



CONFINDUSTRIA

**Schema di decreto ministeriale recante
modifiche agli allegati IA, IIA e IB, del decreto
legislativo 27 gennaio 1992, n. 99,
recante attuazione della direttiva 86/278/CEE
concernente la protezione dell'ambiente, in
particolare del suolo, nell'utilizzazione dei
fanghi di depurazione in agricoltura**

Aprile 2018

Position Paper

1. Premessa

Lo schema di decreto ministeriale predisposto ai sensi dell'articolo 5, comma 1, n. 2, del decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 99, con il quale è stata recepita la direttiva 86/278/CE, prevede la modifica del range di valori relativi al contenuto di elementi potenzialmente tossici nei fanghi destinati all'utilizzazione in agricoltura.

Si tratta di un provvedimento che riveste un grande impatto per tutta l'agroindustria nazionale, in quanto da diverso tempo le imprese reimpiegano i fanghi di depurazione degli impianti come ammendanti per l'agricoltura, in linea con i principi dell'**economia circolare**, attraverso la reintroduzione in un circuito produttivo di fattori biologici, **evitando quindi al contempo che tali fanghi vengano destinati ad operazioni di smaltimento**.

Proprio con riferimento all'impatto dello schema *de quo* sul sistema economico, Confindustria – in linea con la prassi innovativa adottata recentemente dal Consiglio di Stato in sede consultiva – intende sottoporre alla Sezione elementi di valutazione provenienti dai soggetti privati destinatari della normativa, al fine di una ricognizione adeguata e ampia delle problematiche sottese, anche alla luce di un confronto con valutazioni tecnico-scientifiche “esterne” a quelle fornite dalle Amministrazioni e dagli Istituti pubblici interessati.

Sul piano giuridico si richiama l'attenzione sulla circostanza che il decreto *de quo* ha la sua base giuridica nell'articolo 5 del d.lgs. n. 99 del 1992, in base al quale la modifica e integrazione degli allegati dello stesso deve avvenire in conformità con **le determinazioni dell'Unione europea “ovvero in relazione a nuove acquisizioni tecnico-scientifiche”**.

L'articolato, tuttavia, non sembra rispettare tali criteri di delega.

In primo luogo, il d.lgs. n. 92 del 1999 ha già recepito la direttiva europea di riferimento e non risultano sussistere nuove determinazioni dell'Unione europea.

In secondo luogo, dallo schema di decreto **non emergono con chiarezza quali siano le nuove acquisizioni tecnico-scientifiche** in grado di giustificare le modifiche che si intendono apportare.

Ad esempio, soprattutto nel caso dei fanghi civili, non risultano evidenze tecnico-scientifiche che giustifichino le previsioni dello schema di decreto in merito all'imposizione dei valori limite di

selenio o arsenico, in quanto, ad oggi, tali limiti sono estremamente vincolanti e non traguadabili tecnicamente dagli operatori.

Sempre a titolo esemplificativo, le tecnologie utilizzate per l'agroindustria non consentono, allo stato attuale, il raggiungimento dei valori delle salmonelle previsti dallo schema di decreto.

Pertanto, sarebbe opportuno un **ampliamento dell'attività istruttoria** in ordine alle modifiche apportate dallo schema di decreto, al fine di una più approfondita valutazione delle evidenze tecnico-scientifiche sottese alla materia regolata.

Nonostante l'assenza dei presupposti per l'adeguamento della disciplina di riferimento, lo schema di decreto, attraverso la modifica degli allegati del d.lgs. n. 99 del 1992, propone l'introduzione di nuovi parametri e la revisione di valori, in alcuni casi, **ben al di sotto di quelli indicati dalla direttiva comunitaria**, rappresentando quindi un chiaro esempio di *goldplating*, volto peraltro a **penalizzare pratiche di recupero di materiale**, che, come detto, si muovono in un'ottica di **utilizzo efficiente delle risorse naturali**.

A tale riguardo, si ricorda che nel nostro ordinamento gli atti di recepimento di direttive comunitarie non possono prevedere l'introduzione o il mantenimento di livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalle direttive stesse. Costituiscono livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalle direttive comunitarie, tra gli altri, anche l'introduzione o il mantenimento di requisiti, standard, obblighi e oneri non strettamente necessari per l'attuazione delle direttive (si v. art. 14, commi 24 bis e ter, legge n. 246 del 2005).

