



N. 157 marzo 2017

## Delega al Governo per la modifica della normativa in materia di utilizzo dei fanghi di depurazione in agricoltura - A.S. 2323

L'utilizzo dei fanghi di depurazione in agricoltura è regolato, a livello europeo, dalla [Direttiva 86/278/CEE](#). Esso ha registrato un considerevole incremento, anche nell'ottica dell'incentivo al riuso previsto dalle politiche europee ed alla luce dei criteri dell'**economia circolare**, volti ad incentivare, in un'ottica di compatibilità ambientale, l'impiego dei materiali. In adempimento degli obblighi derivanti dall'attuazione della Direttiva 86/278/CEE, i dati sull'utilizzo dei fanghi in agricoltura, a livello nazionale, sono acquisiti dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare e sono trasmessi alla Commissione Europea.

Si segnala che la [Commissione europea](#) ha avviato già da tempo un processo di rivalutazione della normativa della vigente Direttiva (c.d. *Sewage Sludge Directive*), valutandone la possibile revisione alla luce degli sviluppi in materia. I risultati di uno [studio](#) avviato a livello europeo in materia evidenziano la revisione del quadro scientifico di riferimento, rispetto all'adozione della regolamentazione. Inoltre, progetti più recenti finanziati dalle istituzioni europee mirano a rivalutare l'utilizzo dei fanghi, mutandone l'uso da rifiuti a materiali d'uso e risorse a carattere rinnovabile. In particolare, si vedano, nell'apposita sezione *New life for sewage sludge* della Commissione europea, nell'ambito dei progetti di ricerca e sviluppo tecnologico [Horizon 2020](#), i progetti [Reco Phos](#), ROUTES, e END-O-SLUDGE, vol-

ti ad investigare i diversi approcci del riciclo dei fanghi da depurazione.

La Commissione europea ha inoltre presentato una [relazione](#) avente ad oggetto l'attuazione di una serie di direttive tra cui la direttiva sull'utilizzo dei fanghi in agricoltura, come previsto ogni 4 anni, e relativa al periodo 2010-2012. Essa evidenzia che i dati forniti dagli Stati membri sui fanghi prodotti e utilizzati in agricoltura confermano che quello agricolo resta uno degli utilizzi prevalenti. La relazione stima pari a circa il 45% della quantità dei fanghi prodotti la percentuale utilizzata in agricoltura.

In Italia, la produzione nazionale di fanghi è stimata intorno a due milioni di tonnellate per anno e la percentuale di utilizzo è pari a circa il 35-40% (dati ARPA Lombardia), evidenziandosi come essi siano una risorsa di fertilizzanti, purché idonei al recupero in agricoltura, e sottolineandosi in particolare la necessità di accertarne la compatibilità e l'assenza di danni all'ecosistema. Le normative più restrittive sullo smaltimento in discarica inducono comunque a considerare con sempre maggiore attenzione le **possibilità di riutilizzo dei fanghi e l'impiego delle nuove tecnologie in tale ambito**.

In via generale, si osserva in materia come, oltre alla necessità di aggiornare la normativa alle accresciute conoscenze tecnico-scientifiche - posto che il vigente D.Lgs. n. 99 del 1992 si basa su un quadro di conoscenze

tecniche risalente agli anni '80 e nel frattempo mutato - emerge la necessità di garantire in via uniforme sul territorio nazionale le modalità sia di controllo sia di spandimento dei fanghi recuperati in agricoltura, considerate anche le varietà di approcci che si registrano a livello regionale, dato emerso anche nel corso delle audizioni svolte presso la Commissione 13a ambiente e territorio del Senato.

In relazione al profilo del riuso, si evidenzia in tale ambito come nel quadro attuale risultino fortemente aumentati gli impianti di depurazione delle acque, da cui i fanghi in questione derivano, nell'ottica di riduzione del carico inquinante dei fiumi e dei mari: tale processo ha quindi determinato un aumento quantitativo dei fanghi da depurazione.

L'ISPRA in particolare evidenzia che a livello europeo la progressiva attuazione della [Direttiva 91/271/CEE](#), concernente il trattamento delle acque reflue urbane, ha comportato infatti un costante aumento dei quantitativi di fanghi originati dai processi di depurazione, con una produzione annuale europea di circa 5.5 milioni di tonnellate (sostanza secca) del 1995 che ha registrato notevoli aumenti, come evidenziato dai dati della citata [relazione](#) della Commissione europea. L'Istituto si sofferma inoltre, nel proprio [Rapporto 2015](#), su i diversi approcci registrati nelle regioni italiane.

