



AUDIZIONE SENATO DELLA REPUBBLICA

13a Commissione

Territorio, ambiente, beni ambientali

Affare sulla normativa sui nitrati di origine agricola, anche con riferimento alla situazione in Campania oggetto della deliberazione della Giunta regionale n. 762 del 5 dicembre 2017 (n. 93)

31 ottobre 2018

PREMESSA – LA DIRETTIVA “NITRATI”

La direttiva comunitaria 91/676/CEE, *relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole*, è finalizzata a ridurre e prevenire l'inquinamento delle acque provocato dai nitrati di origine agricola.

Tale direttiva, le cui previsioni devono essere integrate con quelle previste dalla direttiva 2000/60/CE che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque, è stata adottata sul presupposto che, da un lato, l'impiego di fertilizzanti contenenti azoto e concimi organici in agricoltura è necessario, dall'altro lato, un uso eccessivo potrebbe determinare conseguenze sull'ambiente.

La *direttiva nitrati* prevede che gli Stati debbano porre in essere una serie di azioni, tra cui:

- assicurare il monitoraggio delle acque di tutti i tipi di corpi idrici per quanto concerne le concentrazioni di nitrati e lo stato trofico;
- individuare le acque inquinate o a rischio di inquinamento in base ai criteri definiti nell'allegato I della direttiva stessa;
- designare le zone vulnerabili ai nitrati, vale a dire le zone che scaricano nelle acque in stato di compromissione e che concorrono all'inquinamento;
- definire codici di buone pratiche agricole;
- definire programmi di azione che comprendano misure per prevenire e ridurre l'inquinamento delle acque provocato dai nitrati e che siano attuati su base obbligatoria nelle zone vulnerabili ai nitrati designate o nell'intero territorio nazionale;
- procedere al riesame ed alla eventuale revisione della designazione delle zone vulnerabili ai nitrati e dei programmi di azione almeno ogni quattro anni;
- presentare alla Commissione ogni quattro anni una relazione di valutazione dell'attuazione della direttiva con informazioni relative ai codici di buone pratiche agricole, alle zone vulnerabili ai nitrati, ai risultati del controllo delle acque e ai corrispondenti aspetti dei programmi di azione.

La definizione di programmi di azione e la delimitazione di aree vulnerabili da nitrati rappresentano due strumenti centrali della direttiva.

Con specifico riferimento ai programmi di azione, la direttiva prevede che questi debbano tenere conto:

- a) dei dati scientifici e tecnici disponibili, con riferimento principalmente agli apporti azotati rispettivamente di origine agricola o di altra origine;
- b) delle condizioni ambientali nelle regioni interessate dello Stato membro.

In merito alla perimetrazione delle aree vulnerabili, le acque compromesse sono individuate adottando, tra l'altro, i criteri seguenti:

- qualora le acque dolci superficiali, in particolare quelle utilizzate o destinate alla produzione di acqua potabile, contengano o possano contenere, se non si interviene, una concentrazione di nitrati superiore a quella stabilita secondo le disposizioni della direttiva 75/440/CEE;
- qualora le acque dolci sotterranee contengano oltre 50 mg/l di nitrati o possano contenere più di 50 mg/l di nitrati se non si interviene;
- qualora i laghi naturali di acqua dolce o altre acque dolci, estuari, acque costiere e marine, risultino eutrofiche o possano diventarlo nell'immediato futuro se non si interviene.

Nelle aree designate come vulnerabili da nitrati, la possibilità di utilizzare azoto organico sui terreni è limitata a 170 kg/ha/anno, a fronte dei 340 kg/ha/anno che l'Italia ha fissato come limite per le aree "non vulnerabili".

La direttiva comunitaria prevede la possibilità di concedere deroghe al limite massimo di 170 kg di azoto per ettaro all'anno proveniente da utilizzazione agronomica di effluenti di allevamento nelle zone vulnerabili, a condizione che siano rispettati i criteri oggettivi di cui all'allegato III della direttiva e che le quantità in deroga non pregiudichino il conseguimento degli obiettivi. La deroga è concessa mediante una decisione di esecuzione della Commissione, sentito il parere del comitato "Nitrati" che coadiuva la Commissione nell'applicazione della direttiva. Tale richiesta deve essere supportata da circostanziate informazioni agro-zootecniche e ambientali e da dati di monitoraggio che dimostrino come l'elevazione dei quantitativi di azoto (in genere fino a 250 kg/ha/anno) non rischi di compromettere lo stato qualitativo delle acque sotterranee e superficiali.

In caso di riconoscimento della deroga (come avvenuto in Italia per alcune Regioni del nord Italia con la Decisione di esecuzione 2011/721/UE del 3 novembre 2011 e, successivamente, 2016/1040/UE della Commissione del 24 giugno 2016) gli standard di gestione imposti agli agricoltori che beneficiano delle deroghe sono più elevati rispetto a quelli previsti nei programmi di azione, con obblighi aggiuntivi per quanto concerne la pianificazione dei nutrienti e vincoli supplementari per quel che riguarda la gestione dei terreni.

