



REPUBBLICA ITALIANA

## Consiglio di Stato

Sezione Consultiva per gli Atti Normativi

Adunanza di Sezione del 20 ottobre 2016

**NUMERO AFFARE 01889/2016**

OGGETTO:

Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio.

Schema di decreto recante i criteri operativi e le procedure autorizzative semplificate per il compostaggio di comunità di rifiuti organici ai sensi dell'articolo 180, comma 1-octies, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 così come introdotto dall'articolo 38 della legge 28 dicembre 2015, n. 221.

### LA SEZIONE

Vista la nota con la quale il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio - ufficio legislativo ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sull'affare consultivo in oggetto;  
Esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Francesco Bellomo;

PREMESSO

Il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare ha trasmesso per il prescritto parere lo schema di decreto in oggetto, adottato in base all'art. 180, comma 1-octies, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 introdotto dall'articolo 38 della legge 28 dicembre 2015, n. 221.

Stabilisce detta disposizione che *“Entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il*

*Ministro della salute, sono stabiliti i criteri operativi e le procedure autorizzative semplificate per il compostaggio di comunità di rifiuti organici. Le attività di compostaggio di comunità che, alla data di entrata in vigore del decreto di cui al presente comma, risultano già autorizzate ai sensi degli articoli 208 o 214 del presente decreto, possono continuare ad operare sulla base dell'autorizzazione vigente sino alla scadenza della stessa”.*

L'obiettivo dello schema di decreto è stabilire i criteri operativi e le procedure autorizzative semplificate per le attività del “compostaggio di comunità” di rifiuti organici, così come definito dall'art. 183, comma 1, lettera *qq-bis*, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, ossia il “compostaggio effettuato collettivamente da più utenze domestiche e non domestiche della frazione organica dei rifiuti urbani prodotti dalle medesime, al fine dell'utilizzo del compost prodotto da parte delle utenze conferenti”.

Per la comprensione del testo è opportuno premettere che si definisce compostaggio un processo biologico aerobico e controllato dall'uomo che porta alla produzione di una miscela di sostanze umificate (il compost) a partire da residui vegetali sia verdi sia legnosi o anche animali mediante l'azione di batteri e funghi. In termini più semplici è la trasformazione in fertilizzanti di rifiuti solidi urbani di tipo organico.

Il compost, detto anche terriccio o composta, è il risultato della bio-ossidazione e dell'umificazione di un misto di materie organiche (come ad esempio residui di potatura, scarti di cucina, letame, liquame o i rifiuti del giardinaggio come foglie ed erba sfalciata) da parte di macro e microrganismi in condizioni particolari: presenza di ossigeno ed equilibrio tra gli elementi chimici della materia coinvolta nella trasformazione. Il compost può essere utilizzato come ammendante, destinato poi per usi agronomici o per florovivaismo. Il suo utilizzo, con l'apporto di sostanza organica migliora la struttura del suolo e la biodisponibilità di elementi nutritivi (composti del fosforo e dell'azoto). Come attivatore biologico aumenta inoltre la biodiversità della microflora nel suolo.

In questo quadro generale si inserisce il concetto di compostaggio di comunità, che individua una specie di compostaggio nella gestione dei rifiuti urbani, come attività di riciclaggio, con la peculiarità di essere svolta collettivamente dalle utenze domestiche e non domestiche, in qualità di utenze conferenti nell'apparecchiatura, al fine dell'ottenimento del compost da utilizzare tra le medesime.

Lo schema di decreto si compone di 10 articoli e 6 allegati, di seguito sinteticamente descritti.

L'articolo 1 esplicita in quattro commi le finalità, l'ambito di applicazione e le esclusioni del decreto.

L'articolo 2 reca le definizioni, richiamando quelle di cui alla Parte IV del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e introducendo delle nuove al fine della corretta applicazione del decreto.

L'articolo 3 in sei commi riporta le procedure autorizzative semplificate per la messa in esercizio dell'attività di compostaggio di comunità.

L'articolo 4 in due commi disciplina la gestione dell'attività di compostaggio di comunità ed, in particolare, l'elenco dei materiali e i rifiuti ammissibili, le modalità operative e i parametri di processo.

L'articolo 5 disciplina in sette commi le condizioni di installazione e requisiti dell'apparecchiatura.

L'articolo 6 disciplina in quattro commi le caratteristiche e l'utilizzo del compost prodotto. Il compost che non rispetta i parametri definiti nel decreto e gli impieghi definiti nel piano di utilizzo si configura come rifiuto urbano e non è computabile ai fini della riduzione della tariffa dei rifiuti.

L'articolo 7 disciplina in sei commi il conduttore dell'apparecchiatura, definendo la sua individuazione, nomina e variazione, nonché i suoi compiti.

