



## **AUDIZIONE SENATO DELLA REPUBBLICA**

***Commissione***

***Territorio, ambiente, beni ambientali***

14 settembre 2016

Delega al Governo per la modifica della normativa in materia di utilizzo dei  
fanghi di depurazione in agricoltura

(A.S.2323)



SENATO DELLA REPUBBLICA

Commissione

Territorio, ambiente, beni ambientali

14 settembre 2016

### **AUDIZIONE COLDIRETTI**

Delega al Governo per la modifica della normativa in materia di utilizzo dei fanghi di depurazione in agricoltura

(A.S.2323)

### **L'IMPIEGO DEI FANGHI IN AGRICOLTURA, OPPORTUNITÀ E CRITICITÀ**

Le imprese agricole svolgono un ruolo determinante nella gestione sostenibile della terra e delle risorse naturali e le politiche dell'Unione Europea e, in particolare, la politica agricola comune (PAC), hanno prestato attenzione crescente alla prevenzione dei rischi di degrado ambientale, incoraggiando, al contempo, gli agricoltori, attraverso specifiche misure di sviluppo rurale, a continuare a svolgere un ruolo positivo nella tutela dei suoli, dell'ecosistema e dei paesaggi e prevenendo l'obbligo di mantenere i terreni in buone condizioni.

Al contempo, l'agricoltura, è un settore strategico nell'ambito delle politiche di *circular economy* che perseguono l'obiettivo di assicurare efficienza nell'utilizzo delle risorse e lo sviluppo di modelli produttivi e di consumo in cui i prodotti iniziali e quelli finali siano in relazione tra loro secondo uno schema ciclico.

Quando si parla di suolo e, in particolare, di suolo agricolo, destinato alla produzione agroalimentare, è indispensabile rammentare che il suolo immagazzina gli inquinanti, talvolta con effetti permanenti, o, comunque, perduranti nel tempo. L'impatto complessivo delle pressioni antropiche e le conseguenti trasformazioni in campo agricolo espongono, quindi, i sistemi produttivi al rischio di compromissione della loro integrità ambientale e della capacità produttiva.

La completa e regolare piena funzionalità di un suolo possono essere assicurati solo a condizione di mantenerne intatta la struttura, mentre ecosistemi agricoli salubri sono alla base della sicurezza alimentare, della qualità delle produzioni e della competitività delle imprese agricole.

Per l'accrescimento e lo sviluppo di un prodotto agricolo salubre e di qualità sono necessari elementi nutritivi altrettanto salubri e di qualità.

In tale contesto, con specifico riferimento alla tematica dell'impiego dei fanghi di depurazione, sebbene sia condivisibile l'opportunità di sfruttare le proprietà fertilizzanti di tali materiali, in un'ottica di *circular economy*, non possono sottacersi le preoccupazioni del settore agricolo legate alla possibile presenza di sostanze altamente inquinanti e tossiche ed al trasferimento delle stesse sui terreni, sulle acque e sui prodotti.



Si ricorda, infatti, come i fanghi, costituendo il principale residuo dei trattamenti di depurazione, presentino una concentrazione degli inquinanti rimossi dalle acque reflue, differenziata e variabile in funzione del processo di origine. Le caratteristiche qualitative di un fango, in particolare, sono strettamente connesse alla tipologia ed alla qualità dei reflui in ingresso all'impianto di depurazione, considerando come, in tali impianti, vengano trattati non solo reflui di provenienza domestica, ma anche reflui di scarichi provenienti da insediamenti commerciali, artigianali ed industriali.

L'impiego in agricoltura di questi materiali, pertanto, quando non adeguatamente normato ed oggetto di controllo, rischia di causare conseguenze negative sui terreni, nelle acque e sulle produzioni, con ricadute igienico-sanitarie, in considerazione della presenza di microorganismi patogeni, metalli pesanti e composti organici nocivi.

E' di questa estate l'ultima notizia di 110mila tonnellate di fanghi tossici sversati in terreni agricoli tra il 2012 ed il 2015.

Le opportunità, quindi, di riutilizzo dei fanghi in agricoltura va necessariamente valutata analizzando il rapporto rischi benefici ed in un quadro di regole certe e stringenti che assicurino il rispetto di rigorosi parametri di qualità e di purezza, impedendo, come peraltro espressamente previsto dalla direttiva di riferimento (Direttiva 12 giugno 1986, n.86/278/CEE, Direttiva concernente la protezione dell'ambiente, in particolare del suolo, nell'utilizzazione dei fanghi di depurazione in agricoltura), effetti nocivi sul suolo, sulla vegetazione, sugli animali e sull'uomo, assicurando che non venga compromessa la qualità del suolo e della produzione agricola.

E', pertanto, assolutamente necessario evitare che il tema del riutilizzo dei fanghi in agricoltura si traduca, come alternativa alla discarica, in una mera tecnica di smaltimento a basso costo.

## **PROFILI NORMATIVI ED ANALISI DEL DISEGNO DI LEGGE**

Attualmente, come noto, la disciplina sull'utilizzazione dei fanghi di depurazione in agricoltura è contenuta nel decreto legislativo 27 gennaio 1992, n.99 che recepisce la direttiva 86/278/CEE.

L'applicazione delle disposizioni del decreto, che regolamentano limiti e condizioni per l'utilizzazione dei fanghi, le competenze e gli adempimenti non hanno generato, nel tempo, particolari criticità se non - secondo quanto emerge da un'analisi della giurisprudenza - con riferimento al riparto di attribuzioni tra Regioni ed enti locali, nella definizione, per lo più, di provvedimenti restrittivi.

Non di meno, si condivide l'opportunità di integrare il testo del decreto, migliorandone alcuni profili, a condizione di non diminuire il rigore e le garanzie offerte dalla normativa attualmente vigente.