Da un punto di vista operativo, la direttiva nitrati raccomanda il ricorso ad una fertilizzazione bilanciata a livello di azienda agricola, che consiste nell'evitare perdite, fornendo alle colture il corretto quantitativo di nutrienti di cui necessitano.

In particolare, il bilancio dei nutrienti è definito come la differenza tra l'apporto di nutrienti all'interno di un sistema agricolo (principalmente effluenti di allevamento e fertilizzanti) e le emissioni di nutrienti all'esterno del sistema (l'assorbimento di nutrienti da parte di colture e pascoli). Quando non tutti i fertilizzanti e gli effluenti di allevamento sparsi sul terreno sono assorbiti dalle piante o rimossi durante il raccolto si verifica un'eccedenza di nutrienti che costituisce una potenziale dispersione nell'ambiente oppure il rischio di una futura dispersione tramite l'accumulo nel suolo.

Dal 2005 le misure previste dalla Direttiva Nitrati sono state inserite tra i Criteri di Gestione Obbligatoria della Condizionalità, principio secondo il quale le aziende agricole possono beneficiare degli aiuti comunitari derivanti dalla Politica Agricola Comune (PAC), a condizione che rispettino una serie di impegni quali: corretta gestione agronomica dei terreni, salvaguardia dell'ambiente, sanità pubblica, salute degli animali e delle piante e benessere degli animali.

LA NORMATIVA NAZIONALE IN MATERIA DI NITRATI

La *direttiva nitrati* avrebbe dovuto essere recepita da tutti gli stati membri entro il 19 dicembre 1993.

L'Italia ha proceduto con ritardo al completo recepimento, con sia riferimento alla definizione del quadro normativo che alla designazione delle zone vulnerabili.

In merito all'insufficiente designazione delle zone vulnerabili e delle misure obbligatorie previste dal programma d'azione, l'Unione europea, nell'aprile del 2006, aveva notificato al nostro Paese una formale costituzione in mora (procedura n. 2163/2006). La procedura di infrazione è stata archiviata.

Il quadro normativo nazionale di recepimento si è, mano a mano, completato attraverso l'approvazione del decreto legislativo 11 maggio 1999, n. 152 (sostituito dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n.152); dal decreto ministeriale 19 aprile 1999 recante approvazione del codice di buona pratica agricola nonché dal decreto ministeriale 7 aprile 2006 contenente norme tecniche per la disciplina dell'utilizzazione agronomica degli effluenti di allevamento, ora sostituito con il decreto ministeriale 25 febbraio 2016.

Nel dettaglio, con il decreto ministeriale del 7 aprile 2006, l'Italia si è dotata del quadro di riferimento nazionale per l'adozione, da parte delle Regioni, di programmi d'azione conformi alle disposizioni comunitarie. Il decreto ministeriale 25 febbraio 2016, che ha sostituito il decreto ministeriale 7 aprile 2006, contiene la disciplina dell'intero ciclo dell'utilizzazione agronomica degli effluenti di allevamento e del digestato proveniente dagli impianti di biogas (produzione, raccolta, stoccaggio, fermentazione e maturazione, trasporto e spandimento) sia nelle zone che non presentano problematiche connesse all'inquinamento da nitrati (zone non vulnerabili), sia nelle zone vulnerabili da nitrati di origine agricola.

Il decreto fissa, per le zone non vulnerabili e per quelle vulnerabili, specifici divieti spaziali e temporali per l'utilizzazione dei letami e dei liquami, volumi di stoccaggio degli effluenti di allevamento, norme tecniche per la costruzione dei contenitori di stoccaggio per i materiali palabili e non palabili, modalità di utilizzazione agronomica degli stessi effluenti zootecnici e relative dosi di applicazione in funzione delle esigenze colturali.

Per quanto riguarda in particolare le zone vulnerabili, oltre agli obblighi già individuati a livello comunitario ai fini della protezione e del risanamento di dette zone (misure previste dagli Allegati II e III della Direttiva nitrati), il decreto prevede ulteriori rigorose misure.

In tale articolato quadro normativo si sono inserite, in tempi diversi, le delibere regionali di designazione delle zone vulnerabili da nitrati e di approvazione dei relativi Programmi d'Azione che dovrebbero tenere conto delle specificità territoriali.