L'articolo 8 disciplina in sette commi la riduzione della tariffa e calcolo del riciclaggio, definendo la tipologia, le tempistiche e le modalità di invio dei dati al Comune territorialmente competente ai fini dell'eventuale riduzione tariffaria di cui all'articolo 180, comma 1-septies, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e dell'eventuale computo del compostaggio di comunità nella percentuale di raccolta differenziata.

L'articolo 9 disciplina in quattro commi le ispezioni e i controlli, condotti dal Comune territorialmente competente o dall'Agenzia regionale di protezione dell'ambiente o dall'Azienda sanitaria locale per la verifica del corretto funzionamento dell'apparecchiatura e del rispetto delle norme del presente decreto.

L'articolo 10 disciplina in quattro commi l'attività di compostaggio di quantità di rifiuti inferiori a una tonnellata, definendo una procedura ulteriormente semplificata per le attività di compostaggio di comunità di capacità complessiva inferiore a una tonnellata.

L'Allegato 1 contiene il modulo per la comunicazione di messa in esercizio dell'apparecchiatura di compostaggio di comunità.

L'Allegato 1B contiene il modulo per la comunicazione di messa in esercizio dell'apparecchiatura di compostaggio di comunità con capacità minore di 1 tonnellata.

L'Allegato 2 contiene i contenuti minimi del Regolamento dell'attività di compostaggio di comunità ai sensi del decreto di cui all'art. 180, comma 1-octies, del decreto legislativo 3 aprile 2006 n. 152-

L'Allegato 3 contiene i materiali e rifiuti ammissibili nelle apparecchiature di compostaggio di comunità.

L'Allegato 4 contiene le modalità operative dell'attività di compostaggio di comunità e del processo di compostaggio.

L'Allegato 5 contiene i requisiti delle apparecchiature.

L'Allegato 6 contiene le caratteristiche del compost prodotto.

## CONSIDERATO

Lo schema di decreto è adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, il quale stabilisce che *“Con decreto ministeriale possono essere adottati regolamenti nelle materie di competenza del ministro o di autorità sottordinate al ministro, quando la legge espressamente conferisca tale potere. Tali regolamenti, per materie di competenza di più ministri, possono essere adottati con decreti interministeriali, ferma restando la necessità di apposita autorizzazione da parte della legge. I regolamenti ministeriali ed interministeriali non possono dettare norme contrarie a quelle dei regolamenti emanati dal Governo. Essi debbono essere comunicati al Presidente del Consiglio dei ministri prima della loro emanazione”*.

Trattandosi di un regolamento ministeriale di attuazione, occorre verificare il rispetto del procedimento previsto, la fedeltà alla fonte primaria e la compatibilità con il quadro legislativo del settore, la coerenza con il sistema.

Lo schema di regolamento è espressamente autorizzato dalla legge ed ha ritualmente acquisito il concerto del Ministero della salute. La fase istruttoria è stata arricchita da un

insieme di consultazioni con ISPRA, ENEA, ISS, esperti del settore delle regioni Piemonte e Abruzzo, Scuola Agraria del Parco di Monza, CIC, Utilitalia e le aziende di produzione delle apparecchiature.

Nel merito, il regolamento risulta genericamente conforme alla fonte primaria, che lascia ampi spazi all'intervento secondario a causa di un'evidente laconicità, che indebolisce il rispetto del principio di legalità sostanziale.

Tuttavia le opzioni effettuate appaiono, complessivamente, coerenti con il quadro internazionale e nazionale vigente, che incoraggia le pratiche di compostaggio nella direzione dello sviluppo sostenibile, trattando i rifiuti biodegradabili come vere e proprie risorse naturali.

L'esigenza ambientale sottesa al regolamento è di introdurre l'attività di compostaggio di comunità quale modalità innovativa di gestione dei rifiuti urbani biodegradabili.

L'attività di compostaggio di comunità, in quanto attività di riciclaggio ai sensi della decisione della Commissione 2011/753/UE del 18 novembre 2011, partecipa al raggiungimento dell'obiettivo di riciclaggio del 50% dei rifiuti urbani, di cui all'articolo 11 della direttiva 2008/98/CE e dell'obiettivo di riduzione del conferimento dei rifiuti biodegradabili in discarica, di cui all'articolo 5, paragrafo 2, della direttiva n. 1999/31/CE.

