



N. 2323-A

Relazione orale
Relatore VACCARI

TESTO PROPOSTO DALLA 13^a COMMISSIONE PERMANENTE

(TERRITORIO, AMBIENTE, BENI AMBIENTALI)

Comunicato alla Presidenza il 19 ottobre 2017

PER IL

DISEGNO DI LEGGE

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

d’iniziativa dei senatori ORELLANA, CASALETTO, VACCARI, CALEO, LANIECE, PUPPATO, SOLLO, FRAVEZZI, BUEMI, Fausto Guilherme LONGO, DE PIETRO, BATTISTA, ROMANO e BIGNAMI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 7 APRILE 2016

INDICE

Pareri:

- della 1^a Commissione permanente *Pag.* 3
- della 5^a Commissione permanente » 4
- della Commissione parlamentare per le questioni regionali » 5

- Disegno di legge: testo d’iniziativa dei senatori Orellana ed altri e
testo proposto dalla Commissione » 8

PARERE DELLA 1^a COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI COSTITUZIONALI, AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO
E DELL'INTERNO, ORDINAMENTO GENERALE DELLO STATO E DELLA
PUBBLICA AMMINISTRAZIONE)

(Estensore: COLLINA)

sul disegno di legge e sugli emendamenti

17 ottobre 2017

La Commissione, esaminato il disegno di legge, esprime, per quanto di competenza, parere non ostativo, a condizione che, all'articolo 1, comma 3, nel procedimento di adozione dei decreti legislativi in materia di utilizzo dei fanghi di depurazione in agricoltura, sia previsto il parere in sede di Conferenza Stato - Regioni.

Esaminati, altresì, i relativi emendamenti, esprime, per quanto di competenza, parere non ostativo.

**PARERI DELLA 5^a COMMISSIONE PERMANENTE
(PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO)**

(Estensore: DEL BARBA)

sul disegno di legge e sugli emendamenti

10 ottobre 2017

La Commissione, esaminato il disegno di legge, esprime, per quanto di propria competenza, parere non ostativo con le seguenti condizioni, ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione:

all'articolo 1, comma 2, sopprimere la lettera g);

all'articolo 1, comma 4, premettere il seguente periodo: «Dall'attuazione delle deleghe recate dalla presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. In conformità all'articolo 17, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, qualora uno o più decreti attuativi determinino nuovi o maggiori oneri che non trovino compensazione al proprio interno, i decreti legislativi dai quali derivano nuovi o maggiori oneri sono emanati solo successivamente o contestualmente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziino le occorrenti risorse finanziarie».

In relazione agli emendamenti, il parere è contrario, ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione, sulle proposte 1.28, 1.39, 1.49, 1.50, 1.52, 1.18, 1.27 e 1.40.

Il parere è non ostativo sulle restanti proposte emendative.

su ulteriori emendamenti

11 ottobre 2017

La Commissione, esaminati gli ulteriori emendamenti relativi al disegno di legge, esprime, per quanto di propria competenza, parere contrario, ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione, sulle proposte 1.26 (testo 2) e 1.52 (testo 2).

Il parere è non ostativo sulle restanti proposte

**PARERE DELLA COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER LE QUESTIONI REGIONALI**

(Estensore: senatrice CANTINI)

sul disegno di legge

29 marzo 2017

La Commissione,
esaminato il disegno di legge,
rilevato che:

il provvedimento conferisce delega al Governo ad adottare, entro sei mesi dalla data della sua entrata in vigore, uno o più decreti legislativi per la modifica del decreto legislativo n. 99 del 1992, di attuazione della direttiva 86/278/CEE, concernente la protezione dell'ambiente, in particolare del suolo, nell'utilizzazione dei fanghi di depurazione in agricoltura;

la revisione del decreto legislativo n. 99 del 1992 si rende necessaria al fine di ridurre i rischi di contaminazione dei suoli e delle acque provocati dai fanghi, definiti - dall'articolo 2 del medesimo decreto legislativo n. 99 - come «residui derivanti dai processi di depurazione delle acque reflue» provenienti da insediamenti civili e produttivi. L'articolo 127 del cosiddetto codice dell'ambiente (decreto legislativo n. 152 del 2006) - ferma restando la disciplina di cui al decreto legislativo n. 99 - dispone che i fanghi derivanti dal trattamento delle acque reflue siano «sottoposti alla disciplina dei rifiuti, ove applicabile e alla fine del complessivo processo di trattamento effettuato nell'impianto di depurazione», e che siano riutilizzati ogni qualvolta il loro reimpiego risulti appropriato;

