



Ministero delle politiche agricole
alimentari e forestali

DIPARTIMENTO DELLE POLITICHE DI SVILUPPO
DIREZIONE GENERALE DELLO SVILUPPO RURALE

Ufficio

POSR III

Roma

AOO POSR - AOO POSR
REGISTRO UFFICIALE
0012519 - 27/12/2006

Alla Confederazione Nazionale
Coldiretti
Via XXIV Maggio, 43
00187 ROMA

c.a. dott. Stefano Masini

e p.c. Alla Direzione Generale
per la Qualità dei Prodotti
Agroalimentari

SEDE

OGGETTO: problemi di attuazione della normativa sull'impiego del letame in agricoltura.
Rif. Vs n.AS/MAP/1222/AT - 30.11.2006

In riferimento alla nota richiamata in oggetto si comunica quanto segue:

1. è stato richiesto all'Ufficio legislativo di questa Amministrazione, in data 27 novembre u.s., un parere sull'effettiva applicabilità dello *status* giuridico del D.M. 7 aprile 2006. In data 14 dicembre l'U.L. ha risposto confermando che il decreto in questione " *resta in vigore non essendo venuto meno il fondamento giuridico della sua validità ora rinvenibile nell'articolo 112 del D.L.vo 152/2006.* ";

2. la formulazione dell'articolo 185 dello schema di decreto di modifica al D.L.vo 152/2006 prevede, al comma 1 lettera b, l'esclusione del letame dal campo di applicazione dei rifiuti " *qualora contemplato da altra normativa* ".

Questa Amministrazione ha supportato la nuova formulazione dell'art.185 e, sebbene le sentenze della Corte di Giustizia sostengano che " *gli effluenti di allevamento possono sfuggire alla qualifica di rifiuti se vengono utilizzati come fertilizzanti* " tale proposta è stata ritenuta indispensabile al fine di evitare un'interpretazione restrittiva secondo la quale il letame potesse essere considerato rifiuto.

3. relativamente alla normativa in materia di fertilizzanti, D.L.vo 29 aprile 2006 n. 217, sarà cura della Direzione Generale per la Qualità dei Prodotti Agroalimentari, che legge per conoscenza, predisporre un'adeguata disposizione tecnico-applicativa che possa chiarire che " *il letame si configura come fertilizzante solo se imballato ed etichettato, ed ottenuto con il solo fine della commercializzazione* ".

GIUSEPPE AMBROSIO
CAPO DIPARTIMENTO

RECESSIONE DOCUMENTI COMUNE
PROT. N. 4/AT
6 GEN. 2007
AREA AMBIENTE E TERRITORIO



COLDIRETTI

AREA AMBIENTE E TERRITORIO

Protocollo: AS/MAP/1222/AT

D.ssa Laura Marisa LA TORRE

Roma, 30 novembre 2006

Direttore generale per la Qualità
dei Prodotti Agroalimentari

Ministero delle Politiche Agricole,
Alimentari e Forestali

Oggetto: Problemi di attuazione della normativa sull'impiego del letame in agricoltura

In considerazione dell'estrema importanza che il letame riveste nel contesto del processo produttivo in agricoltura, si ritiene urgente sollevare il problema relativo alla mancanza di coordinamento tra le diverse norme che ne disciplinano l'impiego e che, attualmente, rischiano di determinare una sovrapposizione di adempimenti a carico delle imprese agricole, con conseguenze onerose sia sul piano economico che amministrativo.

Si ritiene utile, pertanto, nell'inviare una nota di approfondimento (Allegato 1), formulare alcune proposte di intervento sul piano legislativo ed interpretativo, al fine di consentire lo spandimento del letame rimuovendo i vincoli attualmente esistenti, aggravati, di recente, dall'entrata in vigore delle nuove norme in materia di fertilizzanti.

In particolare, a fronte delle interpretazioni della disciplina vigente, che cercano forzatamente, secondo quanto indicato in allegato, di ricondurre il letame ad una delle fattispecie normative sopra indicate con evidente sovrapposizione di obblighi in capo all'imprenditore agricolo, si chiede, un chiarimento interpretativo ed un'azione coordinata al fine di prevedere:

- a) l'adeguamento della disciplina vigente ai principi stabiliti dalla Corte di Giustizia delle Comunità Europee secondo la quale il

letame non è un rifiuto, ma un *sottoprodotto*. A tal proposito, sarebbe opportuno ottenere, anche nell'ambito dei lavori di revisione della Direttiva quadro in materia di rifiuti, un chiarimento a livello comunitario;

b) nelle more della modifica delle disposizioni comunitarie e nazionali in materia di rifiuti, l'emanazione di una circolare interpretativa che definisca la effettiva applicabilità dello *status* giuridico del DM 7 aprile 2006 al fine di scongiurare il rischio che ne sia dichiarata l'illegittimità, in quanto emanato dopo l'entrata in vigore del D.Lgs. 152/06 "Norme in materia ambientale". Infatti, la dichiarazione di illegittimità del D.M. e la riscrittura dell'art.185 del D.Lgs.152/06, così come previsto nello schema approvato in Consiglio dei Ministri il 12 ottobre u.s., determinerebbero l'assoggettamento del letame alla disciplina dei rifiuti. Inoltre, si evidenzia come le norme tecniche in esso previste costituiscano, al momento, un quadro di riferimento importantissimo per le Regioni e, di conseguenza, per le imprese agricole in vista dell'adeguamento agli obblighi previsti dalla *direttiva nitrati*. L'abrogazione del DM cit., creando un pericoloso vuoto normativo, avrebbe pesanti ripercussioni sull'attuazione del principio di *condizionalità* e potrebbe comportare la perdita dei sostegni comunitari.

c) l'adeguamento delle disposizioni del D.Lgs. 217/2006 al fine di specificare che l'impresa agricola che spande il letame sui propri terreni o lo cede a terzi con il fine della sua utilizzazione agronomica, non assume la qualifica di fabbricante di fertilizzanti specificando, altresì, che ricade nel campo di applicazione del D.Lgs. cit. esclusivamente il letame prodotto per essere immesso in commercio, imballato ed etichettato;

d) nelle more della modifica del D.Lgs. 217 cit., l'emanazione di una circolare che, in via interpretativa, escluda la fattispecie di cui alla lett. c) dal campo di applicazione del decreto. La circolare dovrebbe chiarire che il letame si configura come fertilizzante solo se imballato ed etichettato come tale, in quanto ottenuto in questo caso, con il fine prioritario della sua commercializzazione.

Nel ringraziare per la cortese attenzione e restando in attesa di un gentile riscontro, si inviano cordiali saluti

IL CAPO AREA

Stefano MASINI



ALLEGATO

LA DISCIPLINA GIURIDICA DEL LETAME: ALCUNE PROPOSTE DI INTERVENTO

1. La disciplina giuridica del letame ed i conseguenti obblighi a carico delle imprese agricole

Da un punto di vista meramente agronomico, il *letame* è definito come un miscuglio solido (palabile) di feci, urina e paglia che si ottiene a seguito di un processo di maturazione, generalmente, della durata di 3 o 4 mesi, che permette di migliorare le proprietà fisiche e chimiche del suolo e di arricchirlo in elementi minerali necessari alla crescita dei vegetali¹. In considerazione delle sue proprietà e del fatto che per lo spandimento occorre la disponibilità di una superficie agricola, è, da sempre, oggetto di scambio tra gli imprenditori agricoli senza che questo dia origine ad una transazione di tipo commerciale.

In primo luogo, si evidenzia che il fine dell'impresa agricola non è quello di produrre letame ai fini della sua commercializzazione - come avviene, invece, per i comuni produttori di fertilizzanti - ma quello di doverne garantire l'impiego in quanto *sottoprodotto* del processo di produzione, con l'intenzione non di disfarsene - circostanza che lo farebbe configurare alla stregua di un rifiuto - ma di reimpiegarlo nel processo di produzione aziendale, proprio o di altri, sulla base di buone pratiche agricole e secondo modalità di reciproca solidarietà che sono tipiche dell'esercizio dell'agricoltura.

E' consuetudine invalsa, infatti, oltre al reimpiego del letame in azienda, la comune pratica di cessione dello stesso a terzi agricoltori, non per fini commerciali, quanto per il suo utilizzo agronomico tramite lo spandimento sui terreni.

Si noti, inoltre, che l'orientamento di maggior favore nei confronti del letame è adottato da molte Regioni, tanto che nei *Piani di Sviluppo Rurale*, spesso in attuazione della legislazione sulla condizionalità si esonerano le imprese agricole che spandono solo letame dall'obbligo di presentazione dei *Piani di Utilizzazione Agronomica*².

Nonostante le acclamate proprietà di nutrimento dei terreni agricoli, il *letame* si trova, oggi, ad essere disciplinato contemporaneamente da più disposizioni che non sono tra loro armonizzate: la disciplina sulla prevenzione dell'inquinamento da nitrati di origine agricola, la legislazione sui rifiuti, la

¹ Cfr. In merito, Manuale di agricoltura, ed. HOEPLI, Milano; Enciclopedia Wikipedia, in Internet: <http://it.wikipedia.org/wiki/Letame>.

