

SENATO DELLA REPUBBLICA

XVIII LEGISLATURA

Doc. XXIV

n. 12

RISOLUZIONE DELLE COMMISSIONI RIUNITE

9^a (Agricoltura e produzione agroalimentare)

13^a (Territorio, ambiente e beni ambientali)

d’iniziativa dei senatori BERGESIO e NUGNES

approvata il 6 agosto 2019

ai sensi dell’articolo 50, comma 2, del Regolamento, a conclusione dell’esame dell’affare assegnato 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

Le Commissioni riunite,

a conclusione dell'esame dell'affare assegnato 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,

premessi che:

la direttiva comunitaria 91/676/CEE, cosiddetta direttiva nitrati, 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;

la direttiva nitrati, partendo dal presupposto della necessità dell'utilizzo di fertilizzanti contenenti azoto e concimi organici in agricoltura, prevede che gli Stati debbano porre in essere una serie di azioni, finalizzate ad evitare che un'eccessiva ed impropria immissione per utilizzo agronomico di tali materiali possa peggiorare la qualità delle acque ed aggravare l'inquinamento in generale, quali in particolare: provvedere al 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 d'inquinamento; 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 e 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, ove necessario, e alla eventuale revisione della designazione delle zone vulnerabili ai nitrati e dei programmi di azione almeno ogni quattro anni; presentare alla Commissione europea, per il nostro Paese, tramite l'ISPRA, 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 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 riferimento sia 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), successivamente archiviata;

la direttiva nitrati è stata recepita nel nostro ordinamento dal 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 dal decreto ministeriale 25 febbraio 2016;

con il decreto ministeriale 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;

la direttiva nitrati fissa a 50 mg/l la concentrazione oltre la quale le acque sotterranee sono da considerarsi inquinate da nitrati, definendo vulnerabili le zone di territorio che scaricano direttamente o indirettamente su tali acque; inoltre, fissa a 25 mg/l il limite per le acque dolci superficiali che può salire a 50mg/l in caso di circostanze climatiche o geografiche eccezionali;

nel 2011, al termine di un negoziato che si è protratto per oltre due anni, la Commissione europea ha autorizzato una deroga a un gruppo di regioni della Pianura Padana (Lombardia, Piemonte, Emilia-Romagna e Veneto) che sono state autorizzate a elevare la quantità di azoto utilizzabile nelle aree vulnerabili, su richiesta dei singoli agricoltori e sotto condizioni di gestione molto rigorose e stringenti, da 170 a 250 kg/ha/anno;

il summenzionato decreto ministeriale 25 febbraio 2016 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;

sulla base di ricerche condotte dalla regione Lombardia con l'Università degli studi Milano, la sovrapposizione della mappa delle zone vulnerabili con quella dei punti di superamento della concentrazione dei nitrati rivela 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;

uno studio condotto dall'ISPRA nel 2014, con l'obiettivo di verificare l'impatto ambientale delle pressioni antropiche sullo stato delle acque superficiali e sotterranee, ha rilevato che solo il 10 per cento delle acque contaminate dai nitrati, fatta eccezione per il Piemonte dove la percentuale è del 19 per cento, può essere attribuito agli effluenti degli allevamenti distribuiti nei campi; il resto è dovuto agli scarichi civili e industriali;

è necessario, quindi, discernere il carico inquinante proveniente dal settore civile e industriale da quello di origine agricola. L'inquinamento da nitrati è stato per troppo tempo attribuito solo all'incidenza dei derivati delle attività agricole o zootecniche, ignorando le considerazioni e gli studi svolti da esperti in materia e dallo stesso ISPRA, che hanno dimostrato come l'agricoltura rappresenti solo una parte residuale del problema e che le vere cause vadano ricercate altrove, dall'industria agli scarichi civili;

i piani di azione regionali, messi in atto negli ultimi anni, hanno portato ottimi risultati nel settore agricolo e zootecnico con conseguente miglioramento della qualità delle acque, come dimostrato anche dal suddetto studio dell'ISPRA;

