5)

CITTA' DI CURTATONE E
N. 0006462
data 19/03/2016

GRUPPO CONSILIARE MOVIMENTO 5 STELLE DEL COMUNE DI CURTATONE

Capogruppo Consigliere Fausto Filippini

Curtatone, 19 Marzo 2016

OGGETTO: LIMITAZIONI ALLO SPARGIMENTO FANGHI IN AGRICOLTURA A TUTELA DELLA SALUTE E DELL'AMBIENTE

IL SOTTOSCRITTO CONSIGLIERE COMUNALE FAUSTO FILIPPINI

PREMESSO CHE

- Molti dei limiti motivati da ragioni sanitarie ed ambientali che la normativa regionale (Deliberazione n. X / 2031 del 01/07/2014) aveva previsto sono stati cancellati da due recenti sentenze del TAR di Milano.
- A livello comunitario la gestione dei fanghi è normata dalla Direttiva 12 giugno 1986, n. 86/278/CEE concernente la protezione dell'ambiente, in particolare del suolo, nell'utilizzazione dei fanghi di depurazione in agricoltura.
- A livello nazionale la gestione dei fanghi è normata dal d.lgs. 27 gennaio 1992, n. 99 concernente l' "Utilizzazione dei fanghi di depurazione – Attuazione della Direttiva 86/278/Cee", con particolare riferimento all'articolo 6, comma 1, punto 2) con cui viene conferita alla Regione la facoltà di stabilire "**ulteriori limiti e condizioni** di utilizzazione in agricoltura per i diversi tipi di fanghi in relazione alle caratteristiche dei suoli, ai tipi di colture praticate, alla composizione dei fanghi, alle modalità di trattamento".

- In materia di spandimento fanghi in agricoltura, il Consiglio di Stato, con la sentenza N. 02986/2015 REG.PROV.COLL. N. 08442/2012 REG.RIC. del 16/06/2015, ha confermato la legittima potestà dei Comuni in materia di inserimento nel PGT di limiti all'attività di spandimento fanghi, stabilendo le aree in cui tale attività è consentita e di converso le aree in cui invece è vietata.
  https://www.giustizia-amministrativa.it/cdsintra/cdsintra/AmministrazionePortale/DocumentViewer/index.html?ddocname=BZTHUVMH4R56JXZ6PMXPCIXPV4
- La sentenza sopra richiamata del Consiglio di Stato aveva ad oggetto un ricorso contro il Comune di Gambolò (Provincia di Pavia) il quale ha istituito un divieto all'attività di spargimento fanghi in agricoltura in una fascia di rispetto di 500 metri dalle abitazioni.
- Presso il Consiglio regionale lombardo è stata depositata in data 6 Novembre 2015 un'interrogazione, n. 002492, a prima firma della Consigliera regionale Iolanda Nanni, che solleva le criticità legate allo spandimento fanghi e chiede alla Giunta regionale una revisione della Legge regionale in materia, nonché un cambio di rotta nelle politiche di gestione rifiuti, con la finalità di creare una rete regionale di piccoli impianti di riciclo/riuso dei rifiuti.
- Presso la Camera dei Deputati, il 18/02/2016, è stata depositata una risoluzione, a prima firma del Deputato Alberto Zolezzi, che, in materia di spandimento fanghi in agricoltura, chiede al Governo di "assumere iniziative per definire criteri di tutela dei suoli e delle falde".
  http://aic.camera.it/aic/scheda.html?numero=7/00925&ramo=CAMERA&leg=17
- In data 29/01/2016, il TAR di Milano ha accolto parzialmente il ricorso dell'Azienda Allevi srl. Contro Regione Lombardia, e di conseguenza ha annullato alcune prescrizioni ambientali contenute nella delibera di Giunta regionale n. X/2031 del 1° luglio 2014, denominata "Disposizioni regionali per il trattamento e l'utilizzo, a beneficio dell'agricoltura, dei fanghi di depurazione delle acque reflue di impianti civili ed industriali in attuazione dell'art. 8 comma 8 l.r. 12/2007. Conseguente integrazione del punto 7.4.2 comma 6 n. 2 della DGR 3298/2012 riguardante le linee guida regionali per l'autorizzazione degli impianti per la produzione di energia elettrica da fonti energetiche rinnovabili". Tale sentenza del TAR, di fatto, potrebbe avere come conseguenza maggiori rischi ambientali e sanitari in materia di spandimento fanghi in agricoltura.

