Pubblicato il 04/11/2026

Firmato digitalmente

N. 04951/2026 REG.PROV.COLL.
N. 01944/2024 REG.RIC.

R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia

(Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1944 del 2024, proposto da
Azienda Agricola Allevi S.r.l., Biofactory Spa, Coccioli Luciano Ditta Individuale, Colombelli Gianluca Ditta Individuale, Divisiongreen S.r.l., Garden Società Agricola Snc di Radaelli Elio, Giuseppe, Walter & C., Greentech S.r.l., Gtm Spa, Koster S.r.l., Servizi Tecnologie Ambientali Franciacorta - Staf S.r.l., Systema Ambiente Spa, Spurghi F.Lli Terzi S.r.l., Tecnogarden Service S.r.l., Var S.r.l., Verdeambiente S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentate e difese dagli avvocati Giancarlo Tanzarella, Carlo Maria Tanzarella, Rosanna Macis, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura dello Stato, con domicilio in Milano, via Freguglia, 1;
Regione Lombardia, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Antonella Farite, con domicilio digitale come

da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Confederazione Nazionale Coldiretti, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Sara Fiorucci, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Assofloro, Consorzio Italiano Compostatori - Cic, non costituiti in giudizio;

per l'annullamento e/o per la declaratoria di nullità della Deliberazione di Giunta Regionale 28 maggio 2024, n.12/2415, pubblicata nel BURL del 4 giugno 2024, recante "indicazioni per la gestione dei residui della manutenzione del verde pubblico e privato (di concerto con l'Assessore Beduschi" e dell'allegato documento ad essa unito quale sua parte integrante e sostanziale.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, della Regione Lombardia e della Confederazione Nazionale Coldiretti;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 21 settembre 2026 la dott.ssa Silvana Bini e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Le società ricorrenti sono operatori della filiera della gestione dei rifiuti organici e gestiscono impianti di trattamento e recupero di rifiuti organici autorizzati ad operare nel territorio lombardo.

Con il presente ricorso, ritualmente e tempestivamente notificato e depositato, viene impugnata la Deliberazione di Giunta Regionale 28 maggio 2024, n.12/2415, avente ad oggetto "*Criteri ed indirizzi chiari per la gestione dei residui derivanti dalla loro attività, quali sfalci e potature*" nella parte in cui qualifica i residui

dell'attività di manutenzione del verde come sottoprodotto.

La delibera ha la finalità di "*fornire agli operatori indicazioni utili per valutare come gestire i residui di manutenzione del verde, chiarendo quando possono essere esclusi dalla disciplina di cui alla Parte IV del d.lgs. n. 152/2006 rifiuti e quando, pur non essendo rifiuti, possano essere considerati sottoprodotti*", quindi di chiarire se sfalci e potature derivanti dalla manutenzione del verde (sia esso privato o pubblico) possano essere ricondotti entro la categoria dei sottoprodotti (ai sensi dell'art. 184 – bis TUA), o in quella dei rifiuti.

Nell'allegato approvato dalla Delibera vengono richiamati artt. 185 e art. 184 – bis del Codice dell'Ambiente, precisando che "*sull'applicabilità del concetto di <sottoprodotto> ai residui di manutenzione del verde ci sono state nel tempo diverse indicazioni, anche contrastanti*", in quanto il punto centrale "*è se l'attività di manutenzione possa essere considerata <processo di produzione> ai sensi dell'art. 184 – bis del d.lgs. 152/06"; vale a dire se, in linea generale, possa dirsi soddisfatto il primo dei requisiti al ricorrere dei quali una sostanza è idonea, a norma di legge, ad essere considerata un sottoprodotto (cioè se "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", così art. 184-bis, comma 1, lett a)*".

La Regione conclude quindi affermando, "*Sul punto a), si evidenzia che l'attività manutentiva del verde, pubblico o privato, produce dei <risultati>, ossia un verde correttamente manutenuto e, quindi, può qualificarsi come <attività produttiva> ai sensi dell'art. 184-bis del d.lgs. n. 152/06: il primo criterio può così considerarsi soddisfatto*".

Quanto ai restanti criteri, nella delibera si stabilisce che "*dovranno essere verificati dal produttore che, nel caso siano tutti rispettati, potrà gestire gli sfalci e le potature da manutenzione del verde ornamentale, pubblico o privato, come sottoprodotto.*"

Evidenzia parte ricorrente le ricadute pratiche delle indicazioni regionali sulla

fuoriuscita dal circuito della disciplina dei “rifiuti organici” di ingenti quantitativi di materiali derivanti dalla manutenzione di parchi e giardini (pubblici e privati) lombardi.

La delibera è stata impugnata, lamentano la nullità per difetto assoluto di attribuzioni (art. 21 septies, l. n. 241/90, in rapporto all’art. 117, comma 2, lett. s) e comma 6 della Costituzione, all’art. 184-bis, comma 2 e all’art. 3- septies del D.lgs. n. 152/2006), l’illegittimità per violazione e falsa applicazione di norme di legge (art. 3 septies D.Lgs. n. 152/2006), l’eccesso di potere per illogicità, perplessità e irragionevolezza manifeste.