In quest'ottica, con riferimento, ad esempio, alla prevista revisione dei parametri, delle metodologie e dei valori indicati negli allegati, si ricorda come l'eventuale modifica degli stessi non possa prescindere dal rispetto di quanto indicato nella direttiva di riferimento (già oggetto di recepimento), fatta salva la possibilità, per lo Stato, di adottare previsioni più restrittive, ai sensi dell'articolo 12 della direttiva medesima.

In ogni caso, l'impiego dei fanghi in agricoltura non dovrebbe prescindere – analogamente a quanto accade per ogni altro concime - dalla considerazione dei fabbisogni colturali e delle migliori epoche e tecniche di somministrazione.

Rispetto alle altre previsioni del disegno di legge, si esprimono alcune perplessità in merito alla prevista emanazione di "linee guida" volte a garantire l'omogeneità sul territorio nazionale delle norme regionali. Sul punto, si ricorda, infatti, come, per costante giurisprudenza, le linee guida non rappresentino uno strumento giuridicamente vincolante.

Al contempo, nel condividere la necessità di disporre di un quadro normativo certo di riferimento uniforme su tutto il territorio nazionale, sembra opportuno, non solo mantenere elementi di flessibilità per le Regioni, in modo da consentire alle stesse di adeguare le disposizioni regionali in relazione alle specifiche esigenze territoriali, ma anche prevedere espressamente un potere dei Comuni, in presenza di determinate condizioni o esigenze, di disciplinare in modo restrittivo le attività di spandimento, quando vi siano particolari necessità legate alla insorgenza di criticità o rischi a livello igienico – sanitario.

Tali elementi, come premesso, sono stati oggetto di diversi contenziosi a livello amministrativo, risolti, spesso, in modo differente. A tali fini, sarebbe importante che, nella definizione dell'oggetto del decreto e degli obiettivi, preliminarmente, venga chiarito come l'attività di spandimento dei fanghi coinvolga molteplici e diversi interessi, riconducibili anche a materie quali l'agricoltura, il turismo, la salute, la valorizzazione dei beni culturali e ambientali.

In tale prospettiva, come evidenziato dalla giurisprudenza amministrativa, alle Regioni dovrebbe essere riconosciuto il potere di adottare proprie leggi ed esercitare funzioni amministrative in materia, per tutelare il paesaggio o per valorizzare il patrimonio culturale, nei limiti della disciplina dettata dallo Stato, al quale spetta fissare i livelli di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, potendo anche disporre livelli di tutela più stringenti rispetto a quelli previsti dallo Stato in presenza di interessi particolarmente sensibili.

Rispetto al miglioramento degli strumenti di controllo, si reputa opportuno prevedere, a margine di quanto già indicato nel disegno di legge, il monitoraggio delle acque di falda ed il monitoraggio dei terreni sui quali deve essere effettuato lo spandimento, preventivamente, in modo da definirne il valore di fondo (cd. "bianco") e nel lungo periodo, considerando che molti aspetti di accumulo e le reali ricadute sui terreni possono essere stimati solo in un arco temporale prolungato.

Ancora, nell'ambito della normativa, è necessario assicurare che vi sia chiarezza sui profili di responsabilità e sui costi connessi alle necessarie prestazioni di garanzia di purezza dei



fanghi forniti ed utilizzati, nonché sui profili di responsabilità connessi all'insorgenza di eventuali problematiche o patologie conseguenti all'impiego di tali fanghi.

Sotto il profilo tecnico, si ritiene che dovrebbe essere valutata con attenzione l'introduzione dell'obbligo di controllo della presenza dei farmaci, oltre ai metalli, dovendo considerare che le concentrazioni dei farmaci nei fanghi sono piuttosto basse (dell'ordine di nanogrammi o decine di nanogrammi per kg di sostanza secca).

Parallelamente, si ritiene utile inserire espressamente un richiamo alla necessità di sottoporre a controllo i patogeni, prevedendo una restrizione totale per la presenza di salmonelle e introducendo nuovi parametri igienico-sanitari sulla base anche di microorganismi indicatori (ad esempio E. coli).

Ancora, appare assolutamente necessario un raccordo con il decreto legislativo 29 aprile 2010, n.75, recante "Riordino e revisione della disciplina in materia di fertilizzanti, a norma dell'articolo 13 della legge 7 luglio 2009, n. 88", soprattutto con riferimento alla disciplina dei gessi di defecazione.

Le modifiche introdotte di recente sul punto (articolo 26 della L. 18 dicembre 2015, n. 221 e D.M. 28 giugno 2016, che reca modifiche agli allegati 1, 2, 3, 6 e 7 del decreto legislativo 29 aprile 2010, n. 75) risultano fortemente critiche in quanto prevedono che l'utilizzazione agronomica dei correttivi di cui al decreto legislativo 29 aprile 2010, n. 75 - ed in particolare del gesso di defecazione e del carbonato di calcio di defecazione, come definiti all'allegato 3 del medesimo decreto legislativo n. 75 del 2010, modificato dal decreto ministeriale citato - qualora ottenuti da processi che prevedono l'utilizzo di materiali biologici classificati come rifiuti, devono garantire il rispetto dei limiti di apporto di azoto nel terreno previsto nel codice di buona pratica agricola.

Le disposizioni non prevedono il rispetto della normativa in materia di fanghi di depurazione che, oltre a disciplinare le procedure a carico degli operatori, impongono il rigoroso controllo di una serie di parametri che, invece, sulla base della normativa vigente, resta escluso.

Da ultimo, sembra necessario prevedere un raccordo tra la disciplina dei fanghi e quella in materia di nitrati, in modo da assicurare limiti allo spandimento dei fanghi nelle zone vulnerabili da nitrati.