Tutto ciò preoccupa fortemente gli operatori economici sui territori e risulta difficile comprendere per quale ragione in tutta Europa si viaggia verso l'economia circolare e nel nostro Paese si cerca di introdurre limitazioni e vincoli che possono essere definiti "barriere non tecnologiche" che si pongono da ostacolo sia alla tutela ambientale che allo sviluppo economico.

Il provvedimento, infatti, impedirebbe molte attività di riutilizzo dei fanghi in agricoltura in linea con i principi dell'economia circolare, richiedendone lo smaltimento in discarica, laddove possibile, ovvero il trasporto all'estero di materiali con costi non competitivi o esorbitanti sia per gli operatori che per la collettività.

Se l'obiettivo dello schema di decreto è quello di innalzare l'accettabilità sociale delle attività di spandimento, non deve sfuggire la circostanza che l'attuale versione del provvedimento altro non farebbe che "spostare" il problema dell'accettabilità da un sede all'altra.

Infatti, oggi i fanghi essendo impiegati virtuosamente in agricoltura non vengono conferiti in discarica. Lo schema di DM invece impedirebbe a ingenti volumi di fanghi di essere riutilizzati e quindi dovrebbero essere mandati nelle discariche. Queste ultime però non sono attrezzate a tali volumi e/o per le relative sostanze in essi contenute, quindi si creerebbero gravi problematiche sui territori per lo stoccaggio di tali fanghi, che probabilmente aumenteranno le tensioni, anche a livello sociale, per non parlare delle problematiche sottese agli impatti negativi sulle filiere e i livelli occupazionali.

Il problema dell'accettabilità andrebbe piuttosto affrontato con politiche ambientali e industriali dirette a valorizzare le risorse naturali attraverso percorsi virtuosi, quale ad esempio l'utilizzo dei fanghi in impianti a biogas. Per consentire ciò si potrebbe modificare l'allegato X del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e dettare le disposizioni per il loro utilizzo come sottoprodotti.

Pertanto, si possono attivare leve importanti in un'ottica di economia circolare senza pregiudicare le attività economiche e amplificare i problemi ambientali sul territorio.

In conclusione, ferme restando le incertezze in ordine ai presupposti legittimanti l'intervento normativo in esame, Confindustria ritiene opportuna l'acquisizione da parte dell'Amministrazione di ulteriori elementi istruttori e motivazionali rilevanti per la definizione dell'intervento regolatorio, volta a far emergere tutti gli elementi (economici, giuridici, tecnici e sociali) necessari per una corretta e completa analisi degli effetti della regolazione.

2. Considerazioni generali

Nel presente documento vengono riassunte le osservazioni di Confindustria in relazione allo schema di Decreto ministeriale recante modifiche agli allegati IA, IIA e IB, del decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 99, recante attuazione della direttiva 86/278/CEE concernente la protezione dell'ambiente, in particolare del suolo, nell'utilizzazione dei fanghi di depurazione in agricoltura.

Tra le criticità si segnalano in particolare:

- la drastica riduzione dei valori analitici in relazione ai parametri chimici da ricercare sui fanghi da destinare all'utilizzo agricolo;
- le caratteristiche microbiologiche dei fanghi e in particolare i nuovi limiti prospettati per la presenza di salmonelle (in ragione del drastico abbassamento dei valori), frutto di valutazioni dell'ISS.

Una simile previsione contrasta radicalmente con l'implementazione di quei principi di economia circolare all'insegna delle politiche industriali di produzione e consumo avviate a livello europeo e impedirebbe il circuito virtuoso di diverse filiere, mettendo in discussione pratiche agronomiche secolari, non considerando la rilevante naturale capacità riequilibratrice del suolo e fissando valori inaccettabili per sostanze destinate ad arricchire terreni e non ad entrare nella catena alimentare. Sulla base di un confronto con il sistema associativo, i valori previsti rischiano di mettere in seria difficoltà buona parte delle imprese, a maggior ragione ove si consideri che il carattere stagionale di molte produzioni interessate, ad esempio nell'ambito dell'Agro-Industria, aggraverebbe le complessità organizzative dovute alla gestione di ingenti quantità di materiali in tempi strettissimi. Tutto ciò, inoltre, andrebbe a penalizzare ulteriormente le Aziende nazionali rispetto ai competitor stranieri, in primis degli altri Stati membri in cui non sussistono tali vincoli, su produzioni perlopiù caratterizzate da marginalità strettissime.