² Cfr., in merito, Regione Lombardia, DGR 11 febbraio 2005, n. 7/20548 "Elenco dei criteri di gestione obbligatoria e delle buone condizioni agronomiche e ambientali ai sensi del reg. CE 1782/2003. Recepimento DM 5406 del 13 dicembre 2004 relativa all'attuazione dell'art. 5 (condizionalità del DM 5 agosto 2004)".

normativa sui sottoprodotti di origine animale ed, infine, le nuove norme in materia di fertilizzanti.

Inoltre, si noti che lo stesso reg. CE 2003/2003³ non inserisce gli effluenti di allevamento e, dunque, il letame tra i concimi, sì che la previsione arbitrariamente operata di inserire il letame nel campo di applicazione del D. Lgs. 29 aprile 2006, n. 217 "Revisione della disciplina in materia di fertilizzanti", al pari dei fertilizzanti ottenuti da sintesi chimica, deve considerarsi del tutto inopportuna.

In considerazione delle sovrapposizioni esistenti appare utile affrontare le questioni relative agli ambiti di applicazione delle diverse normative.

1.1. La disciplina sulla prevenzione dell'inquinamento da nitrati di origine agricola

A seguito dell'entrata in vigore della direttiva 91/676/CEE relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole (*direttiva nitrati*), il *letame* ricade nella definizione di *effluente di allevamento*⁴ e, quindi, è attualmente disciplinato dalla legislazione in materia di utilizzazione agronomica degli effluenti di allevamento e delle acque reflue delle piccole imprese agroalimentari.

In materia, è stato adottato il DM 7 aprile 2006⁵. Alcuni hanno sollevato delle perplessità rispetto all'efficacia di tale decreto, poiché la sua entrata in vigore è avvenuta qualche giorno dopo la pubblicazione del D.Lgs. 3 aprile 2006 n. 152 "Norme in materia ambientale" che, tra l'altro, all'art. 175, comma 1, lett. bb), abroga espressamente il D.Lgs 152/99, nonché l' art. 38 sul quale il DM cit. è fondato. Tuttavia, si deve ritenere che il D.Lgs 152/06 non determini la decadenza del provvedimento in oggetto, in quanto si rileva una corrispondenza tra le norme, essendo stato l'art. 38 del D.Lgs 152/99 sostituito, di fatto, dall'art.112 del D.Lgs 152/06 il cui testo è esattamente identico al precedente art.38. A conforto di questa tesi vale la circostanza che il DM cit. non è menzionato nell'avviso pubblicato dal Ministero dell'ambiente sulla G.U. 26 giugno 2006, n.146 tra i decreti ministeriali ed interministeriali dichiarati inefficaci a seguito dell'entrata in vigore del D.Lgs 152/06.

1.2. La normativa in materia di rifiuti e di sottoprodotti di origine animale

Con riferimento all'applicabilità della normativa in materia di rifiuti al letame, si riscontra una contraddizione tra le disposizioni contenute nella direttiva

³ Reg. CE n. 2003/2003 relativo ai concimi.

⁴ L'art. 2, lett. g), della dir. cit. definisce effluenti di allevamento le deiezioni del bestiame o una miscela di lettiera e di deiezioni di bestiame, anche sotto forma di prodotto trasformato.

⁵ 7 aprile 2006, 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.

2006/12/CE (e delle relative norme nazionali di recepimento) ed i principi espressi dalla Corte di Giustizia in materia.

In particolare, mentre la direttiva generale sui rifiuti annovera le materie fecali tra i rifiuti esclusi dal campo di applicazione della direttiva qualora già contemplati da altra normativa, la Corte di Giustizia considera tali sostanze, quando siano destinate allo spandimento nell'ambito di corrette pratiche agronomiche, come sottoprodotti.

I due profili meritano separato approfondimento.

Per quanto concerne le disposizioni contenute nella direttiva 2006/12/CE l'art. 2, n. 1, lett. b), iii) prevede che, nella misura in cui gli effluenti di allevamento siano già disciplinati da un'altra normativa sono esclusi dall'ambito di applicazione.

L'interpretazione che comunemente viene data di tale esclusione è che le materie fecali siano da considerarsi quali rifiuti, sebbene vi sia la possibilità di disciplinarne la gestione attraverso una disciplina speciale, anche in parte derogatoria rispetto alla normativa generale in materia di rifiuti. Sulla base di tale interpretazione la mancanza di una disciplina speciale determinerebbe automaticamente l'applicazione delle norme generali sui rifiuti.