La corretta gestione della frazione organica dei rifiuti urbani concorre alla diminuzione delle emissioni di gas serra, all'incremento della fertilità dei suoli ed al contrasto dell'erosione e della desertificazione oltre che alla tutela dei corpi idrici. Inoltre, in conformità alla gerarchia dei rifiuti, è pienamente rispondente ai principi di autosufficienza e prossimità della gestione dei rifiuti biodegradabili urbani, costituendo uno strumento alternativo e integrativo della gestione dei rifiuti organici dei comuni in considerazione delle conformazioni territoriali, della gestione attuata, della disponibilità di impianti e della distanza degli stessi, con il beneficio di non gravare nella gestione e nei relativi costi del servizio di igiene urbana, in quanto il conferimento di tale frazione da parte dell'utenza conferente è autonomo ed evita l'intervento della società di gestione.

Infine, l'attività di compostaggio di comunità, al pari del compostaggio domestico, contribuisce, attraverso l'impegno diretto del cittadino nella gestione dei rifiuti,

all'incremento della sensibilità ambientale collettiva nonché alla comprensione dei processi di trattamento biologico dei rifiuti tanto dei piccoli come dei grandi impianti.

L'analisi di impatto segnala esclusivamente vantaggi per i destinatari diretti dell'intervento, quali le utenze domestiche e non domestiche, i quali ottengono l'introduzione della possibilità di gestire i rifiuti biodegradabili prodotti e disporre del compost prodotto, con l'eventuale riduzione della tassa sui rifiuti; per i destinatari indiretti, quali i Comuni, il vantaggio è la riduzione della frazione organica dei rifiuti urbani da gestire con conseguente riduzione del costo o costo evitato della raccolta e trattamento di tale frazione, ma si evidenziano anche svantaggi legati all'incremento dell'attività amministrativa, per la raccolta e controllo delle comunicazioni di messa in esercizio delle apparecchiature, ovvero per la raccolta delle comunicazioni riguardanti i dati di gestione delle stesse e l'inoltro di tali dati.

Quest'ultima attività, peraltro, è essenziale per il monitoraggio sull'applicazione del regolamento.

Ciò posto in termini generali, con riferimento a singole disposizioni si evidenzia quanto segue.

Art. 2.

Le definizioni dei concetti fisici e chimici riproducono quelle accreditate dal sapere scientifico, quindi non suscitano problemi.

Diversamente per quelle di carattere normativo, che sono il perno del compostaggio ambientale.

Al riguardo appare troppo generica quella di "*organismo collettivo*", inteso come "insieme di più utenze conferenti del medesimo comune unite in una forma associata che intendono intraprendere un'attività di compostaggio di comunità". Posto che il concetto di utenza designa, in realtà, i soggetti – persone fisiche o giuridiche – sottoposti alla TARI, il cui presupposto è il possesso o la detenzione a qualsiasi titolo di locali o di aree scoperte, a qualsiasi uso adibiti, suscettibili di produrre rifiuti urbani, sarebbe più appropriato individuare quali sono le forme di associazione che danno vita all'organismo collettivo, mercé il richiamo agli istituti che disciplinano i gruppi (condomini, cooperative,

associazioni, consorzi o altre forme associative, società, etc.), chiarendone altresì la natura privatistica o pubblicistica.

### Art. 3.

Il comma 1 stabilisce che l'attività di compostaggio di comunità è intrapresa, previo invio della comunicazione di messa in esercizio, ai sensi dell'articolo 47 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, che disciplina le dichiarazioni sostitutive dell'atto di notorietà.

Il comma 2 stabilisce che tale dichiarazione di cui al comma 1, firmata dal responsabile, è inviata almeno 30 giorni prima della messa in esercizio dell'apparecchiatura, è redatta nel formato e con la documentazione di cui all'allegato 1.

Il comma 3 stabilisce che, qualora il Comune, sulla base della documentazione fornita, riscontra che non ricorrono i requisiti di cui al presente decreto per l'esercizio dell'attività di compostaggio ne dà comunicazione all'organismo collettivo entro quindici giorni dalla data di ricevimento della dichiarazione di cui al comma 1.

Tali previsioni andrebbero coordinate con la riforma in fase di approvazione dei regimi amministrativi delle attività private, che individua una serie di fattispecie tipiche, rispetto alle quali questa in esame risulta divergente, apparendo assimilabile all'abrogata dichiarazione di inizio di attività o alla comunicazione di inizio lavori asseverata prevista in materia edilizia, più che alla segnalazione certificata di inizio di attività.

Confrontando la disciplina in esame con quella della SCIA emergono molteplici lacune, che – proprio per l'eterogeneità dei due istituti – non sembrano potere essere colmate con l'applicazione analogica della normativa in materia di SCIA.

In particolare dovrebbero essere regolati puntualmente i poteri di intervento del Comune entro i quindici giorni dalla comunicazione e contemplati anche poteri di intervento successivi alla scadenza di detto termine.

Distinta questione è quella del regolamento dell'attività di compostaggio, la cui previsione è inserita nel comma 2, con cui non ha attinenza, e si limita a stabilire che *“contiene i requisiti minimi di cui all'allegato 2”*.

