

DELIBERAZIONE 22 GENNAIO 2019
20/2019/R/IDR

AVVIO DI INDAGINE CONOSCITIVA SULLE MODALITÀ DI GESTIONE E DI VALORIZZAZIONE DEI FANGHI DERIVANTI DALLA DEPURAZIONE DELLE ACQUE REFLUE

**L'AUTORITÀ DI REGOLAZIONE PER ENERGIA
RETI E AMBIENTE**

Nella 1049^a riunione del 22 gennaio 2019

VISTI:

- la direttiva 86/278/CEE del Consiglio, del 12 agosto 1986 (di seguito: direttiva 86/278/CEE), concernente la protezione dell'ambiente, in particolare del suolo, nell'utilizzazione dei fanghi di depurazione in agricoltura;
- la direttiva 91/271/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1991 (di seguito: direttiva 91/271/CEE), concernente il trattamento delle acque reflue urbane;
- la direttiva 1999/31/CE del Consiglio, del 26 aprile 1999, relativa alle discariche di rifiuti;
- la direttiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000 (di seguito: direttiva 2000/60/CE) che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque;
- la comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo e al Comitato Economico e Sociale COM(2000) 477 definitivo (di seguito: comunicazione COM(2000) 477), recante “Politiche di tariffazione per una gestione più sostenibile delle riserve idriche”;
- la comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni COM(2015) 614 final (di seguito: comunicazione COM(2015) 614 final), recante “L'anello mancante - Piano d'azione dell'Unione europea per l'economia circolare”;
- la proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio COM(2016) 157 final (di seguito: comunicazione COM(2016) 157 final) che stabilisce norme relative alla messa a disposizione sul mercato di prodotti fertilizzanti recanti la marcatura CE e che modifica i regolamenti (CE) 1069/2009 e (CE) 1107/2009;
- la relazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni COM(2017) 88 final del 27 febbraio 2017 (di seguito: Relazione COM(2017) 88 final) sull'attuazione della normativa dell'EU in materia di rifiuti nel periodo 2010-2012;
- la relazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni COM(2017)749 final del 14 dicembre 2017 (di seguito: Relazione COM(2017) 749 final), recante “Nona

relazione sullo stato di attuazione e i programmi per l'attuazione (a norma dell'articolo 17) della direttiva 91/271/CEE concernente il trattamento delle acque reflue urbane”;

- il decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 99 (di seguito: d.lgs. 99/92), recante “Attuazione della direttiva 86/278/CEE concernente la protezione dell'ambiente, in particolare del suolo, nell'utilizzazione dei fanghi di depurazione in agricoltura”;
- la legge 14 novembre 1995, n. 481, come modificata dal decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 145 (di seguito: legge 481/95);
- il decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 (di seguito: d.lgs. 22/97), recante "Attuazione delle direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio”;
- il decreto legislativo 11 maggio 2005, n. 133 in attuazione della direttiva 2000/76/CE, in materia di incenerimento dei rifiuti;
- il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (di seguito: d.lgs. 152/06) e, in particolare, la Parte Terza e la Parte Quarta;
- il decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, come convertito nella legge 12 luglio 2011, n. 106;
- il decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, come convertito nella legge 22 dicembre 2011 n. 214 (di seguito: decreto-legge 201/11) e, in particolare, l'articolo 21;
- il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 20 luglio 2012 (di seguito: d.P.C.M. 20 luglio 2012), recante “Individuazione delle funzioni dell'Autorità per l'energia elettrica ed il gas attinenti alla regolazione e al controllo dei servizi idrici, ai sensi dell'articolo 21, comma 19 del decreto-legge del 6 dicembre 2011 n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011 n. 214”;
- il decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, come convertito nella legge 11 novembre 2014, n. 164 (c.d. Decreto Sblocca Italia) e, in particolare, l'articolo 7;
- la legge 16 novembre 2018, n. 130, recante “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109 (di seguito: legge 130/18), recante “Disposizioni urgenti per la città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze”;
- la deliberazione dell'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (di seguito: Autorità) 28 dicembre 2015, 664/2015/R/IDR, recante “Approvazione del metodo tariffario idrico per il secondo periodo regolatorio MTI-2” e il relativo Allegato A, recante “Metodo tariffario idrico 2016-2019 – MTI-2. Schemi regolatori”;
- la deliberazione dell'Autorità 24 marzo 2016, 137/2016/R/COM, recante “Integrazione del Testo integrato unbundling contabile (TIUC) con le disposizioni in materia di obblighi di separazione contabile (unbundling) per il settore idrico”;
- il documento per la consultazione 27 luglio 2017, 562/2017/R/IDR, recante “Regolazione della qualità tecnica del servizio idrico integrato - RQTI. Inquadramento generale e linee di intervento”;