IL PERCORSO AVVIATO PER L'INDIVIDUAZIONE DELLE FONTI DI PRESSIONE

Nella relazione inviata all'Unione europea dal Ministero dell'Ambiente per il quadriennio 2004-2007, è precisato che: *“la conoscenza più articolata, derivante da una rete di monitoraggio più estesa rispetto al quadriennio precedente, determina la necessità di avviare studi ed approfondimenti al fine di comprendere le cause di detti superamenti in quanto il fenomeno potrebbe non essere ascrivibile alla presenza di attività agricole significative, ma ad altre cause, quali una drastica riduzione delle portate dei corsi d'acqua che si verifica, soprattutto nel periodo estivo, nel caso di fiumi a regime torrentizio....ed alla presenza di scarichi di impianti di depurazione in prossimità delle stazioni di monitoraggio”.*

Parallelamente, sulla base di ricerche condotte dalla Regione Lombardia con l'Università di Milano e sovrapponendo la mappa delle

zone vulnerabili con quella dei punti di superamento della concentrazione dei nitrati è stato dimostrato che ci sono intere zone designate che non presentano alcun superamento della soglia dei 50 mg/l, necessaria a giustificare la designazione come vulnerabile dell'area. Altre aree mostrano, invece, un diffuso superamento della soglia dei 50 mg/l, ma non risulta che rivesta un ruolo realmente significativo il carico zootecnico, quanto, invece, la pressione delle acque reflue urbane in relazione alle criticità depurative o delle acque reflue di origine industriale.

L'osservazione risulta avvalorata dalla apertura di diverse procedure di infrazione avviate con riferimento agli scarichi civili ed industriali.

Le esperienze di attuazione e le più avanzate conoscenze scientifiche sugli effetti sinergici delle misure previste nei programmi di azione sui nitrati hanno quindi evidenziato la necessità di adottare un approccio integrato alle politiche in materia di azoto prendendo in considerazione l'intero ciclo dell'azoto e le possibili diverse fonti di pressione.

Sulla base di tali considerazioni, su richiesta di COLDIRETTI, la Conferenza Stato regioni ha sottoscritto un accordo (Accordo del 5 maggio 2011) per l'applicazione della direttiva finalizzato alla verifica della congruità dell'attuale perimetrazione rispetto ai monitoraggi ed alla definizione dei carichi inquinanti attribuibili ai diversi settori civili e produttivi, per una razionale ed equa ripartizione delle rispettive responsabilità e dei conseguenti oneri.

Tra gli obiettivi dell'accordo si segnalano, in particolare:

- l'aggiornamento delle zone vulnerabili e l'adeguamento dei programmi di azione con attribuzione proporzionale degli adempimenti a carico delle imprese zootecniche in ragione delle accertate responsabilità;
- l'individuazione degli strumenti finanziari necessari per gli investimenti aziendali diretti all'adeguamento infrastrutturale degli obiettivi di stoccaggio degli effluenti;
- la definizione della disciplina e relativo finanziamento, del ciclo di gestione degli effluenti zootecnici, comprensivi degli impianti di stoccaggio e di valorizzazione energetica.

L'accordo prevede, tra l'altro, la predisposizione di uno studio da parte di ISPRA (Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale), finalizzato alla verifica della congruità dell'attuale perimetrazione rispetto ai monitoraggi ed alla definizione dei carichi inquinanti attribuibili ai diversi settori civili e produttivi, per una

razionale ed equa ripartizione delle rispettive responsabilità e dei conseguenti oneri.

ISPRA, in attuazione dell'Accordo, ha avviato gli studi ed ha prodotto i primi risultati. Obiettivo del lavoro è stato quello di predisporre un quadro sinottico complessivo, per cinque regioni indagate (Piemonte, Friuli Venezia giulia, Lombardia, Veneto, Emilia Romagna), della potenziale pericolosità sino alla scala comunale, a cui sono esposte le acque sotterranee in ragione delle pressioni esercitate sul suolo dal territorio e da alcune attività antropiche.

Dallo studio ISPRA, applicando differenti metodologie di analisi, è emerso che circa il 50% del territorio può essere descritto da un basso grado di pericolo e che la maggior parte del territorio, indipendentemente dal grado di pericolo ad esso associabile, è prevalentemente soggetto alla presenza di sorgenti multiple. Il quadro sinottico complessivo evidenzia, inoltre, come il contributo "prevalente" di natura "zootecnica" (al pari di quello "civile") interessi non più del 10% delle superfici regionali (tranne nel Piemonte in cui il primo raggiunge il 19%), né interessa le aree esposte a pericolo alto ed elevato d'impatto, se non per limitatissime percentuali delle superficie regionale in Piemonte ed in Lombardia. Tale risultato evidenzia la non attribuibilità a tali tipologie di sorgenti, cioè allo "zootecnico prevalente" ed al "civile prevalente", di una comunemente e aprioristicamente assunta, unica e significativa responsabilità del processo di contaminazione da nitrati.