Si ricorda che, in base al sistema vigente, i fanghi di depurazione possono trovare utilizzo in agricoltura nel rispetto delle seguenti condizioni: devono essere stati sottoposti a trattamento di stabilizzazione per contenere ovvero eliminare rischi igienico sanitari; devono essere idonei a produrre un effetto concimante e correttivo del terreno e non devono contenere sostanze tossiche e nocive e/o persistenti, e/o bioaccumulabili in concentrazioni dannose per il terreno, per le colture, per gli animali, per l'uomo e per l'ambiente in generale.

In tale quadro, il **disegno di legge**, che si compone di un **articolo unico di 6 commi**, propone un riordino in materia.

Il **comma 1** conferisce al Governo la **delega** ad adottare, entro **sei mesi** dalla data di entra-

ta in vigore della legge, uno o più decreti legislativi per la modifica del decreto legislativo 27 gennaio 1992 n. 99. Si indica la finalità di **ridurre i rischi di contaminazione dei suoli e delle acque**.

Il **comma 2** individua, per l'esercizio della delega di cui al comma 1, i seguenti principi e criteri direttivi:

- a) la revisione dei parametri, delle metodologie e dei valori indicati negli allegati del citato decreto legislativo n. 99 del 1992, a tal fine prevedendo: 1) l'introduzione di un elenco di fanghi ammissibili al trattamento e allo spandimento, con specifico riferimento ai **codici del catalogo europeo dei rifiuti (CER)** di cui **all'allegato D della parte quarta** del c.d. Codice dell'ambiente (decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152); Si ricorda che tale Allegato D alla parte Quarta reca l'Elenco dei rifiuti istituito dalla Decisione della Commissione 2000/532/CE del 3 maggio 2000. *Posto che la classificazione si riconnette ai codici europei, potrebbe valutarsi l'inserimento, nell'ambito di tale punto 1 del criterio direttivo di cui alla lettera a), di una previsione volta a specificare che resti fermo il rispetto del quadro europeo dettato in materia.* 2) l'integrazione della lista delle sostanze nocive e inquinanti da ricercare e sottoporre a controllo, con specifico riferimento a **metalli pesanti e farmaci**; 3) l'inserimento dell'**origine** e delle **modalità di produzione del fango di depurazione** tra i parametri delle metodiche di campionamento e di analisi; 4) il **rilevamento** obbligatorio della presenza di farmaci, con specifico riferimento ad antibiotici, anticoncezionali, anticoagulanti, psicofarmaci, antinfiammatori, ormoni, antifungini, antiaritmici, nonché di sostanze perfluoroalchimiche (PFAS), in caso di provenienza dei fanghi da impianti di depurazione civile; 5) la modifica delle **soglie di ammissibilità** della presenza di metalli pesanti;
- b) l'introduzione di **tutele e controlli specifici sulle acque superficiali e sotterranee**;
- c) l'**equiparazione** dei gessi di defecazione e dei carbonati di calcio di defecazione in agri-

coltura a quello dei fanghi da depurazione in agricoltura;

d) l'obbligatoria produzione di **certificati di analisi riferiti ai fanghi, ai terreni e alle acque** che prevedano il **campionamento**; a tal fine si specifica che il campionamento sia **in contraddittorio** con i competenti organi di controllo;

e) l'incremento dell'efficacia della tutela in materia di spargimento e utilizzo dei fanghi anche mediante **il coordinamento e l'integrazione del sistema sanzionatorio, amministrativo e penale vigente**; *posto che tale criterio attiene alla fase di attuazione della normativa, potrebbe essere opportuno inserire in via specificativa, nell'ambito del criterio, la previsione di un apposito monitoraggio.*

f) l'**emanazione di linee guida** volte a garantire l'**omogeneità sul territorio nazionale delle norme regionali**;

g) l'istituzione presso il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare di una **banca dati nazionale** cui devono iscriversi i **produttori di fanghi destinati all'agricoltura**;

h) l'individuazione di meccanismi e procedure finalizzati ad un completo ed efficace **controllo degli spandimenti**;

i) la garanzia, per gli enti locali sui cui territori si svolgono attività di spandimento dei fanghi e assimilati, di **accedere alla documentazione tecnico-amministrativa e ai referti delle analisi di controllo**; *Si tenga presente, al riguardo, la normativa in materia di accesso civico e riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, recata dal D. Lgs. n. 33 del 2013, che ha configurato un diritto all'accesso generalizzato ai dati in possesso dell'amministrazione, sulla scorta dei modelli anglosassoni del sistema c.d. Freedom of information Act (Foia), che potrebbe essere in tal senso richiamata.*

