



AREA RIFIUTI E BONIFICA SITI CONTAMINATI
SERVIZI PUBBLICI DELL'AMBIENTE

IL RESPONSABILE
CRISTINA GOVONI

AREA PREVENZIONE AMBIENTALE
AREA EST - ARPAE
PRESIDIO TEMATICO REGIONALE
AGROZOOTECNIA
Dott. Agr. Francesco Vitali
PEC: aoofc@cert.arpa.emr.it

AREA TUTELA E GESTIONE DELL'ACQUA
AREA AGRICOLTURA SOSTENIBILE

Oggetto: violazioni in materia di utilizzazione agronomica di effluenti d'allevamento.

Con riferimento alla problematica connessa all'applicazione delle sanzioni penali e amministrative nei casi di violazione delle regole per l'utilizzazione agronomica di effluenti di allevamento, si premette quanto segue.

Il decreto legislativo 152 del 2006 ha definito l'utilizzazione agronomica come "la gestione di effluenti di allevamento, acque di vegetazione residue dalla lavorazione delle olive, acque reflue (provenienti dalle aziende di cui all'articolo 101, comma 7, lettere a), b) e c), e da piccole aziende agroalimentari), dalla loro produzione fino all'applicazione sul terreno, ovvero al loro utilizzo irriguo o fertirriguo, finalizzati all'utilizzo delle sostanze nutritive e ammendanti in esse contenute" (cfr art. 74, lett. o).

All'art. 112 ha poi previsto che tale attività sia soggetta a comunicazione e che le Regioni disciplinino le attività di utilizzazione agronomica sulla base dei criteri e delle norme tecniche generali adottati con decreto del Ministro delle politiche agricole e forestali, definendo in particolare:

- i tempi e le modalità di effettuazione della comunicazione, prevedendo procedure semplificate nonché specifici casi di esonero dall'obbligo di comunicazione per le attività di minor impatto ambientale;
- le norme tecniche di effettuazione delle operazioni di utilizzo agronomico;

Documento informatico identificato dal numero di protocollo indicato, sottoscritto con firma digitale, predisposto e conservato presso l'Amministrazione in conformità al D.lgs. 82/2005 (CAD). La stampa del documento costituisce copia analogica del documento originale informatico

Viale della Fiera, 8
40127 - Bologna (BO)

Tel 051 5276078 / 6003 / 6061
Fax 051 5276058

Email: servrifiuti@regione.emilia-romagna.it
PEC: servrifiuti@postacert.regione.emilia-romagna.it
www.regione.emilia-romagna.it

A uso interno DP		INDICE	LIV 1	LIV 2	LIV 3	LIV 4	LIV 5	ANNO	NUM	SUB
/		177	150	50				2018	20	

- c) i criteri e le procedure di controllo, ivi comprese quelle inerenti all'imposizione di prescrizioni da parte dell'autorità competente, il divieto di esercizio ovvero la sospensione a tempo determinato dell'attività nel caso di mancata comunicazione o mancato rispetto delle norme tecniche e delle prescrizioni impartite;
- d) le sanzioni amministrative pecuniarie, fermo restando quanto disposto dall'articolo 137, comma 15 (da leggersi comma 14 non essendo previsto un comma 15 nell'articolo citato).

Con riferimento alle sanzioni penali, il comma 14 dell'art. 137 del decreto legislativo 152 del 2006 ha previsto che *"Chiunque effettui l'utilizzazione agronomica di effluenti di allevamento, di acque di vegetazione dei frantoi oleari, nonché di acque reflue provenienti da aziende agricole e piccole aziende agroalimentari di cui all'articolo 112, al di fuori dei casi e delle procedure ivi previste, oppure non ottemperi al divieto o all'ordine di sospensione dell'attività impartito a norma di detto articolo, è punito con l'ammenda da euro 1.500 a euro 10.000 o con l'arresto fino ad un anno. La stessa pena si applica a chiunque effettui l'utilizzazione agronomica al di fuori dei casi e delle procedure di cui alla normativa vigente."*¹