Secondo parte ricorrente la deliberazione disciplina una materia riconducibile alla tutela dell'ambiente e alla gestione dei rifiuti, riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. s), Cost. La Regione, in violazione all’art. 183 e ss. del D.Lgs. 152/2006 ha integrato la disciplina nazionale sulla qualificazione e gestione dei rifiuti.

Si sono costituiti in giudizio il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, la Regione Lombardia e la Confederazione Nazionale Coldiretti, chiedendo il rigetto del ricorso.

All’udienza pubblica del 21 settembre 2026 il ricorso veniva trattenuto in decisione dal Collegio.

DIRITTO

1) Oggetto del presente giudizio è la delibera regionale nella parte in cui ritiene che i residui derivanti dall’attività di sfalci e potature possa essere qualificata come sottoprodotto, ai sensi dell’art. 184 bis d.lgs. 152/06.

Il Collegio osserva fin da ora che la delibera non ha natura meramente interpretativa, come affermano le difese avverse, che qualificano la disposizione come “*chiarimenti interpretativi, privi del carattere della vincolatività che assiste gli atti normativi primari o secondari” con la finalità di fornire un“mero ausilio ermeneutico per uniformare la prassi applicativa dei propri uffici, al pari di una*

circolare o di linee guida”.

L’Allegato dal titolo “*Indicazione per la gestione dei residui della manutenzione del verde pubblico e privato*”, non si limita a dare indicazione operative, ma qualifica come sottoprodotto i residui del verde, laddove stabilisce che “*Sul punto a), si evidenzia che l’attività manutentiva del verde, pubblico o privato, produce dei <risultati>, ossia un verde correttamente manutenuto e, quindi, può qualificarsi come <attività produttiva> ai sensi dell’art. 184-bis del d.lgs. n. 152/06: il primo criterio può così considerarsi soddisfatto*”.

2) Deve essere scrutinato per primo il vizio d'incompetenza poiché, se fondato, la valutazione nel merito della controversia alla stregua delle altre censure sostanziali proposte sarebbe impedita, risolvendosi in un giudizio meramente ipotetico sull'ulteriore attività amministrativa dell'organo competente, cui spetta l'effettiva valutazione della vicenda e che potrebbe emanare, o meno, l'atto in questione e, comunque, provvedere con un contenuto diverso (ex multis T.A.R. Torino Piemonte sez. I, 25/06/2024, n. 786; Consiglio di Stato sez. IV, 4/08/2023, n. 7534).

2.1 Secondo parte ricorrente il provvedimento impugnato sarebbe affetto da nullità per carenza assoluta di attribuzioni ex art. 21 septies della L. 241/1990, poiché spetterebbe esclusivamente al Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica il potere di dettare misure per stabilire quando ricorrano le condizioni affinché una sostanza possa essere classificata come sottoprodotto, in base all’art. 117, comma 2, lett. s) della Costituzione.

In subordine parte ricorrente eccepisce l’incompetenza, in quanto l’art. 184 bis, comma 2, del D.lgs. n. 152 del 2006 stabilisce che il Ministero, con apposito regolamento, può adottare “*misure per stabilire criteri qualitativi o quantitativi da soddisfare affinché specifiche tipologie di sostanze o oggetti siano considerati sottoprodotti e non rifiuti*”.

3) L’esame della censura presuppone la ricostruzione del quadro normativo.

La Direttiva 2008/98/CE come modificata nel 2018, all’art. 5, nello stabilire le

condizioni al ricorrere delle quali una sostanza può essere qualificata come sottoprodotto, in luogo che rifiuto (par. 2), riserva agli "*Stati membri*" la adozione di "*misure appropriate per garantire che una sostanza o un oggetto derivante da un processo di produzione il cui scopo primario non è la produzione di tale sostanza od oggetto non sia considerato rifiuto, bensì sottoprodotto*" (par. 1). Agli "Stati membri" è altresì affidato il compito di stabilire, in difetto di criteri assunti per specifiche tipologie di sostanze dalla Commissione europea, "*criteri dettagliati sull'applicazione delle condizioni di cui al paragrafo 1 a sostanze o oggetti specifici*" (par.3).

L'individuazione dell'organo competente ad attuarla non è rimessa al diritto dell'Unione, ma al diritto costituzionale interno di ciascuno Stato, in quanto la locuzione "Stati membri" impiegata dalla legislazione europea si declina in ciascun ordinamento nazionale in ragione del riparto di competenze ivi previsto.

In materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema l'art. 117, comma 2, lett. s, Cost.) imputa allo Stato la potestà legislativa esclusiva: in tal senso la Corte Costituzionale ha costantemente affermato che la disciplina dei rifiuti appartiene alla tutela dell'ambiente, la definizione delle nozioni fondamentali di "rifiuto", "sottoprodotto", "cessazione della qualifica di rifiuto" e delle relative condizioni applicative rientra nella competenza esclusiva statale, per garantire uniformità di disciplina su tutto il territorio nazionale (sent. nn. 62/2008, 189/2021, 50/2023, 160/2023 e 2/2024).

Le Regioni possono intervenire soltanto in ambiti organizzativi o gestionali, con competenze proprie nelle materie ad essa attribuite (quali governo del territorio, agricoltura, attività produttive, servizi pubblici locali e valorizzazione ambientale), purché il relativo esercizio non incida sui livelli uniformi di tutela ambientale fissati dalla normativa statale e senza modificare i criteri sostanziali fissati dalla normativa europea e statale.

Nella disciplina nazionale, per quanto rileva nel caso in esame, l'art. 184~~-~~bis,

comma 2, del d.lgs. n. 152/2006 stabilisce che i criteri qualitativi e quantitativi per individuare specifiche tipologie di sostanze o oggetti come sottoprodotti sono adottati mediante decreto ministeriale e il D.lgs. n. 116/2020, per recepire ed attuare il nuovo art. 5 del Direttiva Quadro, attribuisce al Ministero il potere di "*adottare misure appropriate per garantire che una sostanza o un oggetto … non sia considerato rifiuto bensì sottoprodotto*":

4) In base alla ricostruzione normativa sopra riportata e alla luce dell'orientamento costituzionale, la disciplina della qualificazione di una sostanza come rifiuto, sottoprodotto o *end of waste* rientra nella materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato dall'art. 117, comma 2, lett. s), Cost.

A conferma della competenza statale l'art. 3-septies del d.lgs. n. 152/2006 prevede che le questioni interpretative generali concernenti l'applicazione della normativa ambientale siano sottoposte al Ministero dell'Ambiente tramite interpello, le cui risposte assumono valenza di criterio interpretativo per le pubbliche amministrazioni.

Ne consegue che la Regione può certamente disciplinare gli aspetti amministrativi e organizzativi di propria competenza, ma non può introdurre una qualificazione giuridica innovativa dei residui da sfalci e potature, né creare una categoria regionale di materiali sottratta alla disciplina statale dei rifiuti. Una simile operazione inciderebbe direttamente sulla nozione di rifiuto e di sottoprodotto, che costituisce un elemento fondamentale della tutela ambientale riservato allo Stato.

5) Facendo applicazione di questi principi al caso in esame, si deve ritenere che la Giunta Regionale abbia adottato un provvedimento di natura amministrativa, il cui allegato finalizzato a dare "indicazioni" agli operatori per la gestione degli sfalci e delle potature, non si limita a disciplinare modalità di raccolta o gestione dei residui vegetali, ma introduce criteri sostanzialmente diretti a qualificare i residui derivanti da attività di sfalcio e potatura come sottoprodotti anziché rifiuti.

Infatti dopo ampia premessa sulla normativa, nel paragrafo "*gestione come*

sottoprodotto” rispetto al requisito di cui alla lett. a) dell’art. 184-bis del d.lgs. n. 152/06 si afferma che l’attività manutentiva del verde, pubblico o privato, produce dei <risultati> e quindi, può qualificarsi come <attività produttiva>.

La disposizione *de qua* non è nulla, poiché in materia ambientale la Regione può adottare atti di natura organizzativa o gestionale, ma viziata da incompetenza, dal momento che l'adozione dei criteri riguardanti specifiche tipologie di sottoprodotti ai sensi dell’art. 184 bis comma 2 d. lgs. n. 152/2006 è riservata all'autorità ministeriale.

6) L'accoglimento del vizio di incompetenza esaurisce l'oggetto stesso del giudizio e rende obbligatorio l'assorbimento delle eventuali censure sostanziali, dato che in tutte le situazioni di incompetenza e di carenza di proposta o di parere obbligatorio si versa nella situazione in cui il potere amministrativo non è stato ancora esercitato, sicché il giudice, anche ai sensi ex art. 34, comma 2 c.p.a., non può fare altro che rilevare il relativo vizio e assorbire tutte le altre censure, non potendo ritenersi vincolato dalla prospettazione del ricorrente e dalla eventuale graduazione dei motivi da quest'ultimo effettuata.

Il ricorso deve quindi essere accolto, con conseguente annullamento della delibera nella parte dell’allegato in cui qualifica i “risultati” dell’attività manutentiva del verde, pubblico o privato,

<attività produttiva> ai sensi dell’art. 184-bis del d.lgs. n. 152/06.

Le spese possono essere compensate, per la novità della questione affrontata.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie, nei termini di cui in motivazione.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 21 settembre 2026 con

l'intervento dei magistrati:

Stefano Mielli, Presidente

Silvana Bini, Consigliere, Estensore

Andrea Lipari, Referendario

L'ESTENSORE
Silvana Bini

IL PRESIDENTE
Stefano Mielli

IL SEGRETARIO