In base al **comma 3**, i decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati su **proposta del Ministro per l'ambiente** e della tutela del territorio e del mare, di **concerto con il Ministro delle politiche agricole ambientali e forestali e con il Ministro dello sviluppo economico**. I relativi schemi sono trasmessi alla **Camera dei deputati e al Senato della Repubblica** per il **parere** delle Commissioni competenti per materia e per i profili finanziari, che si esprimono entro sessanta giorni. Decorso il termine previsto per l'espressione dei pareri parlamentari, i decreti possono comunque essere adottati. Si prevede che, qualora il termine per l'espressione dei pareri scada nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine previsto dal comma 1, quest'ultimo sia prorogato di tre mesi.

Il **comma 4** dispone che gli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 3 sono corredati da una **relazione tecnica che dia conto della neutralità finanziaria dei medesimi ovvero dei nuovi o maggiori oneri da essi derivanti**, nonché dei corrispondenti mezzi di copertura.

Si stabilisce, con il **comma 5**, la possibile adozione, entro un anno dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 1, di **disposizioni integrative o correttive** dei decreti medesimi, da parte del governo, nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui al comma 2, e con la procedura prevista dai commi 3 e 4.

Il **comma 6** fa salve le potestà attribuite alle **regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano** dai rispettivi statuti speciali e dalle relative norme di attuazione.

### **La [Direttiva 86/278/CEE](#) sull'utilizzo dei fanghi da depurazione in agricoltura**

*Si riporta di seguito una sintesi della vigente direttiva europea in materia, rinviando alla parte iniziale della presente Nota Breve per gli studi di approfondimento ed i progetti promossi a livello europeo nel settore in esame.*

In base all'articolo 1, la direttiva è intesa a disciplinare l'utilizzazione dei fanghi di depurazione in agricoltura in modo da evitare effetti nocivi sul suolo, sulla vegetazione, sugli animali e sull'uomo, incoraggiando nel contempo la corretta utilizzazione di questi fanghi.

L'articolo 2 reca le definizioni, intendendosi per:

a) «fanghi»:

i) i fanghi residui provenienti dagli impianti di depurazione di acque reflue domestiche o urbane e da altri impianti di depurazione delle acque reflue che presentano una composizione analoga a quella delle acque reflue domestiche e urbane;

ii) i fanghi residui delle fosse settiche e di altri dispositivi analoghi per il trattamento delle acque reflue;

iii) i fanghi residui provenienti da impianti di depurazione diversi da quelli di cui ai punti i) e ii);

b) «fanghi trattati»:

i fanghi sottoposti a trattamento biologico, chimico o termico, a deposito a lungo termine ovvero ad altro opportuno procedimento, in modo da ridurre in maniera rilevante il loro potere fermentescibile e gli inconvenienti sanitari della loro utilizzazione;

c) «agricoltura»:

qualsiasi tipo di coltivazione a scopo commerciale e alimentare, nonché zootecnico;

d) «utilizzo»:

lo spandimento dei fanghi sul suolo o qualsiasi altra applicazione dei fanghi sul suolo e nel suolo.

L'articolo 3 prevede che i fanghi di cui all'articolo 2, lettera a), punto i), provenienti dagli impianti di depurazione di acque reflue domestiche o urbane e da altri impianti di depurazione delle acque reflue che presentano una composizione analoga a quella delle acque reflue domestiche e urbane, **possono essere utilizzati in agricoltura** solo conformemente alla presente direttiva.

Si dispone che, fatte salve le direttive 75/442/CEE e 78/319/CEE:

- i fanghi di cui all'articolo 2, lettera a), punto ii), possono essere utilizzati in agricoltura nel rispetto delle condizioni che lo Stato membro interessato può ritenere necessarie per garantire la tutela della salute dell'uomo e dell'ambiente;

- i fanghi di cui all'articolo 2, lettera a), punto iii), possono essere utilizzati in agricoltura solo se la loro utilizzazione è regolamentata dallo Stato membro interessato.