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 ricerca nel campo propone sempre diverse e più efficaci tecnologie per la gestione degli effluenti di allevamento e per il miglioramento dell'efficienza della gestione delle componenti azotate nelle aziende agricole;

le possibili soluzioni alla problematica degli eccessi di nutrienti sul territorio incidono anche per gli aspetti economici sull'economia dell'azienda;

il decreto ministeriale 25 febbraio 2016 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;

l'articolo 40 del suddetto decreto ministeriale prevede che le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possano individuare decorrenze diverse, relativamente ai divieti di utilizzazione agronomica degli effluenti zootecnici e delle acque reflue e del digestato, nonché dei concimi azotati e degli ammendanti organici, in relazione a specifiche condizioni pedoclimatiche locali e possano altresì prevedere un'organizzazione del periodo di divieto diversa, che tenga conto sia degli andamenti climatici della stagione autunnale, sia di quelli della stagione primaverile e dei loro riflessi sulla corretta gestione delle colture. In particolare, possono prevedere divieti continuativi di almeno 60 giorni, dal 1° dicembre al 31 gennaio;

la gestione dei divieti tramite bollettino tiene in considerazione anche le problematiche inerenti la qualità dell'aria: infatti, per evitare aumenti significativi di particolato sottile, di cui l'ammoniaca è un precursore, sarebbe preferibile distribuire gli spandimenti su periodi meteorologicamente più favorevoli, anziché concentrarli in pochi giorni;

i dati e le informazioni sullo stato di attuazione a livello nazionale della direttiva nitrati, relativi al quadriennio precedente, sono trasmessi all'ISPRA attraverso il SINTAI (Sistema informativo nazionale per la tutela delle acque italiane) dalle regioni e dalle province autonome di Trento e di Bolzano. L'ISPRA analizza ed elabora a livello nazionale i dati e le informazioni acquisite, predispose la cartografia e, in sinergia con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e con il Ministero delle politiche agricole alimentari, forestali e del turismo, redige la relazione quadriennale alla Commissione europea. Nel 2016 è stata trasmessa alla Commissione europea, sulla base delle informazioni fornite dalle regioni, la relazione relativa al quadriennio 2012-2015, mentre per quanto riguarda il quadriennio 2016-2019 l'ISPRA riceverà le informazioni nel 2020, per la predisposizione della successiva relazione;

la sopracitata relazione nazionale 2012-2015 ha evidenziato «numerosa criticità in termini di superamenti dei limiti di nitrati consentiti dalla legge e di fenomeni eutrofici, e la Direzione Generale STA ha intrapreso, già dal 2016, una serie di azioni al fine di supportare le Regioni nell'elaborazione di un quadro conoscitivo congruo.

In particolare:

– è stato istituito un tavolo tecnico con il Ministero delle politiche agricole alimentari, forestali e del turismo a cui partecipano esperti del CNR-IRSA e del CREA;

– è stato istituito un tavolo di lavoro al quale partecipano i principali enti di ricerca ed esperti designati per l'elaborazione di una metodologia consolidata ed applicabile a livello nazionale che permetta di valutare in maniera appropriata il grado di eutrofizzazione delle acque superficiali. In tale ambito si rappresenta che la metodologia ad oggi utilizzata in Italia è provvisoria;

– si è effettuata una ricognizione di dettaglio del quadro conoscitivo delle aree con rilevante pressione agricola nelle quali si registra il superamento della soglia massima di concentrazione da nitrati nonché la presenza di fenomeni eutrofici al di fuori delle ZVN. Per le acque sotterranee l'11 per cento dei punti monitorati registra una concentrazione media di nitrati superiore a 50mg/l. Tra i punti monitorati che registrano superamenti, 231 stazioni sono situate a livello nazionale fuori ZVN; per le acque superficiali la maggiore criticità riguarda lo stato trofico con 700 punti con stato mesotrofico, eutrofico ed ipertrofico situati fuori dalle attuali ZVN».