PREMESSO INOLTRE CHE

- Diversi Paesi storicamente e culturalmente vicini al nostro Paese, fra i quali la Svizzera e molti Land tedeschi, hanno vietato l'utilizzo in agricoltura dei fanghi, con motivazioni di carattere sanitario ed ambientale. Il Consiglio della Federazione Svizzera, a partire dal 2003, ha vietato lo spandimento dei fanghi sui terreni, come leggiamo in un Comunicato istituzionale del 26/03/2003:"Utilizzare i fanghi di depurazione come concimi non sarà più possibile. Il Consiglio federale ha modificato in tal senso l'ordinanza sulle sostanze, il cui nuovo testo entrerà in vigore il 1° maggio 2003. Il divieto verrà introdotto gradualmente: sui campi coltivati a foraggio o a ortaggi sarà vietato concimare con fanghi di depurazione già a partire dal prossimo mese di maggio. Per le restanti superfici concimabili è previsto un periodo di transizione che durerà al massimo fino a giugno 2006 e, nei singoli casi, potrà essere prolungato dai Cantoni fino al 2008. **Con la sua decisione, il Consiglio federale applica il principio di precauzione nei settori della protezione del suolo e della tutela della salute.**
  I fanghi di depurazione non contengono solamente sostanze nutritive per le piante, come il fosforo e l'azoto, ma anche tutta una serie di inquinanti e di agenti patogeni derivanti dalle attività industriali e artigianali e dagli scarichi domestici. Per questo il settore agricolo tende oggi sempre più a respingere l'utilizzazione di tali fanghi come concimi. Gli agricoltori temono in particolare possibili conseguenze negative quali **il danneggiamento irreversibile del suolo, l'insorgenza di rischi per la salute e la compromissione della qualità dei generi alimentari.**
  Pertanto, il Consiglio federale vieta la concimazione con fanghi di depurazione, sebbene in tal modo venga interrotto un ciclo di sostanze nutritive di per sé utile. **Il principio di precauzione, colonna portante del diritto ambientale e del diritto sanitario, sancisce infatti la necessità di limitare in maniera tempestiva qualsiasi effetto dannoso, o comunque negativo, sull'ambiente, anche in assenza di prove scientifiche definitive al riguardo**".
  https://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=it&msg-id=1673
- In Germania, alla luce dell'accordo di coalizione che sostiene il Governo Merkel, secondo il quale l'utilizzo dei fanghi di depurazione per la concimazione deve essere fermato per intraprendere invece il recupero di fosforo e altri nutrienti, il Ministero dell'Ambiente Federale ha allargato la già esistente bozza di lavoro per includere prescrizioni concrete per il recupero di fosforo e la **cessazione dell'utilizzo dei fanghi sui campi**.

http://www.bmub.bund.de/en/topics/water-waste-soil/waste-management/types-of-waste-waste-flows/sewage-sludge/

- Rispetto alla normativa comunitaria, alcuni paesi europei (Austria, Francia, Germania, Svezia, Danimarca) hanno fissato ulteriori valori limite per alcune sostanze pericolose presenti nei fanghi da utilizzare in agricoltura quali: composti organici alogenati totali (AOX), idrocarburi policiclici aromatici (IPA), policlorobifenili (PCB), diossine e furani.
- La Deliberazione di Regione Lombardia n. X / 2031 del 01/07/2014 definisce i fanghi rifiuti: "L'utilizzo dei fanghi in agricoltura **è a tutti gli effetti una attività digestione rifiuti**" (art. 8.3, p. 18). Anche per questo motivo, lo spandimento di fanghi che sono a tutti gli effetti rifiuti nei terreni desta una legittima e crescente preoccupazione nella cittadinanza, come risulta anche dal moltiplicarsi di Comitati locali critici quando non apertamente contrari a tale tipologia di gestione dei rifiuti in agricoltura.
  http://www.ersaf.lombardia.it/upload/ersaf/gestionedocumentale/FanghiSEO28_10-07-2014_784_20068.pdf
- L'allegato 2 alla Deliberazione n. X / 2031 del 01/07/2014, "Origine – Destino dei fanghi da depurazione in Regione Lombardia (Dati anni 2008, 2009 e 2010)" offre una stima dei quantitativi di fanghi prodotti, importati, trattati, destinati all'agricoltura o al recupero energetico tramite prevalentemente bruciatura. Da questi dati risulta che in Lombardia si producano annualmente (fonte dati 2010) circa 791.888 tonnellate di fanghi, il 45,1% dei quali proveniente dalla depurazione degli scarichi civili, il 28,1% dalla depurazione di acque industriali, il 26,8% da aziende agricole. Da questo totale di fanghi prodotti, 193.073 tonnellate vengono inviate a impianti in altre Regioni, mentre 655.075 tonnellate vengono inviate in impianti lombardi. La quantità totale di tonnellate annualmente avviate a trattamento in impianti lombardi per utilizzo in agricoltura è pari a 748.402, di cui **oltre la metà** (405.598 tonnellate annue) vengono **importate** da altre Regioni. La quota annua di fanghi non destinati all'agricoltura, viene trasferita in appositi impianti di trattamento (stoccaggio, 13.925 tonnellate annue; incenerimento, 69.884 tonnellate; compostaggio, 70.230 tonnellate; trattamento biologico, 30.214 tonnellate; trattamento chimico-fisico, 62.231 tonnellate; discarica, 6.743 tonnellate; altri trattamenti, 59.043 tonnellate).
- Numerosi studi e ricerche, molte delle quali incoraggiate e pubblicate dalla stessa Comunità Europea, evidenziano il rischio che lo spandimento di fanghi (rifiuti) in agricoltura, anche là dove questo avvenga nel rispetto dei limiti di legge, possa dare origine a fenomeni di accumulo negli anni di sostanze inquinanti e pericolose per la salute, in particolare di metalli pesanti,diossine e inquinanti organici tra cui i principi attivi dei medicinali di uso quotidiano