In particolare, si segnala che, pur comprendendo che i parametri microbiologici proposti dall'Istituto Superiore di Sanità (ISS) e dall'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA), sono frutto di un approccio fondato sul principio di precauzione, per quanto concerne la specifica gestione dei fanghi negli impianti a carattere agro-industriale si ritiene che, soprattutto nel periodo estivo, risulti molto difficile controllare i fenomeni fermentativi.

Si propone, quindi, di prevedere una deroga rispetto ai parametri microbiologici, così come avviene per quelli agronomici, rispetto ai quali *“È ammessa l'utilizzazione in deroga alle caratteristiche agronomiche indicate in allegato per i fanghi provenienti dall'industria agroalimentare”*.

Per quanto concerne la modifica apportata all'art.2 (Disposizioni transitorie), si osserva che la nuova cadenza temporale circa l'applicazione dei nuovi limiti fissati negli allegati non cambia il

tenore delle criticità già a suo tempo evidenziate; essa si limita solo a spostare in avanti il problema ma non lo supera.

3. Osservazioni di dettaglio

3.1. Allegato IA (Valori massimi di concentrazione di elementi potenzialmente tossici e idrocarburi nei suoli agricoli destinati all'utilizzazione dei fanghi di depurazione)

Con riferimento alla Tabella “Valori massimi di concentrazione di elementi potenzialmente tossici e idrocarburi nei suoli agricoli destinati all'utilizzazione dei fanghi di depurazione” (**Allegato IA**), si rileva negativamente come venga fatto valere il principio del rispetto della colonna A di cui alla tabella 1, allegato V, alla parte IV, del D.lgs. n. 152 del 2006, relativa ai valori di C.S.C. per i suoli residenziali. In proposito va osservato che i valori limite relativi ai suoli, riportati nel D.lgs. n. 99 del 1992, non trovano corrispondenza con quelli fissati dalla normativa delle bonifiche; ciò perché nell’ambito dei fanghi, l’impostazione della norma comunitaria e di conseguenza di quella nazionale è opposta, ossia, sono i valori limite fissati per i fanghi l’elemento principale che mette in garanzia rispetto all’utilizzo in agricoltura degli stessi. Inoltre, si ritiene errato il principio per cui si vanno ad equiparare i suoli agricoli ai suoli residenziali, trattandosi di tipologie di attività profondamente diverse. Tale principio appare eccessivamente penalizzante, se si fa riferimento a parametri come lo zinco, il cui valore limite viene portato da 300 mg/kg SS a 150 mg/kg SS.

Elementi	Valore limite ¹ (mg/kg SS)
Cadmio	1.5
Cromo tot	150
Cr VI	2
Mercurio	1
Nichel	75 ³

Piombo	100
Rame	100 ³
Zinco	150 ³
Selenio	3
Arsenico	20
Berillio	2
Tallio	1
Idrocarburi (C10-C40)	50

Si ribadisce inoltre la non condivisione circa l'introduzione dei nuovi parametri: **Arsenico, Tallio, Selenio, Berillio e Idrocarburi** per due ragioni: in primo luogo perché comportano costi ulteriori non giustificati da rischi reali; in secondo luogo in quanto nei vegetali ci sono molecole organiche che nulla hanno a che fare con gli idrocarburi derivati dal petrolio e che lo screening successivo risulta essere molto costoso. Si propone di eliminare tali parametri dall'elenco dei terreni relativi allo spandimento dei fanghi.

Si rileva, positivamente, che i valori limite tabellari possono essere derogati qualora sia dimostrato dall'autorità competente che i valori di fondo geochimico (VFG) dei terreni siano superiori a quelli indicati dalla suddetta tabella, fermo restando il fatto che i valori stabiliti dall'autorità competente in deroga non possono comunque essere superiori ai valori massimi di cui all'allegato 1A della direttiva 86/278/CEE. **Tuttavia non si comprende la ragione per la quale tali valori possano essere derogati per Nichel, Rame e Zinco e non per il Cr VI, mentre nella precedente versione del testo, vi era tale possibilità.**

Non convince, invece, la previsione che subordina tale possibilità al parere positivo della Regione, da esprimere al momento del rilascio dell'autorizzazione.