- il documento per la consultazione 10 novembre 2017, 748/2017/R/IDR, recante “Regolazione della qualità tecnica del servizio idrico integrato – RQTI. Orientamenti finali”;
- il documento per la consultazione 16 novembre 2017, 767/2017/R/IDR, recante “Aggiornamento biennale delle predisposizioni tariffarie del servizio idrico integrato”;
- la deliberazione dell’Autorità 27 dicembre 2017, 917/2017/R/IDR (di seguito: deliberazione 917/2017/R/IDR) e il relativo Allegato A, recante “Regolazione della qualità tecnica del servizio idrico integrato ovvero di ciascuno dei singoli servizi che lo compongono (RQTI)” (di seguito: RQTI);
- la deliberazione dell’Autorità 27 dicembre 2017, 918/2017/R/IDR, recante “Aggiornamento biennale delle predisposizioni tariffarie del servizio idrico integrato” (di seguito: deliberazione 918/2017/R/IDR);
- la determina 29 marzo 2018, 1/2018 DSID, recante “Definizione delle procedure per la raccolta dei dati tecnici e tariffari, nonché degli schemi tipo per la relazione di accompagnamento al programma degli interventi e all’aggiornamento delle predisposizioni tariffarie per gli anni 2018 e 2019, ai sensi delle deliberazioni 917/2017/R/IDR e 918/2017/R/IDR”.

CONSIDERATO CHE:

- la direttiva 91/271/CEE contiene disposizioni in merito ai livelli di qualità dei sistemi di raccolta e di trattamento delle acque, nonché alla designazione di aree sensibili, a cui gli Stati membri erano tenuti ad adeguarsi (entro il 2005) ai fini della fornitura di sistemi di raccolta e di trattamento delle acque reflue urbane in determinate categorie di agglomerati;
- la direttiva 2000/60/CE prevede, all’articolo 9, che gli Stati membri tengano conto del “principio del recupero dei costi dei servizi idrici, compresi i costi ambientali e relativi alle risorse, prendendo in considerazione l’analisi economica effettuata in base all’allegato III e, in particolare, secondo il principio «chi inquina paga»”;
- nella comunicazione COM (2000) 477, la Commissione europea riconosce il ruolo fondamentale delle politiche di tariffazione nella promozione della gestione sostenibile delle acque, sostenendo che le stesse “devono essere basate sulla valutazione dei costi e dei benefici dell’utilizzo delle risorse idriche e tenere conto sia del costo finanziario della fornitura del servizio, sia dei relativi costi ambientali e delle risorse”;
- la direttiva 86/278/CEE individua i requisiti minimi da applicare ai fanghi di depurazione ai fini dell’utilizzazione dei medesimi in agricoltura senza creare pregiudizio all’ambiente, con particolare riferimento al suolo;
- nella comunicazione COM (2015) 614 final, la Commissione chiarisce come la gestione dei rifiuti rivesta un ruolo preminente nell’economia circolare, assegnando - secondo un preciso ordine di priorità - il primo posto alla prevenzione, seguita dall’attività di preparazione per il riutilizzo, dal riciclaggio, dal recupero di energia

e, da ultimo, dallo smaltimento in discarica, minimizzando contestualmente gli effetti nocivi sull'ambiente e ottimizzando l'utilizzo delle risorse;

- nella medesima comunicazione, la Commissione auspica altresì la crescita del mercato delle materie prime secondarie, richiamando esplicitamente sia i nutrienti riciclati dai rifiuti per ridurre il fabbisogno di concimi minerali, la cui produzione ha un impatto negativo sull'ambiente, sia il riutilizzo dell'acqua reflua trattata per alleviare la pressione su risorse idriche sovra sfruttate;
- nella Comunicazione COM(2016) 157 final, la Commissione rileva, più specificatamente, come, a fronte di una dipendenza dall'estero del 90% dei concimi fosfatici impiegati nell'Unione europea (con il principale componente, la fosforite, individuata dalla Commissione come una delle materie prime critiche), i fanghi di depurazione contengano un'importante quantità di fosforo che, se riciclato rispettando un modello di economia circolare, potrebbe potenzialmente coprire approssimativamente il 20-30% del fabbisogno di concimi fosfatici dell'Unione;
- nella Relazione COM(2017) 88 final, la Commissione, nel presentare lo stato di attuazione della direttiva 86/278/CEE, riferisce che i dati forniti dagli Stati membri sui fanghi prodotti e utilizzati in agricoltura confermano che quello agricolo resta uno degli utilizzi prevalenti (circa il 45% della quantità dei fanghi prodotti);
- nella Relazione COM(2017) 749 final, la Commissione, nel valutare positivamente i progressi avvenuti, seppur gradualmente, nell'applicazione della direttiva 91/271/CEE, evidenzia i principali ulteriori obiettivi da promuovere, tra cui il miglioramento della qualità e del recupero dei fanghi di depurazione.