la disciplina dei rifiuti è riconducibile alla competenza esclusiva dello Stato in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» (articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione);

considerato che:

la Corte costituzionale ha dato conferma di tale impostazione (tra le altre si vedano le sentenze n. 378 del 2007 e n. 10 del 2009), precisando che «in tale ambito di esclusiva competenza statale rientra la definizione dei livelli uniformi di protezione ambientale» (sentenza n. 104 del 2008);

per quanto concerne eventuali interferenze della potestà esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente con la potestà legislativa regionale, la Corte ha, altresì, precisato che:

«la disciplina unitaria e complessiva del bene ambiente inerisce ad un interesse pubblico di valore costituzionale primario (sentenza n. 151 del 1986) ed assoluto (sentenza n. 210 del 1987), e deve garantire,

(come prescrive il diritto comunitario) un elevato livello di tutela, come tale inderogabile da altre discipline di settore». In considerazione della coesistenza, accanto al bene giuridico ambiente, di altri beni giuridici, corrispondenti a interessi diversi, si parla dell'ambiente «come materia trasversale». In tali casi, la disciplina dell'ambiente, rimessa in via esclusiva allo Stato, «viene a prevalere» ed «a funzionare come un limite» rispetto alla disciplina dettata dalle Regioni o dalle Province autonome, in materie di competenza propria, ed in riferimento ad altri interessi. Ne deriva che le Regioni e le Province autonome non «possono in alcun modo derogare o peggiorare il livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato» (tra le altre, si vedano le sentenze nn. 378 del 2007, 104 del 2008, 12 del 2009, 58 del 2015);

la non derogabilità della normativa statale in materia ambientale «non esclude affatto che le leggi regionali emanate nell'esercizio della potestà concorrente di cui all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, o di quella "residuale" di cui all'articolo 117, quarto comma, possano assumere tra i propri scopi anche finalità di tutela ambientale» (sentenza n. 378 del 2007). Più specificamente ai limiti inderogabili di tutela dell'ambiente posti dalla normativa statale, «le Regioni devono adeguarsi nel dettare le normative d'uso dei beni ambientali, o comunque nell'esercizio di altre proprie competenze, rimanendo libere, però, se lo ritengono opportuno, di determinare, nell'esercizio della loro potestà legislativa, limiti di tutela dell'ambiente anche più elevati di quelli statali» (sentenza n. 30 del 2009). In particolare, nella sentenza n. 62 del 2008 si richiama il rilievo che, nel settore dei rifiuti, può assumere l'esercizio della potestà concorrente regionale in tema di tutela della salute, «ovviamente nel rispetto dei livelli uniformi di tutela apprestati dallo Stato»;

la particolarità della disciplina del bene giuridico ambiente considerato nella sua completezza ed unitarietà riverbera i suoi effetti anche quando si tratta di Regioni speciali o di Province autonome, con l'ulteriore precisazione, però, che qui occorre tener conto degli statuti speciali di autonomia (sentenza n. 378 del 2007);

quanto, più specificamente, alla disciplina dei rifiuti, la Corte ha asserito che «la disciplina dei rifiuti, peraltro, in quanto rientrante principalmente nella tutela dell'ambiente e, dunque, in una materia che, per la molteplicità dei settori di intervento, assume una struttura complessa, riveste un carattere di pervasività rispetto anche alle attribuzioni regionali. Di conseguenza, ogniqualvolta sia necessario verificare (...) la legittimità costituzionale di norme statali che abbiano disciplinato il fenomeno della gestione dei rifiuti, è necessario valutare se l'incidenza della normativa sulle materie regionali immediatamente contigue sia tale da compromettere il riparto costituzionale di cui al titolo V della parte II della Costituzione, oltre il limite della adeguatezza, rispetto alla citata finalità di fissazione dei livelli di tutela uniformi» (sentenza n. 249 del 2009). In particolare, nella pronuncia da ultimo richiamata, si asserisce che l'attribuzione alla competenza statale in ordine all'adozione delle linee guida per gli ambiti territoriali «è in linea con l'esigenza di una individuazione