nonché altri prodotti utilizzati per la cura e l'igiene personale. Tale rischio ha motivato il bando dello spargimento fanghi (rifiuti) in agricoltura nella Federazione Svizzera, bando sopra richiamato. La Provincia di Pavia è stata la prima, e ad oggi l'unica in Regione Lombardia, ad aver promosso un monitoraggio sullo stato dei suoli, nell'anno 2005. Tale monitoraggio, tuttavia, non è più stato ripetuto nei 10 anni seguenti. In assenza di ulteriori monitoraggi sul territorio provinciale, non è possibile valutare il potenziale effetto accumulo di metalli pesanti, diossine, altri inquinanti, sui suoli provinciali come potenziale effetto dello spargimento fanghi in agricoltura, nonché di altre pratiche (ad esempio, incenerimento rifiuti). Dal rapporto Ispra 2015 sui rifiuti speciali, a pagina 100, risulta che, nel solo 2013, sono state avviate a spandimento sul suolo oltre 5 milioni di tonnellate di rifiuti, che includono anche i fanghi utilizzati in agricoltura;

Visti i dati (ISTAT e ASL) di decessi da inquinamento e da incidenza tumorale nelle Provincie di Milano e Pavia (le quali detengono un triste ed allarmante primato nazionale), nonché visti i dati sull'inquinamento in Regione Lombardia, potrebbe essere rilevante, utile e necessario avviare un monitoraggio strutturale, periodico, ripetuto negli anni con dati comparabili, su tutti i suoli di Regione Lombardia, con particolare focus sulla presenza di metalli pesanti e diossine.

- La gestione dei fanghi è inoltre caratterizzata da criticità emergenti e di difficile soluzione, quali la presenza di elementi non normati (farmaci, metalli pesanti, sostanze chimiche varie), che non vengono neppure ricercati per valutarne la sicurezza e la gestione; tali carenze normative determinano una possibile amplificazione delle criticità collegate appunto al possibile turismo dei rifiuti a norma di legge, (i rifiuti speciali non sono soggetti a principio di prossimità per l'articolo 182-*bis* del decreto-legge n. 152 del 2006);
  già nel 2006, il Joint Research Center della Commissione europea produsse un *report* in merito a questi aspetti (*Background values in European soils and sewage sludges, Part III, Conclusions, comments and recommendations B. M. Gawlik, G. Bidoglio 2006, euro 22265, EN Results of a JRC-coordinated study on background values)* realizzato in collaborazione con l'Ispra, segnalando che un certo numero di componenti (sostanze) non sono state incluse in tale *report*, in parte per mancanza di dati ma anche perché sono più difficili da analizzare e determinare. Questi «contaminanti emergenti» corrispondono in molti casi a contaminanti non regolati, ad esempio: tensioattivi, prodotti farmaceutici e prodotti per la cura personale (Ppcp) o additivi per carburanti, ma anche componenti organo-metallici. Esempi tipici sono organo-lattine, muschio chetone e xilene muschio, polielettroliti, metaboliti antibiotici e agenti di trattamento del cancro;

i dati disponibili sono troppo scarsi ed i metodi analitici per rilevarli troppo costosi per produrre un quadro di regole applicabile ai fanghi da depurazione in questi casi; i nuovi regolamenti dovrebbero evidenziare i limiti per i microinquinanti organici che dovrebbero essere regolarmente analizzati e aperti al controllo dei governi nazionali. Se necessario, le autorità locali potrebbero stabilire restrizioni;