Sulla base dei dati di monitoraggio relativi al quadriennio 2012-2015, le regioni dovrebbero rivedere le perimetrazioni ZVN o delimitarne di nuove al fine di garantire il rispetto della norma e contestualmente prevedere le idonee misure (programmi d'azione), soprattutto nei casi in cui si registra il perdurare nel tempo della situazione critica ed i *trend* sono stabili o in aumento. Consci di tale situazione, la DG STA ha trasmesso a luglio e poi a settembre 2016, prima ancora dell'invio ufficiale alla Com-

missione europea del *report ex* articolo 10 della direttiva nitrati, note a tutte le regioni, compresa la Campania, nelle quale si evidenziava:

– la presenza di criticità nelle acque superficiali (eutrofizzazione) e sotterranee (superamento della soglia dei 50 mg/l di nitrati) al di fuori delle zone vulnerabili ai nitrati, invitandole a fornire le motivazioni per cui non si sia proceduto ad effettuare una nuova designazione delle zone vulnerabili che includesse le porzioni di territorio dove si registravano superamenti del limite massimo ai sensi della direttiva nitrati;

l'8 novembre 2018 la Commissione europea ha inviato una lettera di costituzione in mora (procedura di infrazione n. 2018/2249) nei confronti dell'Italia per non aver correttamente attuato la direttiva 91/676/CEE relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole. In particolare, l'Italia è ritenuta inadempiente per la mancata designazione delle zone vulnerabili, per non aver monitorato le acque e non aver adottato misure supplementari in una serie di regioni interessate dall'inquinamento da nitrati;

inoltre, lo stesso 8 novembre 2018, è stata inviata una lettera di costituzione in mora anche alla Spagna, responsabile di non aver monitorato efficacemente le acque. Ai due Paesi sono stati concessi due mesi per rispondere alle osservazioni della Commissione, che, in caso contrario, potrebbe decidere di inviare loro un parere motivato. L'Italia ha però chiesto una proroga di tale termine, al fine di fornire un più esaustivo riscontro in merito a quanto contestato;

al luglio 2017 erano aperte procedure di infrazione nei confronti dei seguenti Stati membri: Francia (per la designazione delle zone vulnerabili); Grecia (per la designazione delle zone vulnerabili e i programmi di azione); Slovacchia (per il monitoraggio, la designazione delle zone vulnerabili e i programmi di azione); Bulgaria (per i programmi di azione); Polonia (per la designazione delle zone vulnerabili e i programmi di azione); Germania (per i programmi di azione); Belgio (per i programmi di azione);

la regione Campania, con delibera n. 762 del 5 dicembre 2017, in coerenza con il quadro normativo di riferimento (articolo 92, comma 5, del decreto legislativo n. 152 del 2006), che prevede che almeno ogni quattro anni le regioni, sentite le Autorità di bacino, rivedano o completino la designazione delle zone vulnerabili, per tener conto dei cambiamenti e dei fattori imprevisti al momento della precedente designazione, in ragione delle informazioni fornite della rete di monitoraggio, ha determinato una nuova perimetrazione delle zone vulnerabili da nitrati a livello regionale,

la delibera n. 762 del 5 dicembre 2017 della regione Campania ha applicato una nuova metodologia che ha determinato un significativo incremento dell'area delle zone vulnerabili, stimate dalla stessa in oltre 300.000 ettari; ciò nonostante, nel documento lasciato a seguito della audizione al Senato, la Direzione generale per la salvaguardia del territorio e delle acque del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del

mare sostiene che «dalle analisi dei dati effettuate dal MATTM risulta che tale più recente designazione potrebbe non essere ancora sufficiente per la presenza di aree interessate da fenomeni eutrofici delle acque superficiali che rimangono situate al di fuori delle nuove ZVN. Inoltre, la designazione non ha tenuto conto dei punti di monitoraggio che risultano eutrofici ed ipertrofici situati nelle acque costiere e di transizione che sono esplicitamente citate invece dalla direttiva nitrati e dal decreto legislativo 152/2006 come categorie di acque che devono essere prese in considerazione nella designazione delle ZVN» e al tempo stesso la delimitazione oggetto della nuova delibera, secondo le organizzazioni professionali agricole, rischia di avere un impatto negativo su un settore fondamentale dell'economia campana, quello della produzione della mozzarella di bufala, con la probabile necessità, in assenza di un diverso quadro di riferimento, dell'abbattimento di un elevato numero di capi di bestiame, pari a circa il 35 per cento del totale;