CONSIDERATO, INOLTRE, CHE:

- l'articolo 127, comma 1, del d.lgs. 152/06, specifica che, ferma restando la disciplina di cui al d.lgs. 99/92, "i fanghi derivanti dal trattamento delle acque reflue sono sottoposti alla disciplina dei rifiuti, ove applicabile e alla fine del complessivo processo di trattamento effettuato nell'impianto di depurazione. I fanghi devono essere riutilizzati ogni qualvolta il loro impiego risulti appropriato";
- l'articolo 184, comma 3, del medesimo decreto, stabilisce, alla lettera f), tra l'altro, che i fanghi prodotti dalla depurazione delle acque reflue sono classificati come rifiuti speciali;
- il citato d.lgs. 99/92, in recepimento della direttiva 86/278/CEE, stabilisce le condizioni di utilizzazione dei fanghi di depurazione in agricoltura, individuando tra l'altro le caratteristiche di qualità che i medesimi devono assumere al fine di renderne ammissibile lo spandimento sul suolo agricolo;
- già il d.lgs. 22/97, all'articolo 5, comma 3, lettera b), stabiliva che lo smaltimento dei rifiuti fosse attuato con il ricorso ad una rete integrata ed adeguata di impianti di smaltimento, sulla base delle migliori tecnologie a disposizione, permettendo "lo smaltimento dei rifiuti in uno degli impianti appropriati più vicini, al fine di ridurre i movimenti dei rifiuti stessi, tenendo conto del contesto geografico o della necessità di impianti specializzati per determinati tipi di rifiuti" coerentemente al principio di prossimità di cui all'art. 182-bis, comma 1, del citato d.lgs. 152/06;

- la legge 130/18, all'articolo 41, è intervenuta con l'emanazione di alcune disposizioni urgenti sulla gestione dei fanghi di depurazione, con la finalità di “superare situazioni di criticità nella gestione dei fanghi di depurazione, nelle more di una revisione organica della normativa di settore” e stabilendo i limiti per ulteriori parametri, fermo restando quanto già previsto dal d.lgs. 99/92.

CONSIDERATO, POI, CHE:

- l'articolo 21, commi 13 e 19, del decreto-legge 201/11 ha trasferito all'Autorità “le funzioni di regolazione e controllo dei servizi idrici”, all'uopo precisando che tali funzioni “vengono esercitate con i medesimi poteri attribuiti all'Autorità stessa dalla legge 14 novembre 1995, n. 481”;
- l'articolo 2, comma 12, della legge 481/95, prevede, tra l'altro, che l'Autorità:
 - definisca le “modalità per il recupero dei costi eventualmente sostenuti nell'interesse generale in modo da assicurare la qualità, l'efficienza del servizio e l'adeguata diffusione del medesimo sul territorio nazionale, nonché la realizzazione degli obiettivi generali di carattere sociale, di tutela ambientale e di uso efficiente delle risorse” (lettera e);
 - studi “l'evoluzione del settore e dei singoli servizi, anche per modificare condizioni tecniche, giuridiche ed economiche relative allo svolgimento o all'erogazione dei medesimi” (lettera i);
- l'articolo 3, comma 1, del d.P.C.M. 20 luglio 2012, specificando le funzioni di regolazione e controllo dei servizi idrici trasferite all'Autorità, precisa che la medesima Autorità “definisce i livelli minimi e gli obiettivi di qualità del servizio idrico integrato, ovvero di ciascuno dei singoli servizi che lo compongono compresi i servizi di captazione e adduzione a usi multipli e i servizi di depurazione ad usi misti civili e industriali, per ogni singolo gestore e vigila sulle modalità di erogazione del servizio stesso (...)”;
- peraltro, nella definizione di “attività di depurazione” l'Autorità espressamente ricomprende “le attività per il trattamento dei fanghi e le eventuali sezioni di recupero energetico”.