Il decreto ministeriale 25 febbraio 2016, in applicazione del citato art. 112 del decreto legislativo 152/2006 e dell'art. 52 comma 2 bis del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 contiene i "Criteri e le norme tecniche generali per la disciplina regionale dell'utilizzazione agronomica degli effluenti di allevamento e delle acque reflue, nonché per la produzione e l'utilizzazione del digestato". In particolare, l'art. 2 del citato DM 25 febbraio 2016 ha stabilito che "l'utilizzazione agronomica degli effluenti di allevamento e delle acque reflue, nonché del digestato è esclusa dall'ambito di applicazione delle disposizioni di cui alla Parte Quarta del decreto legislativo 3 aprile 2006 n. 152, solo qualora siano rispettati i criteri generali e le norme tecniche di utilizzazione agronomica disciplinati nel presente decreto"². All'art. 3 viene ripresa la definizione di utilizzazione agronomica dell'art. 74 del decreto legislativo 152/2006 estendendola anche il digestato.

¹ Il decreto legislativo 152/2006 in generale ha confermato l'impostazione pregressa del decreto legislativo 152/1999, sotto il profilo definitorio (art. 2), sull'utilizzazione agronomica (art. 38) e anche la sanzione penale (art. 59, comma 11 ter). L'art. 38 è stato attuato con il DM 6 luglio 2005 contenente i "criteri e le norme tecniche generali per la disciplina regionale sull'utilizzazione agronomica delle acque di vegetazione e degli scarichi dei frantoi oleari, di cui all'articolo 38 del D.Lgs. 152/1999" e con il DM 7 aprile 2006 recante "Criteri e norme tecniche generali per la disciplina regionale dell'utilizzazione agronomica degli effluenti di allevamento di cui all'articolo 38 del D.Lgs 11 maggio 1999 n. 152", in cui all'art. 3 ha previsto che l'utilizzazione agronomica degli effluenti di allevamento da esso disciplinata è esclusa dal campo di applicazione del medesimo decreto legislativo.

L'art. 1 del regolamento regionale 19 marzo 2024, n. 2 in materia di utilizzazione agronomica, emanato in attuazione dell'art. 112 del decreto legislativo 152/2006, ha confermato l'esclusione dall'applicazione delle disposizioni di cui alla parte IV del decreto legislativo 152 del 2006 qualora siano rispettati i criteri generali e le norme tecniche disciplinati nel d.M 25 febbraio 2016 e nel regolamento medesimo con riferimento alle biomasse vegetali.

Al fine della valutazione delle disposizioni sanzionatorie da applicare, in primo luogo occorre analizzare il rapporto con la disciplina dei rifiuti.

Secondo la giurisprudenza il fenomeno dell'utilizzazione agronomica degli effluenti di allevamento non rientra nel campo di applicazione della disciplina dei rifiuti quando risulta dimostrata l'effettiva utilizzazione agronomica delle sostanze. In particolare:

-“Ciò implica che essa sia di una qualche utilità per l'attività agronomica e che lo stato, le condizioni e le modalità di utilizzazione delle sostanze siano compatibili con tale pratica, con la conseguenza che, in difetto, essa resta sottoposta alla disciplina generale dettata in materia di rifiuti.”(Cass. pen., sez. III, 17/01/2012, n. 5039)

-“La esclusione di cui sopra – dall'applicazione della disciplina sui rifiuti - si verifica in quanto ricorrano le seguenti condizioni: che vi sia una coltivazione effettivamente in atto ; che per qualità, per quantità e per modalità della loro applicazione l'uso degli effluenti risulti congruo rispetto allo scopo dichiarato; che non emergono elementi sintomatici tali da indurre l'esistenza di un uso diverso da quello consentito” (Cass. pen., sez. III, 02/04/2013, n. 15043, Cass. pen. sez. III Sent. 10/06/2014, n. 30284, Cass. pen. Sez. III, 06/05/2015 n. 40782, Cass. pen, sez. III 02/11/2020, n. 30299). Cass. pen. sez. III 29/03/2019, n. 23148: il fatto in giudizio ha riguardato circa tre metri cubi di letame che erano stati posizionati direttamente sul terreno nudo senza alcuna impermeabilizzazione atta ad evitare la dispersione degli effluenti liquidi nell'ambiente circostante: la Cassazione ha escluso che si trattasse di utilizzo agronomico, configurando l'ipotesi di reato dell'art. 256, comma 2 del decreto legislativo 152/2006;