Nella sostanza, quindi, il settore agricolo, ancora oggi, paga un prezzo pesantissimo in termini di limitazioni e costi produttivi e della sovrapposizione, nei valori rilevati dalle analisi periodicamente comunicate alla Commissione europea, degli scarichi civili con quelli agricoli.

LA DELIBERA DELLA REGIONE CAMPANIA – ANALISI E CRITICITÀ

La delibera della Giunta Regionale della Campania n. 762 del 5 dicembre 2017 recante “*Nuova delimitazione delle zone vulnerabili ai nitrati di origine agricola*”, pubblicata nel B.U.R.C. n. 89 dell'11 dicembre 2017 si inserisce nel quadro delineato in maniera critica, avendo determinato una nuova perimetrazione delle zone vulnerabili da nitrati a livello regionale, in completa contraddizione e controtendenza rispetto al percorso delineato, a partire dal 2011, con l'Accordo Stato - Regioni citato.

1) Analisi della delibera

La nuova delibera della Giunta regionale campana attiene alla delimitazione delle aree vulnerabili da nitrati aree agricole per circa 316.470 ettari, pari al 23,15% della superficie totale regionale, rispetto ai 158.000 ettari previsti nella precedente delimitazione, approvata con D.G.R. n. 56 del 7 marzo 2013.

La delibera risulta attualmente oggetto di ricorso amministrativo, presentato da Coldiretti e da altre organizzazioni di categoria.

A breve distanza dall'approvazione della delibera, la Regione ha provveduto, con decreto dirigenziale n. 02 del 12 febbraio 2018, a sospendere l'efficacia della nuova delimitazione, nelle more della revisione del vigente programma di azione che, tra l'altro, ai fini dell'approvazione deve essere sottoposto alla procedura di valutazione ambientale strategica.

La moratoria disposta può rappresentare un utile strumento per consentire una più approfondita istruttoria e favorire l'adozione dei necessari provvedimenti correttivi, finalizzati, da un lato, ad evitare una ingiusta e sovradimensionata penalizzazione del comparto primario e, dall'altro lato, l'omessa adozione di misure adeguate da applicare a settori effettivamente responsabili della compromissione.

2) Criticità

Nelle aree dichiarate come aree vulnerabili con la nuova delibera campana ricadono, tra l'altro, aree vocate ad attività zootecniche, costituenti, all'interno del comparto primario, punti di forza in termini di prodotto e di platea occupazionale.

La nuova delimitazione - che, come chiarito, si traduce nell'imposizione di significativi oneri burocratici ed economici per le imprese ubicate nelle aree dichiarate come vulnerabili - è destinata a produrre, nel breve e medio periodo, una significativa contrazione (stimata in percentuale pari al 37%) del patrimonio zootecnico campano e devastanti ricadute sull'economia regionale, dovendo considerare come il comparto bufalino (tra allevamento e trasformazione) rappresenta circa il 18% del P.I.L. , che si eleva al 25% ove si consideri l'indotto.

A tali dati preoccupanti, deve aggiungersi che la delibera, in particolare, presenta diversi vizi di metodo nell'analisi di base che ha condotto alla nuova delimitazione.

In primo luogo, non risulta essere stato considerato che il territorio regionale è interessato da una superficie agricola utilizzata (SAU) pari a

circa 549.270,5 ettari, di cui circa 376.578 a colture cerealicole-foraggere che, come noto, determinano alta asportazione di azoto.

Inoltre, è evidente come il provvedimento di delimitazione di una zona vulnerabile (che, come premesso, è destinato ad incidere pesantemente sulle attività esercitabili in quella area) presupponga, quanto meno lo svolgimento di una adeguata istruttoria circa:

- il livello di inquinamento esistente;
- la tipologia e consistenza delle attività svolte nelle aree che risultano compromesse;
- eventuali elementi e fonti naturali di inquinamento, preesistenti e/o indipendenti da quello antropico;
- il rapporto di causa ed effetto tra questi fattori, vale a dire, l'individuazione di quanto ciascuno degli elementi (naturali o antropici) incide sull'inquinamento esistente o rischia di aggravarlo e, quindi, la tipologia ed il livello di inquinamento che ogni fonte di pressione è in grado di causare.

Solo partendo da un'analisi completa e dettagliata che individui le relazioni causa-effetto è possibile intervenire in maniera puntuale, efficace ed adeguata per limitare o prevenire la compromissione ambientale, definendo gli strumenti più utili ed adeguati.

Il vizio di metodo riscontrabile nella procedura di revisione in esame consiste, in primo luogo, nella erronea e superficiale presunzione dell'attribuzione dell'inquinamento da nitrati al solo settore agricolo, adottando un metodo di analisi non selettivo.

E' noto, infatti, come le fonti di pressione, in argomento, siano molteplici (scarichi urbani, scarichi industriali, deficit o assenza di adeguata depurazione, fonti naturali, ecc.) e come ognuna di esse, in relazione al diverso contesto economico e territoriale, sia in grado di apportare un contributo anche significativo al fenomeno dell'inquinamento da nitrati.