- La diffusione del virus West Nile (WNV) potrebbe essere facilitata dallo spandimento fanghi, in quanto tale virus si diffonde tramite le zanzare in ambienti caldi e umidi. In Italia, nell'agosto 2008, si è registrata la presenza del virus West Nile (WNV) in alcune province dell'Emilia-Romagna, del Veneto e della Lombardia, tutte in prossimità del fiume Po e del suo delta. Il primo caso, è stato poi confermato in un cavallo, il 29 luglio 2009, a nord di Correggio, una cittadina che dista 60 chilometri da Ferrara, luogo dove ha avuto inizio l'epidemia del 2008, che ha colpito complessivamente una settantina di cavalli e sei esseri umani. Dopo questa epidemia, il WNV è stato dichiarato endemico in Italia. Sono 86 casi documentati in Italia fino alla fine del 2014, che hanno portato a 10 decessi;

CONSIDERATO CHE

- La sentenza del Consiglio di Stato richiamata in premessa conferma la legittima potestà dei Comuni a limitare lo spandimento dei fanghi in agricoltura nei rispettivi territori di competenza istituzionale, nella sentenza infatti troviamo le seguenti affermazioni: "[nello spandimento fanghi] Trattasi, dunque, di un processo che, se pur articolato in varie fasi, presenta la connotazione di una attività unitaria di trattamento del rifiuto, diretta alla trasformazione dello stesso attraverso il "recupero" ovvero il "condizionamento" per consentirne, all'esito, una utilizzazione finale. La natura dell'attività e l'oggetto della stessa – tra l'altro, ordinariamente svolta in forma imprenditoriale e con finalità economico-lucrative – rendono **palese che il Comune possa, nella regolamentazione degli usi del territorio, stabilire le zone in cui essa è consentita e dove, invece, è vietata**. Si è di fronte, come sopra detto, **all'ordinario potere urbanistico di "zonizzazione", esercitabile, per le richiamate peculiarità, anche con riferimento alla sola fase finale dell'attività (nella specie, lo spandimento), ove svolta nell'ambito territoriale di competenza**".

  La medesima sentenza chiarisce e ribadisce ulteriormente tale principio nelle conclusioni, dove analizza anche le rispettive competenze di Regione Lombardia e Comuni: "Né può dirsi che vi sia, in tale disciplina*[la fascia di rispetto di 500 m. dalle abitazioni per lo spargimento*

fanghi decisa dal Comune di Gambolò, ndr.], invasione di una sfera riservata alla competenza regolamentare regionale, operando gli enti in ambiti e nell'esercizio di poteri diversi.

Il Comune, infatti, determina , in via generale e nell'esercizio del potere urbanistico di disciplina dell'uso del territorio, le parti di questo in cui ritiene che essa possa essere svolta.

La Regione (ovvero l'ente delegato) regola, invece, la materia della utilizzazione dei fanghi di depurazione in agricoltura con specifico ed esclusivo riferimento alla protezione dell'ambiente, in modo da evitare effetti nocivi sul suolo, sulla vegetazione, sugli animali e sull'uomo (v. art. 1 del d.lgs. n. 99/1992). A tale fine vi è specificazione di limiti, possibilità di verifica e regolamentazione, con riferimento alle caratteristiche, alla composizione del materiale oggetto di spandimento ed ai concreti caratteri degli specifici terreni destinati ad accoglierli".

Quindi, sempre secondo il Consiglio di Stato, il Comune di Gambolò istituendo il divieto allo spandimento fanghi in una fascia di rispetto di 500 m. dalle abitazioni non ha "regolamentato" lo spandimento fanghi, bensì si è limitato ad esercitare la sua potestà programmatoria ad individuare le zone in cui è consentito o non consentito lo spandimento fanghi: "Da tanto risulta ben evidente che il Comune, con gli atti oggetto di contestazione, non ha inteso "regolamentare" la materia nei sensi stabiliti dal citato d.lgs. n. 99/1992, ma **unicamente individuato, in termini generali e pianificatori, le aree del territorio comunale in cui ne è possibile l'esercizio, così limitandosi alla mera "allocazione" dell'attività.**

Alla luce delle sopra esposte considerazioni deve, di conseguenza, essere valutata la prescrizione di divieto di spandimento dei fanghi entro i 500 mt. dai centri abitati, sostanziandosi essa nella individuazione di aree del territorio in cui il Comune ritiene che l'attività non possa essere svolta".