In aggiunta, in calce alla tabella dell'Allegato IA, al fine di favorire la certezza di applicazione dei limiti delle tabelle si suggerisce di aggiungere il seguente passaggio: ***“Ai fini dell'utilizzo agricolo dei fanghi di depurazione, i parametri da ricercare nei terreni sono esclusivamente quelli riportati nell'apposita tabella.”***

Si richiede per i fanghi agro-industriali una deroga sui parametri microbiologici che possono comportare trattamenti a caldo o chimici per disinfettare il fango.

3.2. Allegato IB (Valori massimi di concentrazione di elementi potenzialmente tossici nei fanghi destinati all'utilizzazione in agricoltura)

Per quanto attiene all'**Allegato IB** recante i *“Valori massimi di concentrazione di elementi potenzialmente tossici nei fanghi destinati all'utilizzazione in agricoltura”* si rileva come i valori limite di alcuni metalli nei fanghi sono stati drasticamente ridotti rispetto alla normativa oggi vigente; si ritiene in proposito che quest'ultima garantisca comunque un adeguato livello di tutela, nel rispetto degli indirizzi comunitari.

Per quanto concerne il parametro Selenio si propone un valore pari a 10 mg/kg SS, poiché 5 mg/kg SS risulta essere difficilmente traguardabile e particolarmente restrittivo per gli operatori, mentre per quanto riguarda il parametro Arsenico si propone un limite pari a 40 mg/kg SS, così da allinearsi ad altre normative europee.

Inoltre, nel caso dei fanghi agroalimentari, si segnala la non pertinenza della ricerca di parametri relativi a tali composti organici, in quanto di alcun interesse né di natura igienico-sanitaria, né di studio e ricerca, in quanto non presenti nel ciclo produttivo delle aziende agroalimentari. Tali analisi potrebbero essere fonte di confusione ed errori, poiché potenzialmente confondibili nella determinazione analitica con sostanze naturali come cere e grassi animali e vegetali, finendo per determinare solo un aggravio di costi, privo di una corrispondente, concreta, utilità.

Quanto alla **Tabella 2 dell'Allegato IB**, recante *“Caratteristiche agronomiche e microbiologiche nei fanghi destinati all'utilizzazione in agricoltura”*, si deve evidenziare che le indagini microbiologiche non andrebbero previste per i fanghi agroalimentari.

Rispetto, inoltre, alla prescrizione delle salmonelle, per l'Agroindustria essa risulta non applicabile sia per la prima fase, decorrente dal 2021, sia soprattutto con il limite fissato sul valore "10", decorrente dal 2022. Per tali ragioni, si propone che su questo specifico aspetto sia possibile un ulteriore momento di riflessione e confronto dell'ISS col Ministero dell'Ambiente e col MiSE, per riconsiderare i valori indicati prima di chiudere il provvedimento, attestando la già significativa riduzione dei limiti di salmonelle a valori quanto meno praticabili (100).

Con riferimento alla **Tabella 3** "Valori massimi di concentrazione di composti organici nei fanghi destinati all'utilizzazione in agricoltura" si ribadisce quanto già affermato, vale a dire di limitare tali indagini solo per i fanghi civili e non per quelli agroalimentari.

In aggiunta, si rileva il dimezzamento del valore delle diossine (PCDD/F + PCB DL). Peraltro, si evidenzia che è stata effettuata una diversa ripartizione dei congeneri dei PCB, accorpando i *dioxin like* alle diossine, andando, di fatto, a rendere l'abbassamento del limite ancora più significativo (i congeneri da sommare ai fini del rispetto dei limiti sono, infatti, raddoppiati).