D'altra parte, come evidenziato anche nella sentenza del TAR Friuli Venezia Giulia, n.551/07, che ha annullato la delibera della giunta regionale 2323/06 per quanto riguarda la individuazione delle zone vulnerabili da nitrati di origine agricola neppure una "verosimile" attribuibilità dell'inquinamento al settore agricolo potrebbe "*da sé sola giustificare, senza prove certe, l'imposizione di vincoli e gravami a carico dei produttori agricoli*".

Dovendosi, quindi, contestare la premessa metodologica della delibera, va rilevato, in secondo luogo, come vi sia una carenza di istruttoria sugli elementi che necessariamente dovrebbero essere alla

base del provvedimento regionale, finalizzati ad individuare fonti di inquinamento ed adeguati strumenti di intervento.

E' importante precisare che, nella sentenza citata, il TAR ha precisato che *“appare all'evidenza necessario che la concretezza del rischio al quale si intende in via precauzionale far fronte sia frutto di una valutazione serie e ponderata e, cioè, di un'istruttoria accurata e conclusiva”*.

Manca del tutto, inoltre, l'analisi della eventuale interazione con altri strumenti di pianificazione posti a tutela del territorio e dello sviluppo rurale (es. Piani di sviluppo rurale).

Tale carenza di istruttoria determina come corollario la mancata ponderazione di rilevanti interessi e conduce alla previsione di misure ed azioni, solo in apparenza finalizzate a limitare o prevenire l'inquinamento da nitrati che, in realtà, si traducono in limiti ingiustificati, sproporzionati e, soprattutto, inadeguati rispetto all'obiettivo.

A ciò va aggiunto che, nel tempo, non risulta che siano state analizzate le diverse misure del Programma di azione, né che siano state previste misure flessibili ed “a scalare”, in considerazione dell'evoluzione dei monitoraggi e dell'eventuale riscontro di mutati livelli di inquinamento.

L'importanza di un monitoraggio adeguato è chiaramente indicata nella Comunicazione della Commissione (COM(2018) 257 final del 4 maggio 2018) relazione sull'applicazione della direttiva 91/676/CEE del Consiglio relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole, elaborata in base alle relazioni presentate dagli Stati membri per il periodo 2012-2015, che sottolinea: *“Un buon monitoraggio della qualità delle acque rappresenta il punto di partenza per l'adeguata attuazione della direttiva sui nitrati, in quanto è fondamentale per individuare le acque inquinate e per designare le zone vulnerabili ai nitrati, nonché per adottare misure idonee nei programmi di azione. Anche se la direttiva sui nitrati stabilisce alcune disposizioni generali sul monitoraggio, la definizione del programma e della strategia di monitoraggio (ubicazione delle stazioni, densità della rete, frequenza e tempistiche di campionamento, ecc.) rientra fra le responsabilità degli Stati membri”*. La Comunicazione, peraltro, evidenzia che *“I dati segnalati evidenziano una disomogeneità degli sforzi compiuti dagli Stati membri nel monitoraggio delle acque e un elevato numero di nuove stazioni, senza che si evidenzia alcuna tendenza nell'UE nel suo complesso. L'intensità del monitoraggio (ad esempio, la densità delle reti di monitoraggio e la frequenza del campionamento), infatti, varia notevolmente tra gli Stati membri e potrebbe non essere sempre idonea alla valutazione delle pressioni reali”*.

La conferma della molteplicità di fonti di pressioni in Campania è legata, altresì, all'analisi delle molteplici procedure di infrazione e sentenze di condanna intervenute in sede comunitaria per la violazione o la mancata applicazione della Direttiva 1991/271/CE relativa al trattamento delle acque reflue urbane che hanno interessato e interessano, tuttora, diversi agglomerati in Campania.

Il perdurante stato di inquinamento derivante da problematiche connesse al settore della depurazione è confermato dalla condanna disposta dalla Corte di giustizia con la sentenza del 31 maggio 2018, a cui deve aggiungersi l'ulteriore procedura di infrazione avviata a luglio 2018. In particolare, con la sentenza del 31 maggio 2018 resa nella causa C- 251/17, la Corte di giustizia ha affermato che la Repubblica italiana, non avendo adottato tutte le misure necessarie per l'esecuzione della sentenza del 19 luglio 2012, Commissione/Italia (C-565/10) è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza dell'articolo 260, paragrafo 1, TFUE. La Repubblica italiana è stata, quindi, condannata a pagare alla Commissione europea una penalità di oltre trenta milioni di euro per ciascun semestre di ritardo nell'attuazione delle misure necessarie per ottemperare alla sentenza del 19 luglio 2012, a partire dalla data della pronuncia della sentenza e fino all'esecuzione integrale della stessa ed a versare una somma forfettaria di 25 milioni di euro.