Sempre secondo il Consiglio di stato, unicamente un divieto assoluto allo spandimento fanghi da parte di un Comune potrebbe essere illegittimo in quanto interferirebbe con una competenza statale, mentre appare del tutto legittima la limitazione che un Comune può programmare alle attività di spandimento fanghi in agricoltura: "La prescrizione "allocativa" (in termini di divieto) risulta, di poi, non illogica né irragionevole (e, come tale, **legittima**), ove si considerino l'oggetto dell'attività di spandimento (trattasi di fanghi di depurazione, dunque di un oggetto "sensibile" in quanto prodotto da rifiuti e comunque sottoposto a specifiche limitazioni d'uso in relazione alle sostanze in esso presenti) e le caratteristiche del territorio comunale costituenti parametro di riferimento della distanza imposta (centri abitati, dove più massiccia è la presenza dell'uomo). **La potestà di regolamentazione dell'uso del**

territorio appare, infine, correttamente esercitata anche sotto ulteriore profilo, considerandosi che l'attività di spandimento dei fanghi non risulta inibita né in toto né in maniera sproporzionata, avendo il Comune appellante chiarito che essa resta comunque consentita su di una superficie del territorio comunale pari a circa il 70%".

IMPEGNANO LA GIUNTA E GLI ASSESSORI COMPETENTI

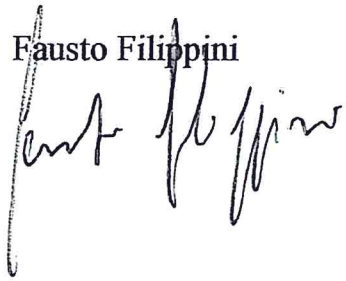
- Ad inserire negli strumenti di pianificazione urbanistica il divieto di spandimento fanghi in agricoltura in una fascia di rispetto verso le abitazioni di almeno 500 metri, in analogia a quanto già fatto dai Comuni di Gambolò (PV) e Inverno Monteleone (PV) e confermato dalla sentenza del Consiglio di Stato richiamata in premessa.

- A dotarsi di un regolamento sull'impiego dei fertilizzanti sui suoli del territorio comunale, contenente anche disposizioni sanzionatorie come già hanno fatto alcuni Comuni lombardi, come ad es. il Comune di Rodigo Zappavigna (MN);

- Ad attivarsi presso la Giunta e gli Assessori competenti sia della Provincia sia di Regione Lombardia affinché ricorrano a tutti i mezzi istituzionali a loro disposizione, per avviare in tempi rapidi e urgenti un monitoraggio dello stato dei suoli in tutta Regione Lombardia, al fine di avere dati certi sulla potenziale contaminazione da metalli pesanti, diossine ed altri inquinanti, considerando che un simile monitoraggio strutturale, se ripetuto negli anni, potrebbe fornire una base scientifica sul potenziale **effetto accumulo** di inquinanti nei suoli derivante anche dallo spargimento di fanghi in agricoltura. A livello regionale tale monitoraggio permanente dei suoli potrebbe essere accompagnato da una moratoria sulla creazione di nuovi impianti industriali di trattamento fanghi, dalla promozione dell'autosufficienza regionale nella gestione fanghi, da un piano organico e strutturale di riduzione della produzione annua di rifiuti in Lombardia e di **creazione di una rete capillare di piccoli impianti di riciclo e riuso**, piano che dovrebbe essere ispirato anche alla proposta di legge nazionale *Rifiuti Zero* depositata e attualmente discussa in Parlamento.

- Ad attivarsi presso il Governo e i Ministeri competenti affinché prendano a modello ed esaminino la decisione istituzionale del Consiglio della Federazione Svizzera, il quale dal 2003 (in modo progressivo negli anni) ha vietato lo spargimento di fanghi (rifiuti) in

agricoltura, motivandolo sulla base del **principio di precauzione in ambito di tutela della salute e dell'ambiente.**

Il consigliere comunale del MoVimento 5 Stelle di Curtatone

Fausto Filippini