprese di giardinaggio. La circolare chiarisce, tuttavia, che questa riclassificazione non si traduce in un diritto di accesso incondizionato ai CdR: i Comuni mantengono il potere di modulare tempi, quantità e modalità di conferimento, anche in senso restrittivo. La via del sottoprodotto, d’altro canto, resta preclusa, avendo i servizi della Commissione escluso che la manutenzione del verde integri un «processo di produzione» ai sensi dell’art. 5 della direttiva 2008/98/CE.

Sul piano operativo, i tre casi illustrati dalla circolare disegnano un sistema a complessità crescente, in cui l’onere documentale e amministrativo varia in funzione del soggetto conferitore e della provenienza territoriale del rifiuto. L’iscrizione all’Albo nella categoria 2 *bis* per i veicoli delle imprese e l’uso della Scheda rifiuti prevista dal d.m. 26 marzo 2026, n. 91, costituiscono oneri non trascurabili, che richiederanno un adeguamento organizzativo da parte degli operatori del settore.

La giurisprudenza, dal canto suo, continua a presidiare il confine tra gestione lecita e illecita: la deroga dell’art. 185 rimane di stretta interpretazione e non opera in via automatica per il solo fatto che il materiale provenga da potature. L’evoluzione interpretativa della Corte d’appello di Roma del 2026 suggerisce tuttavia una lettura più articolata, che distingue tra la fase del trasporto – per la quale l’esenzione dal formulario può operare in presenza delle condizioni di legge – e la fase di utilizzo finale, cui soltanto attiene il requisito delle procedure non dannose per l’ambiente.

In questo scenario, la sfida per gli operatori del settore e per le amministrazioni locali sarà quella di coniugare la finalità di massimizzare la valorizzazione dei flussi vegetali – in coerenza con gli obiettivi dell’economia circolare – con la necessità di preservare l’efficienza organizzativa del servizio di igiene urbana, in un quadro di regole che, anche dopo la circolare, conserva una forte connotazione locale e

non ha ancora risolto la frizione di fondo tra qualificazione soggettiva e omogeneità oggettiva del materiale.