Sulle caratteristiche della legislazione speciale, la Corte di Giustizia⁶ ha precisato che "tale nozione di altra normativa può comprendere sia una normativa comunitaria, sia una normativa nazionale che contempli una categoria di rifiuti menzionata all'art. 2, n. 1, lett. b), della direttiva 75/442/CEE, a condizione che tale normativa, nazionale o comunitaria, riguardi la gestione dei detti rifiuti in quanto tali e porti ad un livello di protezione dell'ambiente almeno equivalente a quello previsto dalla detta direttiva.

Pertanto, una legislazione nazionale deve perseguire gli stessi obiettivi della direttiva e raggiungere un livello di tutela dell'ambiente almeno equivalente a quello che risulta dai provvedimenti di applicazione di questa, anche se le modalità adottate dalla detta legislazione nazionale si discostano da quelle previste dalla direttiva quadro.

L'impianto normativo della direttiva generale in materia di rifiuti risulta contraddetto da alcune pronunce della Corte di Giustizia, proprio in materia di effluenti, che hanno riconosciuto il carattere di specialità degli effluenti di allevamento⁷.

La Corte in due sentenze dell' 8 settembre 2005, ha chiarito, rispetto alla disciplina dei rifiuti, che *"gli effluenti di allevamento possono sfuggire alla qualifica di rifiuti, se vengono utilizzati come fertilizzanti dei terreni nel contesto di una pratica legale di spargimento su terreni ben identificati e se lo stoccaggio del quale sono oggetto è limitato alle esigenze di queste operazioni di spargimento"*.

Nelle sentenze viene evidenziato, inoltre, che: *"Non occorre limitare quest'analisi agli effluenti d'allevamento utilizzati come fertilizzanti sui terreni che*

⁶ Causa C-114/01 , AvestaPolarit Chrome Oy , domanda di pronuncia pregiudiziale, proposta dal Korkein hallinto-oikeus – Finlandia

⁷ V. Corte di Giustizia 8 settembre 2005, in causa C-121/03, e C-416/02

appartengono allo stesso stabilimento agricolo che li ha prodotti. Infatti, come la Corte ha già giudicato, una sostanza può non essere considerata un rifiuto ai sensi della direttiva se viene utilizzata con certezza per il fabbisogno di operatori economici diversi da chi l'ha prodotta⁸.

L'ambito di applicazione della nozione di «rifiuto», ai sensi della direttiva 75/442, dipende dal significato del termine «disfarsi», di cui all'art. 1, lett. a), primo comma, della detta direttiva⁹.

In determinate situazioni, un bene, un materiale o una materia prima che deriva da un processo di estrazione o di fabbricazione che non è principalmente destinato a produrlo può costituire non tanto un residuo, quanto un sottoprodotto, del quale l'impresa non cerca di disfarsi ai sensi dell'art. 1, lett. a), primo comma, della direttiva 75/442, ma che essa intende sfruttare o commercializzare a condizioni per essa favorevoli, in un processo successivo, senza operare trasformazioni preliminari". Non vi è, in tal caso, alcuna giustificazione per assoggettare alle disposizioni della detta direttiva, che sono destinate a prevedere lo smaltimento o il recupero dei rifiuti, beni, materiali o materie prime che, dal punto di vista economico, hanno valore di prodotti, indipendentemente da qualsiasi trasformazione, e che, in quanto tali, sono soggetti alla normativa applicabile a tali prodotti, a condizione che tale riutilizzo non sia solo eventuale, ma certo, senza trasformazione preliminare e nel corso del processo di produzione¹⁰.

La Corte ha anche precisato che la disciplina sanitaria contenuta nella direttiva 90/667/CEE in materia di rifiuti animali (ora sostituita dal Reg. 1774/02¹¹) in virtù dell'alto grado di precisione, impone un livello di protezione dell'ambiente equivalente a quello prescritto dalla direttiva generale in materia di rifiuti e che può rappresentare disciplina esaustiva. Pertanto, il *letame*, in quanto ricadente nella definizione di *stallatico* è soggetto alla legislazione sui sottoprodotti di origine animale, seppure potendo beneficiare di alcune semplificazioni proprio in forza del fatto che si tratta di un sottoprodotto naturale non soggetto a trasformazioni prima del suo spandimento sui terreni agricoli.

La mancanza di chiarezza a livello comunitario, relativamente all'inquadramento del *letame* nella categoria dei rifiuti o dei sottoprodotti si ripercuote automaticamente sulla legislazione nazionale di recepimento.

⁸ Ordinanza 15 gennaio 2004, causa C-235/02, Saetti e Frediani, Racc. pag. I-1005, punto 47).