-“i tempi e le modalità di distribuzione devono essere compatibili al tipo e al fabbisogno delle colture e devono essere assenti dati fattuali sintomatici di una utilizzazione incompatibile con la fertirrigazione” (Cass. pen., sez. III, 17/01/2012, n. 5039);

-“i materiali fecali risultano essere scaricati e concentrati in un unico punto del terreno dell'indagato e non distribuiti sul terreno oggetto di coltivazione; questo, peraltro, si mostrava nel tratto ove il deposito era stata eseguito, saturo di acqua tanto che il materiale fecale, lungi dall'inibire il terreno degli elementi nutritivi era soggetto a fenomeni di ruscellamento e dilavamento verso i sottostanti corsi d'acqua. Deve pertanto rilevarsi che allo stato non vi era un utilizzo a fini agricoli del materiale in questione, non potendosi ritenere sufficiente ad escludere l'attribuzione ad esso della qualifica di rifiuto la circostanza che in futuro quella sarebbe stata verosimilmente la destinazione da attribuirsi a tali

sostanze, posto che il concetto di 'effettiva utilizzazione nell'attività agricola' non può prescindere dall'attualità dell'utilizzazione medesima" (Cass. Pen. sez. III 02/11/2020, n. 30299).

Dalle sentenze soprariportate emerge che la disciplina sui rifiuti deve trovare applicazione quando non è riscontrabile un'effettiva utilizzazione agronomica delle sostanze e condizioni e modalità di utilizzazione non sono compatibili con tale pratica, con conseguente applicazione delle sanzioni penali ad esse connesse.

La giurisprudenza sostiene l'applicazione della disciplina sui rifiuti anche quando sono violate le disposizioni del decreto ministeriale relative alle fasi precedenti l'applicazione sul terreno:

- "al fine di escludere l'applicabilità della normativa sui rifiuti in caso di utilizzazione agronomica degli effluenti di allevamento (nella specie, deiezioni di conigli), occorre che tale utilizzazione avvenga nel rispetto delle condizioni indicate dal D.M. 7 aprile 2006 (recante "Criteri e norme tecniche generali per la disciplina regionale dell'utilizzazione agronomica degli effluenti di allevamento, di cui all'articolo 38 D.Lgs. n. 152 del 1999")" (Cass. pen. 15/01/2008, n. 910). In particolare la decisione prende in considerazione le disposizioni del DM relative alle caratteristiche dello stoccaggio (art. 7), all'accumulo temporaneo di letami (art. 25), alla modalità di utilizzazione agronomica e dosi di applicazione (art. 26): dal momento che il decreto ministeriale prevede condizioni specifiche per lo stoccaggio, in termini di tempo e di spazio, se non osservate, devono considerarsi rifiuti in stato di abbandono e chi li ha così "ammassati" risponde del relativo reato. Si precisa che le disposizioni citate in sentenza sono analoghe a quelle previste dal vigente DM 25 febbraio 2016.

- individua un'ipotesi di abbandono di rifiuti con riferimento alle deiezioni zootecniche depositate in una concimaia priva di adeguati sistemi di contenimento con percolazione sul terreno nudo e deflusso attraverso un vaso all'interno di una roggia (Cass. pen. Sez. III, 29/05/2007 n. 21095).

Analizzando ora gli aspetti giurisprudenziali inerenti alla sanzione penale prevista dall'art. 137, comma 14 del decreto legislativo 152/2006, emerge che tale disposizione trova applicazione solo quando l'attività posta in essere può configurarsi come utilizzazione agronomica. In particolare *"la disciplina sanzionatoria dell'art. 137, comma 14 del D.lgs 152/2006 presuppone lo svolgimento di un'attività effettivamente inquadrabile nella nozione di utilizzazione agronomica, come si ricava agevolmente dal tenore letterale della norma la quale, infatti, fa sempre riferimento a tale specifica attività, ancorché effettuata al di fuori dei casi e delle procedure stabilite, con la conseguenza che ogni altra condotta non rientrante nella richiamata tipologia andrà opportunamente collocata entro ambiti diversi, comprendenti anche specifiche ipotesi di reato, quali quelle previste in caso di illecita gestione di rifiuti"* (Cass.