dei predetti criteri generali uniforme ed omogenea sul territorio nazionale, incidendo i medesimi sia sulla materia del governo del territorio di competenza regionale concorrente, in ordine alla quale spetta allo Stato dettare i principi fondamentali, sia sulla materia di competenza statale esclusiva della tutela dell'ambiente. A tal proposito occorre», tuttavia, «osservare che, non essendo possibile individuare una materia prevalente alla quale ricondurre la norma impugnata, la previsione del raggiungimento di un'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, in specie ai fini della determinazione delle linee guida per la individuazione degli ambiti territoriali ottimali, costituisce adeguato strumento di attuazione del principio di leale collaborazione»;

considerato, altresì, che, tra i principi e criteri direttivi fissati per l'esercizio della delega, si prevede (articolo 1, comma 2, lettera *f*) l'emanazione di linee guida volte a garantire l'omogeneità sul territorio nazionale delle norme regionali approvate nell'ambito di competenze definite dalla legge statale, sulle quali parrebbe opportuno prevedere il coinvolgimento della Conferenza Stato-Regioni, in attuazione del principio di leale collaborazione;

osservato altresì che, su un piano più generale, deve essere valutata l'opportunità di un coinvolgimento delle Regioni nell'ambito del procedimento di adozione dei decreti delegati, alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 251 del 2016, che ha riconosciuto per la prima volta l'applicabilità del principio di leale collaborazione nell'ambito dei procedimenti legislativi di delega;

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti osservazioni:

a) all'articolo 1, comma 2, lettera *f*), si valuti l'opportunità di prevedere che nel decreto delegato sia introdotta una disciplina che contempli forme di coinvolgimento della Conferenza Stato-Regioni nell'ambito della procedura di emanazione di linee guida, volte a garantire l'omogeneità sul territorio nazionale delle norme regionali;

b) più in generale, si valuti l'opportunità di prevedere che i decreti legislativi siano adottati previo parere della Conferenza Stato-Regioni.

DISEGNO DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI SENATORI ORELLANA ED ALTRI

Art. 1.

1. Al fine di ridurre i rischi di contaminazione dei suoli e delle acque il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per la modifica del decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 99.

2. Nell'esercizio della delega di cui al comma 1, il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) 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 alla parte quarta del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152;

2) l'integrazione della lista delle sostanze nocive e inquinanti da ricercare e sottoporre a controllo, con specifico riferimento a metalli pesanti e farmaci;

DISEGNO DI LEGGE

TESTO PROPOSTO DALLA COMMISSIONE

Art. 1.

1. Al fine di **aggiornare la disciplina relativa all'utilizzo dei fanghi di depurazione in agricoltura e di ridurre i rischi di contaminazione dei suoli e delle acque**, il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per la modifica del decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 99.

2. *Identico:*

a) **allineamento del campo di applicazione della disciplina in materia di utilizzo dei fanghi di depurazione in agricoltura alle disposizioni della direttiva 86/278/CEE del Consiglio, del 12 giugno 1986, e a quelle del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, con particolare riferimento alla definizione di fanghi;**

b) *identica:*

1) l'introduzione di un elenco di fanghi ammissibili al trattamento e **all'utilizzo in agricoltura**, con specifico riferimento ai codici del catalogo europeo dei rifiuti (CER) di cui all'allegato D alla parte quarta del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152;

2) **l'aggiornamento** della lista delle sostanze nocive e inquinanti da ricercare e sottoporre a controllo, **sulla scorta delle evidenze scientifiche disponibili**, con specifico riferimento **ai metalli pesanti e agli inquinanti organici persistenti (POPs), in particolare agli idrocarburi policiclici aro-**

(Segue: *Testo d'iniziativa dei senatori Orellana ed altri*)