CONSIDERATO, ANCHE, CHE:

- con la deliberazione 917/2017/R/IDR, l'Autorità ha definito la regolazione della qualità tecnica, che trova applicazione dal 1 gennaio 2018 e si basa su un sistema di indicatori composto da prerequisiti, standard specifici e standard generali; in particolare, tra gli standard generali, sono individuati sei macro-indicatori che descrivono le condizioni tecniche di erogazione del servizio, a cui è associato un meccanismo incentivante che prevede premi e penalità;
- all'articolo 18 dell'Allegato A della deliberazione 917/2017/R/IDR, l'Autorità ha individuato il macro-indicatore M5 - “Smaltimento fanghi in discarica” (cui è associato l'obiettivo di minimizzare l'impatto ambientale collegato al trattamento dei reflui), definito come rapporto percentuale tra il quantitativo annuale di fanghi di

depurazione complessivamente smaltito in discarica e la quantità di fanghi di depurazione complessivamente prodotta in tutti gli impianti di depurazione presenti nel territorio di competenza del gestore nel medesimo anno, entrambi espressi in termini di sostanza secca;

- il comma 3 del citato articolo 18 della RQTI stabilisce gli obiettivi annuali che ciascuna gestione è tenuta a perseguire per il macro-indicatore M5, suddivisi in obiettivi di “miglioramento” - ossia di riduzione del quantitativo totale di fanghi “tal quali” destinato allo smaltimento in discarica, in coerenza con la gerarchia dei rifiuti stabilita a livello europeo - da applicarsi a quei gestori che si collocano nelle classi B, C e D, e di “mantenimento” - qualora il valore assunto dal macro-indicatore M5 risulti al di sotto della soglia stabilita del 15% - per i gestori che si collocano in classe A;
- il citato valore del 15%, individuato per determinare la classe di eccellenza per il macro-indicatore M5, deriva da un confronto tra il dato medio nazionale e i livelli medi europei sul ricorso allo smaltimento in discarica, ed è stato determinato dall’Autorità quale obiettivo raggiungibile in un periodo medio lungo da tutte le gestioni, tenuto conto delle relative situazioni di partenza (alcune delle quali, anche per fattori esogeni, sono ancora lontane dall’obiettivo in discorso);
- la deliberazione 917/2017/R/IDR chiarisce che gli obiettivi di qualità tecnica devono essere recepiti in sede di aggiornamento dello specifico schema regolatorio (costituito dal Programma degli Interventi, PdI, dal Piano Economico-Finanziario e dalla Convenzione di gestione), secondo i termini e le modalità stabilite dalla deliberazione 918/2017/R/IDR, non ammettendo pianificazioni che non prevedano il conseguimento degli obiettivi definiti secondo le modalità sopra richiamate.

CONSIDERATO, ALTRESÌ, CHE:

- nell’ambito delle istruttorie di approvazione dell’aggiornamento delle predisposizioni tariffarie del servizio idrico integrato per gli anni 2018 e 2019 proposto dai soggetti competenti, è emerso che più della metà delle gestioni (60%) si colloca già in classe A con riferimento al macro-indicatore M5 - “Smaltimento fanghi in discarica”, pur permanendo situazioni molto differenziate, con gestioni in grado di recuperare la totalità dei fanghi prodotti e operatori che conferiscono il 100% dei fanghi in discarica;
- nelle attuali pianificazioni predisposte dai soggetti competenti si rinvengono numerosi interventi volti a superare le eventuali procedure di infrazione per mancata conformità alla direttiva 91/271/CEE, nonché, più in generale, all’estensione del servizio fognario e al completamento del sistema depurativo per conseguire gli ulteriori obiettivi stabiliti dalle norme regionali per gli agglomerati minori (di dimensione inferiore ai 2.000 A.E.), prefigurando pertanto uno scenario di significativo incremento del quantitativo di fanghi residui di depurazione prodotti nei prossimi anni;
- dai dati acquisiti dall’Autorità relativamente all’anno 2016, risulta che circa i due terzi del quantitativo di fanghi complessivamente prodotto è avviato a riutilizzo o

recupero in agricoltura, tramite spandimento diretto o mediante compostaggio e produzione di prodotti ammendanti, mentre una percentuale residuale è destinata al co-incenerimento in impianti di termovalorizzazione dei rifiuti o presso cementifici;

- numerosi gestori hanno tuttavia segnalato crescenti difficoltà nel ricorso allo spandimento diretto in agricoltura, tradizionalmente la principale modalità di recupero, con conseguente ripresa del conferimento in discarica o dell'incremento dei flussi extra-regionali e transfrontalieri, in mancanza di adeguati canali di sbocco nei rispettivi territori. Dette criticità si sono acuite nel corso del 2018, con un rilevante aumento dei costi di trasporto e di smaltimento o recupero dei fanghi, nonché delle emissioni ambientali associate.