⁹ V. Corte di Giustizia 18 dicembre 1997, in causa C-129/96 Inter-Environnement Wallonie, Racc. pag. I-7411, punto 26

¹⁰V: Corte di Giustizia 18 aprile 2002, in causa C-9/00, Palin Granit e Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus, in Racc. oag. I-3533, punti 34-36.

¹¹ Reg. (CE) n. 1774/2002 del 3 ottobre 2002 recante norme sanitarie relative ai sottoprodotti di origine animale non destinati al consumo umano. Al punto 37 dell'allegato I del reg. CE 1774/02 cit si definisce stallatico "gli escrementi e/o l'urina di animali di allevamento, con o senza lettiera, o il guano non trattati oppure trattati conformemente al capitolo III dell'allegato VIII o altrimenti trasformati in un impianto di produzione di biogas o in un impianto di compostaggio".

Infatti, l'art.8 dell'abrogato D.Lgs.22/97 riproduceva testualmente la formulazione della direttiva, subordinando, quindi, l'esclusione del letame dalla disciplina dei rifiuti alla sussistenza di una normativa speciale di riferimento.

Il D.M. 7 aprile 2006, individua - come detto - le modalità tecniche ed amministrative relative allo spandimento del letame, richiamando espressamente l'art.8 cit., costituiva la disciplina speciale richiesta dalla direttiva.

L'attuale formulazione dell'art.185 del D.Lgs.152/06, invece, prevede, da un lato, l'esclusione incondizionata delle materie fecali dalla disciplina in materia di rifiuti e, però, dall'altro lato, precisa che resta ferma la disciplina di cui al Reg.CE 1774/2002 in quanto disciplina esaustiva ed autonoma.

Lo schema di modifica al D.Lgs.152/06, approvato in Consiglio dei Ministri lo scorso 12 ottobre, infine, riformula l'art.185 subordinando, ancora una volta, l'esclusione del letame dalla disciplina dei rifiuti alla sussistenza di una normativa speciale ed eliminando il chiarimento normativo relativo al rapporto con la disciplina in materia di sottoprodotti di origine animale.

In conclusione, è necessario chiarire, quindi, in analogia con i principi espressi dalla Corte di Giustizia, che il *letame*, quando destinato all'utilizzazione agronomica nell'ambito di corrette pratiche agricole, non rappresenta un rifiuto, ma un *sottoprodotto*.

1.3. La normativa in materia di fertilizzanti

Su tale impianto normativo, già di per sé piuttosto complesso per gli obblighi che sussistono in capo all'impresa agricola, prima e durante la fase di spandimento, si sovrappone, come disciplina concorrente, il D. Lgs. n. 217/06 cit. che, nonostante le perplessità sollevate sul punto, nella fase di elaborazione, include, di fatto, il letame nella categoria dei fertilizzanti, nell'ambito degli ammendanti (come letame *tout court*) e dei fertilizzanti azotati nella forma del letame essiccato.

Ne discende che, in virtù della definizione di fabbricante di cui all'art. 2, lett.i), del D.Lgs. cit.¹², l'impresa agricola che cede a terzi il letame, a titolo oneroso o gratuito, è considerata quale *fabbricante* di fertilizzanti, con il conseguente obbligo di tenuta di quattro registri.

In particolare, con una recente circolare del Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali ¹³ è stato introdotto anche l'obbligo di tenuta del "Registro sull'origine dei fertilizzanti", in aggiunta ai tre registri previsti dal

¹² Ai sensi del d.lgs, 217 cit., il *fabbricante* di fertilizzanti è la persona fisica o giuridica responsabile dell'immissione del fertilizzante sul mercato; in particolare, è considerato fabbricante il produttore, l'importatore, il confezionatore che lavora per conto proprio, o ogni persona che modifichi le caratteristiche di un fertilizzante. Tuttavia, non è considerato fabbricante un distributore che non modifichi le caratteristiche del fertilizzante.

¹³ Circolare Ministro delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali 4 agosto2006, "Chiarimenti sull'applicazione del Dlgs217/2006 concernente la revisione della disciplina in materia di fertilizzanti"

D.Lgs.cit. (registro dei fabbricanti; dei fertilizzanti convenzionali e dei fertilizzanti consentiti in agricoltura biologica).

Gli obblighi di iscrizione e tenuta di tutti questi documenti, se da un lato garantiscono la tracciabilità dei fertilizzanti di sintesi immessi in commercio, dall'altro lato, risulta inutilmente onerosa, sia sul piano economico che amministrativo, per gli agricoltori che scambiano e impiegano nell'ambito di normali pratiche agricole il letame.