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 perfluoroalchiliche (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) introduzione di tutele e controlli specifici sulle acque superficiali e sotterranee;

c) **equiparazione dei gessi di defecazione e dei carbonati di calcio di defecazione in agricoltura a quello dei fanghi da depurazione in agricoltura;**

d) obbligatoria produzione di certificati di analisi riferiti ai fanghi, ai terreni e alle acque che prevedano il campionamento in contraddittorio con i competenti organi di controllo;

e) incremento dell'efficacia della tutela in materia di spandimento e utilizzo dei fanghi anche mediante il coordinamento e l'integrazione del sistema sanzionatorio, amministrativo e penale vigente;

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

g) **istituzione presso il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare di una banca dati nazionale**

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

matici (IPA) cancerogeni e ai policlorobifenili (PCB);

3) *identico;*

4) il rilevamento, **sulla scorta delle evidenze scientifiche disponibili**, della presenza di sostanze perfluoroalchiliche (PFAS) e farmaci, con **particolare attenzione alle categorie di** antibiotici, anticoncezionali, anticoagulanti, psicofarmaci, **farmaci antinfiammatori non steroidei (FANS), cortisonici**, antifungini e antiaritmici, **che possono costituire un rischio per la salute umana e per l'ambiente;**

5) la modifica **dei valori limite di concentrazione** di metalli pesanti;

c) *identica;*

soppressa

d) obbligatoria produzione di certificati di analisi riferiti ai fanghi, ai terreni e alle acque, **ai sensi della normativa vigente;**

e) incremento dell'efficacia della tutela in materia di spandimento e utilizzo dei fanghi anche mediante **la predisposizione di apposito monitoraggio nonché** il coordinamento e l'integrazione del sistema sanzionatorio, amministrativo e penale vigente;

f) emanazione di linee guida volte a garantire l'omogeneità sul territorio nazionale delle norme regionali **prevedendo, in particolare, la definizione delle condizioni in presenza delle quali le regioni possono emanare provvedimenti più restrittivi;**

soppressa

(Segue: *Testo d'iniziativa dei senatori Orellana ed altri*)

cui devono iscriversi i produttori di fanghi destinati all'agricoltura;

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

i) 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.

3. I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro delle politiche agricole alimentari 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. Qualora il termine per l'espressione dei pareri scada nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine previsto dal comma 1, quest'ultimo è prorogato di tre mesi.

4. 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 mag-

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

g) individuazione di meccanismi e procedure finalizzati ad un completo ed efficace controllo degli **utilizzi in agricoltura**;

h) *identica*;

***i)* introduzione di un limite alla modalità di iniezione dei fanghi nel suolo agricolo, utilizzando acqua di qualità analoga a quella di irrigazione.**

3. Le analisi di cui al comma 2, lettera b), in caso di trattamento dei fanghi, devono essere effettuate sul prodotto trattato e non sul fango disidratato tal quale.

4. I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali e con il Ministro dello sviluppo economico, **previo parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano**. 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. Qualora il termine per l'espressione dei pareri scada nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine previsto dal comma 1, quest'ultimo è prorogato di tre mesi.

5. Dall'attuazione della delega di cui alla presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. In conformità all'articolo

(Segue: *Testo d'iniziativa dei senatori Orellana ed altri*)

giori oneri da essi derivanti, nonché dei corrispondenti mezzi di copertura.

5. Entro un anno dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 1, il Governo può adottare disposizioni integrative o correttive dei decreti medesimi, nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui al comma 2, con la procedura prevista dai commi 3 e 4.

6. Sono fatte 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.

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

17, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, qualora uno o più decreti legislativi determinino nuovi o maggiori oneri che non trovino compensazione al proprio interno, i medesimi decreti legislativi sono emanati solo successivamente o contestualmente alla data di entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanzino le occorrenti risorse finanziarie. Gli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 4 sono corredati di 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.

6. Entro un anno dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 1, il Governo può adottare disposizioni integrative o correttive dei decreti medesimi, nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui al comma 2, con **le modalità previste** dai commi 4 e 5.

7. Con cadenza triennale, i Ministri di cui al comma 4 predispongono una relazione tecnica unitaria relativa all'utilizzo dei fanghi di depurazione in agricoltura da trasmettere alle Camere, entro il mese di ottobre.

8. *Identico.*