Che lo stato della depurazione in Campania sia molto critico è confermato anche dal piano di tutela delle acque e dagli indirizzi strategici per la pianificazione della tutela delle acque in Campania dell'ottobre 2017, che testualmente recita: *“i dati del monitoraggio Arpac e la classificazione dello stato chimico ed ecologico riportati nel Piano di Gestione delle Acque 2015-2021 del Distretto Idrografico dell'Appennino Meridionale evidenziano, ad esempio, che solo il 35% dei corpi idrici fluviali della Campania sono classificati con lo stato ecologico almeno “buono”, il 29% sono classificati in stato ecologico “sufficiente”, mentre risultano criticità evidenti per il 29% dei casi. Migliore è la situazione riguardo allo stato chimico, in quanto l'87% dei corpi idrici fluviali sono classificati con lo stato chimico “buono”, mentre solo il 6% risultano in stato chimico “non buono”. Altrettanto avviene per i corpi idrici sotterranei dei quali l'88% presenta uno stato chimico “buono”. Alcuni squilibri sono legati a deficit infrastrutturali dovuti anche ai mutamenti delle esigenze territoriali oltre che all'obsolescenza di molte opere che necessitano di urgenti interventi di ammodernamento. Per quanto concerne il trattamento delle acque reflue urbane, ad esempio, la Campania è interessata da due procedure di infrazione comunitaria per un elevato numero di agglomerati depurativi urbani ritenuti non conformi alla direttiva comunitaria 91/271/CE a causa del mancato o insufficiente collettamento ed inadeguato trattamento dei reflui”.*

Ma non è tutto: una recente indagine Legambiente sulle acque in uscita dagli impianti di depurazione in Campania ha rilevato come non risultino conformi il 38% dei controlli. La maglia nera è spettata al bacino del Sele dove i controlli non conformi sono risultati pari al 71%, mentre per il bacino del Sarno il 10% e per il bacino del Tusciano il 50%.

Tali irregolarità sono state denunciate anche dai consiglieri regionali del Movimento 5 Stelle Campania, che hanno chiesto la nomina di un commissario *ad acta* al Ministero dell'Ambiente ed hanno denunciato, con un esposto alla Procura, l'omissione di controlli da parte dell'Arpac sugli scarichi delle acque reflue, per segnalare che non risultano eseguiti controlli sugli scarichi delle acque reflue dal 2014 al 2016 per la verifica del rispetto dei limiti previsti per gli impianti di depurazione sia nella provincia di Avellino che di Salerno.

Alle Procure delle cinque province campane è stato chiesto di accertare eventuali profili d'illiceità penale dei fatti indicati, sottolineando che non è possibile tutelare i cittadini se il numero di controlli eseguiti è inferiore al minimo previsto dalla norma. Una mancanza gravissima laddove la rete fognaria riceva anche scarichi di acque reflue industriali ed il numero di prelievi effettuati non risulta conforme alla normativa italiana e alle disposizioni comunitarie in materia.

Nell'esposto si evidenzia che gli scarichi degli impianti di depurazione si immettono tutti in corsi d'acqua superficiale o direttamente a mare, come indicato dagli stessi documenti pubblicati dall'Arpac. Il mancato rispetto dei limiti tabellari degli scarichi provoca certamente l'inquinamento dei ricettori, con conseguenze sia sull'ambiente che sulla salute dei cittadini.

PROPOSTE DI SOLUZIONE DEL PROBLEMA NITRATI

Da quanto esposto risulta evidente la necessità di procedere tempestivamente alla revisione della delibera adottata dalla Regione Campania, procedendo ad una nuova istruttoria, nel rispetto dei criteri indicati ed espressamente condivisi in sede di Conferenza Stato Regioni, con l'Accordo firmato nel 2011.

In via generale, quindi, occorre promuovere in sede comunitaria una riflessione approfondita sull'effettivo contributo del settore agricolo nazionale al problema dell'inquinamento da nitrati, considerando unitariamente, tanto a livello di indagine che normativo, i nitrati di origine agricola e quelli di origine civile.

Al fine di risolvere le problematiche connesse alla gestione dei nitrati si possono, quindi, individuare una serie di azioni prioritarie:

1) Designazione delle zone vulnerabili

- Procedere ad una ricognizione del monitoraggio effettuato da ISPRA per una valutazione di congruità dell'attuale perimetrazione con le risultanze dello studio;
- procedere ad una mappatura delle concorrenti fonti di pressione, in modo da tenere conto del differenziale di impatto derivante dalle attività zootecniche;
- procedere alla revisione dei criteri e della metodologia per la revisione delle zone vulnerabili, in modo da contabilizzare, in attuazione di quanto previsto dall'articolo 5 della Direttiva quadro, gli apporti azotati di origine diversa da quella agricola, in base alle diverse condizioni ambientali nelle Regioni. Considerare, ancora, la differenza tra punti di contaminazione puntuale e punti di contaminazione diffusa, delle dinamiche, in netta diminuzione, del settore zootecnico; il rapporto di causa ed effetto tra i diversi fattori concorrenti;
- adottare un approccio dinamico nella valutazione dei fattori di vulnerabilità specifica, in modo da considerare adeguatamente l'andamento dell'azoto nei sistemi suolo/clima/culture e altri fattori incidenti, quale, ad esempio, la capacità di autodepurazione della falda.