Inoltre, in calce alla parte 3, come nel caso dei suoli, al fine di favorire la certezza di applicazione dei limiti si suggerisce di aggiungere il seguente passaggio: ***"Ai fini dell'utilizzo agricolo dei fanghi di depurazione, i parametri da ricercare nei fanghi sono esclusivamente quelli riportati nelle tabelle precedenti; altresì, ai fertilizzanti da essi derivati si applica esclusivamente il D.lgs. 75/2010."***

Con riferimento alla **Parte 4 dell'Allegato IB** al Decreto, recante "Trattamenti dei fanghi richiesti per garantire la riduzione del loro potere fermentescibile e della carica microbica" si ribadisce che, rispetto alla esigenza di ridurre il loro potere fermentescibile e gli inconvenienti sanitari dovuti alla loro utilizzazione, i fanghi devono essere sottoposti, nell'impianto di produzione degli stessi o in impianti di trattamento successivi, almeno ad uno dei trattamenti di stabilizzazione individuati nel capitolo 5 "*Impianti di trattamento chimico-fisico e biologico dei rifiuti liquidi*" paragrafo F.7.2 "*Stabilizzazione e condizionamento*" del decreto 7 giugno 2007 "*Linee guida recanti i criteri per l'individuazione e l'utilizzazione delle migliori tecniche disponibili*".

Si evidenzia, tuttavia, al riguardo che ai sensi dell'articolo 6 comma 2 del decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 99 e nelle more dell'adeguamento del predetto decreto, le Regioni possono stabilire ulteriori trattamenti ammissibili ai fini del decreto medesimo, secondo modalità e prescrizioni specifiche espressamente riportate nell'autorizzazione allo spandimento.

Alla luce di tali rinvii normativi, si ritiene che i trattamenti sopra elencati possano ritenersi non necessari qualora i fanghi siano stati già adeguatamente stabilizzati al fine di ridurre il loro potere fermentescibile e gli inconvenienti sanitari dovuti alla loro utilizzazione nell'impianto di depurazione delle acque reflue che li ha prodotti, facendo ricorso ai medesimi trattamenti sopra descritti.

Possono considerarsi, infine, già trattati i fanghi che provengano da impianti operanti a ossidazione prolungata in assenza di trattamento primario con tempi di permanenza del refluo pari almeno a 24 ore e tempi di permanenza dei fanghi di almeno 15 giorni e concentrazione di solidi volatili nei fanghi di supero inferiore al 60% dei solidi totali.

Non è chiaro a tale proposito, per quanto riguarda la peculiarità dei fanghi derivanti dalle lavorazioni stagionali il punto dove si afferma che: "*Possono considerarsi già trattati i fanghi che provengano da impianti operanti a ossidazione prolungata in assenza di trattamento primario con tempi di permanenza del refluo pari almeno a 24 ore e tempi di permanenza dei fanghi di almeno 15 giorni e concentrazione di solidi volatili nei fanghi di supero inferiore al 60% dei solidi totali.*"

Vista la peculiarità e le normali pratiche degli stabilimenti conservieri a lavorazione stagionale, per i quali non sono mai stati riscontrate problematiche di sorta, si ritiene essere sufficiente

considerare stabilizzato un fango che rispetti almeno uno dei tre requisiti richiesti. Inoltre, si ritiene opportuno demandare alle Regioni, nell'ambito dei procedimenti autorizzativi di A.I.A., la valutazione delle scelte tecnologiche più adeguate, viste le specificità di ogni distretto agro-alimentare.

In caso contrario potrebbero crearsi gravissimi problemi gestionali a tali impianti che, come già ricordato, sono sottoposti ad una fortissima concorrenza anche intra-europea.

Quelle sopra espresse sono le maggiori e più rilevanti considerazioni tecniche emerse dall'analisi dello Schema di Decreto datato 27 marzo 2018.

Si ritiene di sottolineare, in conclusione, che il mero posticipo temporale circa l'entrata in vigore dei nuovi limiti, non risolve le criticità segnalate, ma ne rinvia l'impatto di alcuni mesi.

3.3. Allegato IIB (Analisi dei fanghi)

Si propone di stabilire che le analisi dei fanghi indicati dall'allegato in esame non deve riguardare, per i soli fanghi agro-industriali, i seguenti parametri:

- AOX;
- DEHP;
- NPE;
- IPA;
- PCB;
- PCDD/F+PCB DL
- IDROCARBURI (C10-C40)
- PFC

Per le motivazioni si rinvia a quanto già illustrato nel paragrafo 3.2. del presente documento.