L'articolo 4 stabilisce che gli allegati I A, I B e I C della direttiva forniscono i valori per le concentrazioni ammissibili di **metalli pesanti** nei suoli che ricevono i fanghi, per le concentrazioni di metalli pesanti nei fanghi e per le quantità massime annue di tali metalli pesanti immesse nei terreni a destinazione agricola.

In base all'articolo 5, fatto salvo l'articolo 12 - per il quale gli Stati membri, qualora le condizioni lo richiedano, possono adottare misure più severe di quelle previste nella presente direttiva; e qualsiasi decisione al riguardo sarà immediatamente comunicata alla Commissione, conformemente agli accordi esistenti - dispone che gli Stati membri **vietano** l'utilizzazione dei fanghi qualora la concentrazione di uno o più metalli pesanti nel suolo superi i **valori limite** da essi fissati in conformità dell'allegato I A e prendono le **misure necessarie per accertarsi** che tali valori limite non vengano superati a motivo dell'impiego di fanghi; inoltre, gli Stati membri disciplinano l'utilizzazione dei fanghi in modo tale che l'accumulazione dei metalli pesanti nel suolo non provochi un superamento dei valori limite di cui al punto 1. A tal fine essi applicano alternativamente l'una o l'altra delle procedure delineate: gli Stati membri fissano i quantitativi massimi di fanghi espressi in tonnellate di materia secca che possono essere immessi nel suolo per unità di superficie e all'anno, rispettando, per la concentrazione di metalli pesanti nei fanghi, i valori limite da loro fissati in conformità dell'allegato I B; oppure gli Stati membri curano che vengano rispettati i valori limite dei

quantitativi di metalli immessi nel suolo per unità di superficie e per unità di tempo, quali figurano nell'allegato I C.

L'articolo 6 stabilisce che, fatto salvo l'articolo 7, i **fanghi devono essere trattati prima di essere utilizzati in agricoltura**. Gli Stati membri possono tuttavia autorizzare, secondo le condizioni da essi definite, l'utilizzazione di fanghi non trattati in caso di iniezione o di interrimento nel suolo. Inoltre, i produttori di fanghi di depurazione forniscono regolarmente agli utilizzatori tutte le informazioni di cui all'allegato II A.

Il citato articolo 7 prevede che gli Stati membri **vietano** l'utilizzazione dei fanghi o la consegna dei fanghi per la loro utilizzazione in determinate fattispecie:

- a) sui pascoli o sulle colture foraggere, qualora su detti terreni si proceda al pascolo o alla raccolta del foraggio prima che sia trascorso un certo periodo. Questo periodo, fissato dagli Stati membri, tenendo tra l'altro conto della loro situazione geografica e/o climatica, non può comunque essere inferiore a tre settimane;
- b) sui terreni destinati all'orticoltura e alla frutticoltura, durante il periodo vegetativo, salve le colture di alberi da frutto;
- c) sui terreni destinati all'orticoltura e alla frutticoltura, i cui prodotti sono normalmente a contatto diretto col terreno e sono normalmente consumati crudi, nei dieci mesi precedenti il raccolto e durante il raccolto stesso.

L'articolo 8 stabilisce che l'utilizzazione dei fanghi è effettuata secondo le regole di utilizzazione che deve tener conto del **fabbisogno di sostanze nutritive delle piante**, senza compromettere la **qualità del suolo** e delle **acque superficiali o sotterranee**. In caso di utilizzazione di fanghi su terreni il cui pH è inferiore a 6, gli Stati membri tengono conto dell'aumentata mobilità dei metalli pesanti e del loro maggiore assorbimento da parte delle piante e diminuiscono, se del caso, i valori limite fissati in conformità dell'allegato I A.

L'articolo 9 prevede che i fanghi e i terreni su cui vengono utilizzati sono analizzati secon-

do lo schema di cui agli allegati II A e II B, e che i metodi di riferimento di campionatura e di analisi sono indicati nell'allegato II C.

In base all'articolo 10, gli Stati membri provvedono a che vengano tenuti aggiornati i **registri** in cui sono annotati: i quantitativi di fango prodotto e quelli forniti per usi agricoli; la composizione e le caratteristiche dei fanghi, rispetto ai parametri di cui all'allegato II A; il tipo di trattamento impiegato; i nomi e gli indirizzi dei destinatari dei fanghi e i luoghi di utilizzazione dei fanghi.