pen. sez. III 09/02/2012 n. 5039). Nello stesso senso anche Cass. pen. 7/10/2021 n. 36355 che, fra l'art. 137 comma 14 del decreto legislativo 152/2006 e la disciplina dei rifiuti, ha ritenuto applicabile la disciplina dei rifiuti non sussistendo i presupposti della fertirrigazione che sottraggono il deposito delle deiezioni animali alla disciplina sui rifiuti.³

Passando all'analisi delle condotte previste dall'art. 137 comma 14 del D.Lgs 152/2006, queste possono sintetizzarsi in:

- a) utilizzazione agronomica al di fuori dei casi e delle procedure ivi previste;
- b) inottemperanza al divieto o all'ordine di sospensione dell'attività impartito a norma di detto articolo,
- c) l'utilizzazione agronomica al di fuori dei casi e delle procedure di cui alla normativa vigente.

Mentre l'ipotesi prevista alla lettera b) non presenta particolari problematiche, in quanto il fatto tipico è ricavabile dalla norma stessa, maggiori problematiche pongono le ipotesi indicate alle altre lettere.

La fattispecie alla lettera a) dovrebbe trovare applicazione in tutti i casi in cui l'utilizzazione agronomica avviene al di fuori dei casi e delle procedure ivi previste nell'art. 112 del d.lgs 152/2006 (dal tenore letterale ricavabile dalla locuzione "ivi previste"). A titolo di esempio vi potrebbero rientrare i casi di mancata comunicazione⁴ (cfr art. 112 del d.lgs 152/2006, comma 1 e comma 3 lett. b), nonché l'utilizzazione agronomica avvenuta al di fuori dei casi e delle procedure previste dalla disciplina regionale emanata sulla base del decreto ministeriale (in applicazione del comma 2 dell'art. 112 del D.Lgs 152/2006). Rispetto a quest'ultimo caso si segnala la sentenza della Cassazione penale (Sez. III 12/06/2020, n. 18101) secondo la quale *"la pratica di fertilizzazione con letame, in difformità alle disposizioni regionali in materia, costituisce reato e non illecito amministrativo: integra il reato di cui al D.Lgs. 3 aprile 2006 n. 152, art. 137 l'utilizzazione agronomica di acque di vegetazione di frantoi effettuata in contrasto con le prescrizioni imposte dalle regioni, ivi comprese quelle per il controllo delle attività"*.⁵

³ Si segnala tuttavia la sentenza della Cass. pen. sez. III 24866/2018 che ha configurato il reato di cui all'art. 137, comma 14 del decreto legislativo 152/2006 in relazione allo spandimento di effluenti con criteri difformi da quelli previsti dal codice di buona pratica agronomica.

⁴ Cass. pen. 18/10/2019, n. 42925.

⁵ Nello stesso senso: Cass. pen. sez. VII 10/04/2015 n. 37442 sull'utilizzazione agronomica di acque di vegetazione dei frantoi oleari "Integra il reato di cui all'art. 137 D.Lgs. 3 aprile 2006 n. 152 l'utilizzazione agronomica effettuata in contrasto con le prescrizioni imposte dalle regioni, ivi comprese quelle per il controllo dell'attività. (la fattispecie era relativa ad attività di trasporto delle acque svolta in difetto di documento di trasporto conforme alle disposizioni emanate dalla Regione Puglia).

L'ipotesi invece alla lettera c) dovrebbe costituire una norma di chiusura applicabile ai di violazione di norme che regolano l'utilizzazione agronomica *"tra le quali devono ricomprendersi i decreti ministeriali laddove dettino prescrizioni specifiche direttamente applicabili in difetto della corrispondente disciplina regionale"*⁶.

Le seguenti decisioni hanno configurato il reato di cui al comma 14 dell'art. 137 del decreto legislativo 152/2006:

- utilizzo di effluenti di allevamento in quantità superiore a quella indicata sul piano di utilizzazione agronomica dell'azienda, al di fuori dei casi o dei limiti consentiti (Cass. pen., sez. III, 24/09/2015, n. 38779);
- mancata esibizione del registro di fertirrigazione la cui tenuta e compilazione è obbligatoria, rappresentando la documentazione necessaria per dimostrare su quali appezzamenti di terreno era avvenuto lo spandimento dei liquami e la modalità con cui era effettuata l'operazione di spandimento nel corso degli anni precedenti l'accertamento, con inosservanza delle prescrizioni contenute nel DM 7 aprile 2006 e nella disciplina della Regione Basilicata (Cass. pen. 12264 del 2019).