L'interprete fatica non poco a comprendere quale sia l'organo competente ad approvare detto regolamento, dovendo guardare non già all'allegato 2, ma all'allegato 1, secondo cui

la dichiarazione di messa in esercizio deve recare in allegato il regolamento dell'attività di compostaggio di comunità approvato dall'organismo collettivo, redatto secondo lo schema di cui all'allegato 2.

È decisamente preferibile che la previsione del regolamento sia contenuta in un comma autonomo, che fissi competenza, natura e finalità di questo regolamento, rinviando per quanto riguarda i contenuti all'allegato 2. L'allegato 1, a sua volta, richiamerà detto comma, piuttosto che un altro allegato.

Art. 5.

I commi 1 e 2 stabiliscono i titoli legittimanti, rispettivamente, l'uso e l'ubicazione delle apparecchiature, indicando per il primo la proprietà, il comodato d'uso e il noleggio, per la seconda la disponibilità giuridica dell'area.

La prima previsione appare affetta da incoerenza interna, ammettendo diritti personali e non anche reali di godimento e non menzionando altre figure – come il leasing – equiparabili, e da incoerenza esterna, essendo più restrittiva della seconda previsione.

Appare pertanto preferibile che il comma 1 sia riformulato in modo da renderlo simmetrico sotto tale aspetto al comma 2: *“L'organismo collettivo utilizza una o più apparecchiature nella propria disponibilità giuridica ...”*.

Art. 7.

Il comma 1 stabilisce che il conduttore è individuato dal responsabile dell'organismo collettivo; in mancanza di individuazione il responsabile dell'organismo collettivo svolge le funzioni del conduttore e ne assume gli obblighi.

La previsione di un'investitura d'autorità e su base regolamentare del conduttore appare, se non illegittima, inappropriata, attesi i compiti e le responsabilità che gravano sul conduttore, il quale viene chiamato a rivestire una posizione di garanzia nell'esercizio dell'apparecchiatura e nell'attività di compostaggio, che richiede specifiche competenze tecniche, per le quali risulta ampiamente insufficiente un corso di formazione della durata di otto re. Si deve tener presente, infatti, che il responsabile dell'organismo collettivo è il suo legale rappresentante, che può essere figura lontanissima dalla materia.

Appare preferibile limitare l'individuazione del responsabile alle modalità negoziali, impedendo all'organismo collettivo che non nomini un'apposita persona in tale ruolo di



operare nell'ambito del compostaggio di comunità.

Una soluzione diversa può essere valutata solo per l'ipotesi in cui, avviata l'attività di compostaggio, il responsabile nominato cessi dalla carica, per dimissioni o impedimento. In tal caso, per evitare l'interruzione dell'attività fino a nomina di un nuovo responsabile, si può prendere in considerazione il subingresso pro-tempore del legale rappresentante, oppure prevedere che al responsabile debba subentrare un soggetto preventivamente individuato dall'Organismo collettivo come supplente.

Art. 9.

Il comma 1 stabilisce che, in aggiunta ai compiti di vigilanza e controllo stabiliti dalle norme vigenti, *“il Comune, l'Agenzia di protezione dell'ambiente o l'Azienda sanitaria locale territorialmente competenti, in qualsiasi momento, possono effettuare ispezioni e sopralluoghi per verificare il corretto funzionamento dell'apparecchiatura ed il rispetto delle norme di cui al presente decreto”*.

Considerato che la potestà ispettiva è assai invasiva della sfera giuridica del sottoposto e che, per questo, deve essere puntualmente definita nei presupposti e circondata da garanzie a tutela delle libertà personali, la previsione, per giunta inserita in una fonte secondaria, risulta eccessivamente generica. Appare opportuno ricondurre il potere ispettivo e l'accesso ai luoghi alle norme generali, limitandosi ad estendere la platea dei soggetti legittimati a quelli indicati.

Gli allegati contengono norme tecniche, eccezion fatta per i n. 1, 1B, 2.

Con riferimento agli allegati n. 1 e 1B, l'Amministrazione dovrà valutare l'impatto sulla modulistica che potrà derivare dall'eventuale revisione della natura giuridica e della disciplina della comunicazione di messa in esercizio dell'apparecchiatura di compostaggio.

Con riferimento all'allegato 2, si tratta di un complesso di regole piuttosto semplici e di buon senso. L'art. 8, tuttavia, risulta incongruo, laddove obbliga le utenze a rispettare le osservazioni e i consigli impartiti dal conduttore dell'apparecchiatura. Se si tratta di osservazioni e consigli, evidentemente non possono essere vincolanti.

P.Q.M.

Esprime parere favorevole con osservazioni.