Tali registri sono tenuti a disposizione delle autorità competenti e servono per redigere la relazione di sintesi di cui all'articolo 17. I metodi di trattamento e i risultati delle analisi vengono comunicati, a richiesta, alle autorità competenti.

*Si segnala che, in materia di relazioni ambientali, è in corso di esame una proposta di complessiva revisione degli strumenti gestione e verifica delle politiche ambientali a livello europeo, che interessa il quadro generale della comunicazione di dati da parte degli Stati membri alle istituzioni europee. Per approfondimenti al riguardo, si veda [l'Atto COM \(2016\) 789](#).*

L'articolo 11 stabilisce che gli Stati membri possono esentare (dall'articolo 6, lettera b), e dall'articolo 10, paragrafo 1, lettere b), c) e d), e paragrafo 2), i fanghi provenienti dagli impianti di depurazione delle acque reflue aventi una capacità di trattamento inferiore a 300 kg D805 al giorno - corrispondente a 5 000 equivalenti persone - e destinati essenzialmente al trattamento delle **acque reflue domestiche**.

Come detto, l'articolo 12 prevede che gli Stati membri, qualora le condizioni lo richiedano, possano adottare misure più severe di quelle previste nella presente direttiva. Qualsiasi decisione al riguardo sarà immediatamente comunicata alla Commissione, conformemente agli accordi esistenti.

In base all'articolo 13, l'adeguamento al progresso tecnico e scientifico, in conformità della procedura di cui all'articolo 15, riguarda

gli allegati della direttiva, esclusi i parametri e i valori di cui agli allegati I A, I B e I C, tutti gli elementi che possono influire sulla valutazione di tali valori, nonché i parametri di cui agli allegati II A e II B.

L'articolo 14 ha istituito un comitato per l'adeguamento al progresso tecnico e scientifico, qui di seguito chiamato il « comitato », composto di rappresentanti degli Stati membri e presieduto da un rappresentante della Commissione, mentre l'articolo 15 prevede che qualora si faccia riferimento alla procedura definita nell'articolo stesso, il comitato è adito dal presidente, ad iniziativa di questo ultimo oppure a richiesta del rappresentante di uno Stato membro. Il rappresentante della Commissione sottopone al comitato un progetto delle misure da prendere, stabilendone la procedura. La Commissione adotta le misure prospettate, se sono conformi al parere del comitato. Quando dette misure non sono conformi al parere del comitato, o in mancanza di parere, la Commissione sottopone senza indugio al Consiglio una proposta sulle misure da prendere e il Consiglio delibera a maggioranza qualificata.

L'articolo 16 prevede che gli Stati membri mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva entro un termine di tre anni a decorrere dalla sua notifica.

L'articolo 17 dispone che gli Stati membri redigono ogni quattro anni, e per la prima volta cinque anni dopo la notifica della presente direttiva, una **relazione** riassuntiva sull'utilizzazione dei fanghi in agricoltura, in cui saranno specificati i quantitativi di fanghi utilizzati, i criteri seguiti e le difficoltà incontrate e trasmettono tale relazione alla Commissione che pubblica le informazioni in essa

contenute. In base a tale relazione, la Commissione presenta, se del caso, appropriate proposte per aumentare la protezione del suolo e dell'ambiente. Il testo si compone di **allegati** tecnici concernenti, tra l'altro, l'analisi dei fanghi, l'analisi dei suoli, i metodi di campionamento e di analisi.

La citata [relazione](#) della Commissione europea avente ad oggetto l'attuazione, tra l'altro, della direttiva sull'utilizzo dei fanghi in agricoltura, relativamente al periodo 2010-2012, fornisce, all'allegato 3 (p.16) il riepilogo dei dati per Paese sia sulla quantità di fanghi prodotti dagli impianti di trattamento delle acque reflue, materia secca (tonnellate/anno), sia relativi alla quantità di fanghi usati in agricoltura.

*A cura di L. Iannetti*

**L'ultima nota breve:**

*Disegno di legge A.S. n. 2233-B, "Misure per la tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale e misure volte a favorire l'articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi del lavoro subordinato" (n. 156 marzo 2017)*

**nota breve**

sintesi di argomenti di attualità del Servizio Studi del Senato

I testi sono disponibili alla pagina:

<http://www.senato.it> – leggi e documenti – dossier di documentazione. Servizio studi – note brevi

[www.senato.it](http://www.senato.it)