Passando all'analisi delle sanzioni amministrative, preme precisare che le ipotesi sanzionatorie regionali previste all'art. 12 della LR 6 marzo 2007 n. 4, insieme alle altre disposizioni previste nel Capo, sono state introdotte in attuazione dell'art. 112 del decreto legislativo 152/2006 e sono entrate in vigore il 21 marzo 2007, in vigenza del DM 7 aprile 2006. Tale decreto ha assunto vigenza dopo che la norma (al quale si riferiva, l'art. 38 del decreto legislativo 152/1999) era ormai abrogata per effetto dell'entrata in vigore in data 29 aprile 2006 del Codice dell'ambiente: l'art. 170, comma 11 del decreto legislativo 152/2006 ha previsto che *"fino all'emanazione di corrispondenti atti adottati in attuazione della parte terza del presente decreto, restano validi ed efficaci i provvedimenti e gli atti emanati in attuazione delle disposizioni di legge abrogate dall'articolo 175"*, fra le quali il decreto legislativo 152/1999.

Il concorso fra norma penale e quella sanzionatoria amministrativa regionale deve essere analizzato alla luce dell'art. 9 della legge 689/1981, in particolare il comma 2, secondo il quale *"quando uno stesso fatto è punito da una disposizione penale e da una disposizione regionale o delle province autonome di Trento e di Bolzano che preveda una sanzione amministrativa, si applica in ogni caso la disposizione penale..."*.

⁶ Tratto da: Violazioni delle regole per l'utilizzo agronomico dei reflui e disciplina penale di Pasquale Fimiani, in Rivista Rifiuti n. 297/2021.

La Corte Costituzionale ha precisato che l'“eventuale interferenza degli illeciti amministrativi regionali, e delle relative sanzioni, con i reati previsti dal legislatore statale non determina, di per sé, una violazione della competenza legislativa statale in materia di ordinamento penale, in quanto l'art. 9, secondo comma, della legge n. 689 del 1981 fa sì che la sanzione amministrativa possa in concreto essere irrogata solo in via residuale. Laddove, però, le disposizioni regionali e statali convergono sul medesimo fatto storico, qualificato come illecito amministrativo dalle prime e quale reato dalle seconde, e la legislazione regionale introduca un'eccezione al citato meccanismo della prevalenza, la competenza esclusiva viene lesa, frustrando così l'applicazione uniforme della legge penale per l'intero ordinamento giuridico” (Corte Costituzionale n. 121/2023). Anche la Cassazione si è pronunciata nello stesso senso: “Quando la legge regionale stabilisce sanzioni amministrative in relazione a precetti già tutelati penalmente dalla legge statale, il conflitto tra le due normative va risolto ai sensi dell'art. 9, 2 comma, l. 689/81, attribuendo prevalenza esclusiva alla sanzione penale.” (Cass. pen., Sez. Unite, 12/02/1993, n. 1766).

La previsione dell'art. 9 comma 2 della legge 689 del 1981 è infatti introdotta a garanzia della riserva statale in materia penale in quanto attraverso il principio di specialità le Regioni potrebbero di fatto depenalizzare un reato attraverso la previsione dello stesso fatto quale illecito amministrativo.

Conseguentemente, alla luce di quanto sopra, la sanzione amministrativa regionale ha uno spazio residuale nell'ordinamento giuridico (quale ad esempio la omessa tenuta dei registri di utilizzazione) e un concorso di sanzioni (penale e amministrativa regionale) potrebbe verificarsi solo in caso di disposizioni previste a tutela di beni giuridici diversi. In tutti gli altri casi trovano applicazione le sanzioni penali di cui al comma 14 dell'art. 137 del d.lgs. 152/2006 o quelle connesse alla parte IV dello stesso d.lgs.

Disponibili per ulteriori chiarimenti, si porgono distinti saluti.

Il Responsabile dell'Area

Dott.ssa Cristina Govoni

(Documento firmato digitalmente)

GV