2) Definizione delle misure previste dai Programmi di azione

- Acquisire dalle Regioni una valutazione di efficacia delle misure adottate nei Programmi di azione vigenti;
- procedere ad una ricognizione delle misure presenti nei diversi Programmi di azioni regionali ed effettuare una valutazione dei costi sulle imprese derivanti dall'applicazione delle stesse, in modo da individuare le misure che, a parità di efficacia, possano risultare meno onerose per le imprese;
- assicurare la previsione, nei Programmi di azione, di misure specifiche per il contenimento dell'apporto di nitrati per lo svolgimento di attività non agricole individuate tra le fonti di pressione e, in tale ipotesi, l'obbligo di tenere proporzionalmente conto della corrispondente riduzione del carico di nitrati;
- assicurare la previsione, nei Programmi di azione, di strumenti di flessibilità che consentano di adeguare le misure, nel rispetto della direttiva quadro e della tutela ambientale e sanitaria, alle condizioni climatiche o territoriali vigenti (ad esempio, possibilità di adozione di

ordinanze da parte dei Comuni per la definizione di diversi calendari di spandimento).

3) Revisione della Direttiva 91/676/CEE

Nel lungo periodo, si ritiene necessario assicurare che il metodo proposto sia esteso a livello europeo, anche considerata la posizione di altri Stati membri (v. allegato) in modo da avviare i lavori per la revisione della direttiva quadro.

In secondo luogo, meriterebbe approfondimento la posizione dell'Italia, rispetto a quella degli altri Stati membri, che, anche sulla base di quanto emerso dai recenti studi nazionali, non risulta un Paese particolarmente *inquinatore* sotto il profilo in analisi.

DIRETTIVA NITRATI – PROCEDURE D’INFRAZIONE (PASSATE E PRESENTI)

Grecia (chiusa con condanna alla Grecia)

Il 20 giugno 2013 la Commissione Europea ha adito la Corte di Giustizia UE accusando la Grecia di non aver adottato misure sufficienti per garantire i limiti di nitrati previsti dalla direttiva del 1991. La Grecia veniva accusata di non avere ancora designato un numero di zone vulnerabili all'inquinamento da nitrati e non aveva adottato misure idonee per combattere l'inquinamento da nitrati. La Commissione ha inviato un parere motivato alla Grecia, in risposta al quale le autorità nazionali hanno designato alcune Zone Vulnerabili. Ciononostante la Commissione non ha giudicato sufficiente le azioni intraprese. Il 23 aprile 2015, la Corte di Giustizia si è pronunciata condannando la Grecia per non aver adempiuto alle previsioni della Direttiva Nitrati. Nel 2017, la Commissione non si è dichiarata soddisfatta delle misure adottate ed ha inviato alla Grecia una notifica formale prima di adire la Corte per l'erogazione di sanzioni finanziarie contro la Grecia.

Estonia

Il 25 febbraio 2016 la Commissione Europea ha sollecitato l'Estonia a prendere provvedimenti per combattere l'inquinamento delle acque provocato dai nitrati. La Commissione ritiene che la legislazione nazionale estone non comprenda ancora misure sufficienti per raggiungere gli obiettivi della direttiva per quanto riguarda l'istituzione del programma d'azione per le zone vulnerabili all'inquinamento da nitrati. Tra le carenze si annoverano periodi troppo brevi di divieto di applicazione al terreno di fertilizzanti e la mancanza di una chiara metodologia in risposta all'obbligo generale di una fertilizzazione equilibrata. La Commissione ha inviato un parere motivato che esorta le autorità estoni a conformarsi al diritto dell'UE in questo settore.