CONSIDERATO, INFINE, CHE:

- con riferimento al fabbisogno di investimenti finalizzati ad accrescere il recupero di materia e di energia dai fanghi residui di depurazione (minimizzando il ricorso allo smaltimento in discarica), le istruttorie volte all'approvazione dell'aggiornamento delle predisposizioni tariffarie del servizio idrico integrato per gli anni 2018 e 2019 evidenziano, a partire da valori sostanzialmente contenuti nei primi anni, un andamento tendenzialmente crescente nel quadriennio 2016-2019 (passando da 0,09 euro/abitate nel 2016 a 0,56 euro/abitate nel 2019), con interventi programmati successivamente al 2019 corrispondenti, complessivamente, a 3,27 euro/abitate;
- al riguardo, tra gli interventi più ricorrenti nei PdI, si segnalano sia interventi di adeguamento o potenziamento di sezioni esistenti (per esempio, misure relative all'ottimizzazione delle sezioni di digestione anaerobica dei fanghi su singoli impianti, interventi di miglioramento dell'efficienza del processo di disidratazione meccanica) sia di realizzazione di nuovi impianti (per l'introduzione di una fase di essiccamento centralizzato, nonché soluzioni per la valorizzazione energetica dei fanghi);
- ai sensi di quanto previsto dall'articolo 18 della RQTI, l'obiettivo di miglioramento associato al macro-indicatore M5 - "Smaltimento fanghi in discarica" (il cui valore – ai fini dell'individuazione della classe di partenza – è definito come percentuale di fanghi di depurazione smaltita in discarica), è espresso in termini di riduzione del quantitativo totale di fanghi tal quali smaltito in discarica, richiedendo al soggetto competente e al gestore di calibrare il conseguimento dell'obiettivo valutando una pluralità di strategie e di soluzioni tecnologiche percorribili e selezionando gli interventi più efficaci (anche in termini ambientali e sociali) in relazione al contesto territoriale e alla relativa dotazione impiantistica.

RITENUTO CHE:

- al fine di cogliere le opportunità derivanti dall'applicazione dei principi di economia circolare al settore del trattamento dei reflui, nonché di favorire la diffusione di soluzioni tecnologiche innovative volte al recupero di materia dai fanghi di

- depurazione, sia necessario avviare un'indagine in merito alle modalità per il trattamento, il recupero o lo smaltimento dei fanghi derivanti dalla depurazione;
- nell'ambito dell'indagine di cui al precedente alinea sia, in particolare, opportuno acquisire informazioni in ordine:
 - alle tecnologie attualmente disponibili ai fini del contenimento – e della relativa valorizzazione – del quantitativo totale di fanghi tal quali in uscita dagli impianti di depurazione;
 - ai costi di trasporto, recupero e smaltimento dei fanghi derivanti dal trattamento dei reflui;
 - ai soggetti terzi coinvolti nelle attività di gestione dei fanghi fino alla relativa destinazione finale, nonché agli eventuali flussi extra-regionali o transfrontalieri

DELIBERA

1. di avviare, al fine di accompagnare la transizione a un'economia circolare del settore della depurazione, un'indagine conoscitiva sulle modalità di gestione e di valorizzazione dei fanghi derivanti dal trattamento delle acque reflue;
2. di individuare il responsabile del procedimento nel Direttore della Direzione Sistemi Idrici (DSID), conferendo al medesimo mandato di acquisire dati, documenti e informazioni utili (anche convocando eventuali incontri tecnici e *focus group*) per lo svolgimento degli approfondimenti ritenuti necessari in relazione alle esigenze di conduzione e sviluppo del procedimento;
3. di prevedere che il presente procedimento si concluda entro il termine del 31 dicembre 2019;
4. di pubblicare il presente provvedimento sul sito internet dell'Autorità www.arera.it.

22 gennaio 2019

IL PRESIDENTE
Stefano Besseghini