Bulgaria e Slovacchia

Il 29 settembre 2016 la Commissione europea ha invitato i due Paesi a conformarsi alla normativa UE. Nel marzo 2013 la Commissione ha avviato una procedura d'infrazione contro le autorità bulgare dopo aver individuato una serie di carenze nel programma nazionale d'azione

per i nitrati, come previsto ai sensi delle norme dell'UE sui nitrati. Sebbene la Bulgaria abbia ora affrontato una serie di questioni in seguito alla modifica del programma d'azione per i nitrati nel giugno 2016, il paese continua a non rispettare disposizioni fondamentali, quali quelle relative all'applicazione di fertilizzanti al terreno e al limite di 170 kg N/ha/anno per l'utilizzo degli effluenti di allevamento. Nel novembre 2012 la Commissione ha avviato una procedura d'infrazione contro la Slovacchia dopo aver individuato una serie di carenze nell'attuazione e applicazione delle norme dell'UE sui nitrati. Sebbene la Slovacchia abbia ora risolto la maggior parte delle questioni in seguito all'adozione della legge sui concimi, il paese deve ancora designare un numero sufficiente di zone vulnerabili ai nitrati e assicurare che il programma d'azione per i nitrati sia conforme al diritto dell'UE.

Polonia (archiviata)

Il 20 novembre 2014 la Corte di giustizia dell'UE aveva dichiarato che la Polonia aveva designato in modo insufficiente le zone vulnerabili e non aveva incluso misure adeguate nei programmi d'azione, come richiesto dalla Direttiva Nitrati. La conformità alla direttiva sui nitrati da parte della Polonia è particolarmente importante per affrontare il grave problema dell'inquinamento del Mar Baltico, che presenta livelli eccessivi di nitrati. Quasi tutte le acque della Polonia defluiscono nel Mar Baltico. Nel luglio 2017 la Polonia ha varato una nuova legge sulle acque, che estende l'applicazione del programma d'azione da una piccola parte all'intero territorio del paese. La Polonia ha anche individuato le misure appropriate in un nuovo programma d'azione che corregge i problemi rilevati. Pertanto la Commissione ha archiviato la procedura d'infrazione lo scorso 19 luglio.

Germania (chiusa con condanna alla Germania)

Il 28 aprile 2016 la Commissione Europea ha adito la Corte di Giustizia UE accusando la Germania di non aver preso misure forti per combattere l'inquinamento dell'acqua causato dai nitrati. La decisione della Commissione è intervenuta a seguito di un parere inviato alle autorità tedesche nel luglio 2014. I dati presentati dalla Germania nel 2012 e alcuni rapporti delle autorità tedesche mostravano un peggioramento dell'inquinamento da nitrati nelle acque sotterranee e superficiali, compreso il Mar Baltico. Nonostante queste tendenze, la Germania non ha adottato sufficienti misure aggiuntive per affrontare efficacemente l'inquinamento da nitrati e rivedere la propria legislazione pertinente per rispettare le norme dell'UE sui nitrati. Nel 2016 la

Germania eccedeva del 28% il limite dei 50mg di nitrati per litro d'acqua. La Germania ha rivisto la sua ordinanza sui fertilizzanti nel 2017 e ha stabilito nuovi limiti per la concimazione dell'azoto, un periodo di tempo prolungato per i divieti dei fertilizzanti e le aree prive di fertilizzanti attorno ai corpi idrici. La Corte di giustizia lo scorso 21 giugno ha affermato che le modifiche intraprese sono ancora insufficienti ed ha pertanto condannato la Germania.

Francia (chiusa per modifica del piano d'azione)

La controversia fra Francia ed UE sul tema della qualità dell'acqua nasce nel 2001, quando la Corte di Giustizia dell'Unione europea ha condannato la Francia per il mancato adempimento delle norme UE sulla qualità delle acque di superficie utilizzate per la produzione di acqua potabile. Successivamente, la Commissione Europea ha deferito la Francia alla Corte di Giustizia il 27 giugno 2007, accusando l'eccessiva presenza di nitrati nella acque di superficie della Bretagna. Ha richiesto alla Corte di giustizia una sanzione pecuniaria di 28 milioni di euro e una penalità giornaliera di 117 882 euro. Tale caso è stato sospeso dopo che le autorità francesi hanno adottato un dettagliato piano di azione per assicurare la conformità alla direttiva. Il 4 settembre 2014, la Corte di Giustizia UE ha nuovamente accusato la Francia per non aver migliorato la qualità delle sue acque. La sentenza in questione stabiliva che le regole francesi non fossero sufficienti per impedire che i fertilizzanti agricoli finissero nelle risorse idriche, il che potrebbe significare milioni di euro di multe se la Francia non rafforzasse i suoi regolamenti. Successivamente, il 3 ottobre 2016, la Commissione ha approvato il nuovo piano di azione della Francia per combattere l'inquinamento da nitrati. Il Governo francese ha impiegato 5 anni dal primo avvertimento per migliorare in maniera accettabile le misure di protezione contro l'inquinamento da nitrati agricoli. La Francia per evitare una sanzione da 20 milioni di euro, ha adottato misure quali il divieto di spargere nitrati su superfici gelate o ricoperte di neve così come su discese ripide posizionate a meno di 100 metri da corsi d'acqua. Ciononostante non vi è certezza che tali misure saranno sufficienti.