proprio da tale complessità e difficoltà attuativa ha preso le mosse la richiesta dell'affare assegnato da cui è originata la presente risoluzione;

la delibera suindicata è stata impugnata dinanzi al TAR della Campania in data 9 febbraio 2018 da alcune organizzazioni del settore zootecnico le quali hanno sostenuto che le metodologie utilizzate per la cosiddetta zonizzazione (ovvero per l'aggiornamento delle zone vulnerabili ai nitrati) non siano conformi alle indicazioni previste dalla direttiva sui nitrati 91/676/CEE e al percorso delineato, a partire dal 2011, con l'accordo Stato-Regioni;

con delibera della giunta regionale n. 152 adottata il 17 aprile 2019, la regione Campania ha deciso di dotarsi di un «Programma straordinario per l'adeguamento impiantistico-ambientale a supporto del comparto bufalino in Campania» nell'ambito degli interventi finalizzati all'applicazione del «Programma d'azione per le zone vulnerabili ai nitrati» della regione Campania, che recepisce la direttiva in materia dell'Unione europea. In particolare, il «Programma d'azione», attualmente in fase di aggiornamento, prevede per le aziende zootecniche l'obbligo di porre in essere le soluzioni più idonee per il trattamento e la valorizzazione agromica degli effluenti zootecnici, con l'obiettivo di ridurre l'inquinamento da nitrati delle acque superficiali e profonde dei terreni agricoli;

in Campania l'attuazione dei piani d'azione relativa alle nuove zone vulnerabili è stata rinviata alla futura approvazione del nuovo piano d'azione, così come previsto dal decreto n. 2 del 12 febbraio 2018 della regione Campania, che è in fase di consultazione pubblica e che, dopo la procedura VAS, si prevede verrà portato a termine nel mese di marzo del 2020;

la designazione delle aree vulnerabili è di competenza regionale e il Ministero non può intervenire sulle delibere adottate; ciò nondimeno, con il decreto ministeriale 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 e a partire dal 2011 si è delineato un percorso comune con l'accordo Stato-Regioni;

è necessario che il Governo si faccia parte attiva di un'azione coordinata con le regioni e province autonome affinché le modalità di designazione delle zone vulnerabili siano coerenti con il quadro di riferimento nazionale e con il percorso delineato con l'accordo Stato-Regioni a partire dal 2011, anche ponendo in essere soluzioni normative che accompagnino ed incentivino soluzioni tecniche in grado di ridurre l'impatto dell'utilizzo degli effluenti zootecnici;

il TAR del Friuli Venezia Giulia con sentenza n. 551 del 2007, annullando la delibera della Giunta regionale n. 2323 del 6 ottobre 2006 avente a oggetto «*individuazione zone vulnerabili da nitrati di origine agricola*», ha stabilito il principio secondo cui, senza un'approfondita istruttoria sulle cause dell'inquinamento e dell'eutrofizzazione delle acque e ritenendo tale forma d'inquinamento causata dall'attività agricola senza tenere in debita considerazione l'incidenza degli scarichi industriali o civili solo sulla base del criterio di verosimiglianza, non è giustificabile l'imposizione di vincoli e gravami a carico dei produttori agricoli;

alcuni vizi di metodo riscontrabili nelle individuazioni delle zone vulnerabili sono rappresentati anche dall'erronea e superficiale presunzione dell'attribuzione dell'inquinamento da nitrati al solo settore agricolo, adottando un metodo di analisi non selettivo;

le fonti di pressione in argomento sono molteplici (scarichi urbani, scarichi industriali, *deficit* o assenza di adeguata depurazione, ecc.) e ognuna di esse, in relazione al diverso contesto economico e territoriale, è in grado di apportare un contributo significativo al fenomeno dell'inquinamento da nitrati;

spesso i controlli effettuati a livello nazionale e nelle regioni risultano inferiori rispetto al minimo previsto dalla norma ed effettuati in periodi differenti dell'anno, nonostante non tengano in considerazione l'andamento dell'azoto nel suolo causato dai cambiamenti climatici o dal maggiore afflusso di turisti in determinate aree in alcuni periodi dell'anno,

impegna il Governo:

1. a valutare l'opportunità, anche attraverso gli opportuni colloqui con la Commissione europea, di una revisione dell'articolo 40 del decreto ministeriale 25 febbraio 2016, volta a superare la fissazione di un preciso periodo temporale ai fini dell'applicazione del divieto continuativo di almeno 60 giorni degli spandimenti degli effluenti zootecnici, tenendo conto dei cambiamenti climatici in atto che rendono più opportuna una distribuzione dei medesimi spandimenti in periodi meteorologicamente più favorevoli, a condizione che si dimostri, attraverso dettagliata documentazione tecnico-scientifica sulla base delle risultanze del lavoro svolto dal tavolo di cui al successivo punto 5, che vi sono le condizioni agronomiche e ambientali che non pregiudichino gli obiettivi della direttiva 91/676/CEE;

2. a individuare e attuare efficaci strumenti per garantire la proporzionalità e l'adeguatezza delle misure di contenimento dell'apporto di nitrati applicate al settore agricolo;

3. ad assumere ogni iniziativa di competenza per determinare e promuovere le migliori tecniche innovative per la gestione degli effluenti di allevamento, prevedendo obblighi normativi e forme di agevolazioni economiche/sgravi fiscali, anche attraverso gli opportuni strumenti della Politica agricola comune, per le imprese, organizzate anche in forma consortile, con l'obiettivo di ottenere l'abbattimento dei nitrati, un'efficace gestione dell'azoto e la riduzione dei volumi, sostenendo altresì le regioni, per quanto di competenza, nella promozione di adeguati percorsi di formazione e sostegno economico agli agricoltori per l'impiego di prodotti innovativi, allo scopo di gestire efficacemente i livelli di azoto nei suoli agricoli e limitare la dispersione dei nitrati nelle acque;

4. ad attuare attività di indirizzo e coordinamento delle regioni affinché effettuino una precisa e dettagliata analisi territoriale delle pressioni che insistono sul territorio, anche attraverso accreditati studi tecnico-scientifici, al fine di meglio indirizzare le azioni in termini di monitoraggio delle acque, l'eventuale riesame delle zone vulnerabili ai nitrati e i programmi d'azione, e ad assumere ogni iniziativa di competenza affinché la revisione delle aree vulnerabili sia basata su una valutazione, da parte delle regioni, delle reali pressioni agricole significative, in coerenza con le disposizioni della direttiva nitrati, anche considerata la presenza di altre fonti di inquinamento;

5. a definire un tavolo di lavoro, coordinato dal MATTM con il supporto dell'ISPRA e in collaborazione con il MIPAAFT, che sulla base delle difficoltà riscontrate nell'applicazione della normativa e in particolare nella definizione delle ZVN valuti la necessità dell'aggiornamento dei criteri tecnici già definiti ovvero definisca Linee guida di riferimento nazionale per specifici aspetti, al fine di favorire un'armonizzazione della tutela delle acque dall'inquinamento da nitrati sull'intero territorio nazionale;

6. a prevedere la possibilità, coerentemente con le riforme della PAC, di adottare una normativa nazionale di politica agricola che punti a stabilire criteri generali di gestione e codici di buone pratiche per una migliore gestione agronomica dei terreni finalizzati alla salvaguardia dell'ambiente, della sanità pubblica e del benessere degli animali, che incentivi la gestione dei sistemi di pascolo a scarsa intensità, l'estensivazione agricola rispettosa dell'ambiente, la gestione integrata delle aziende a agricoltura biologica;

7. a proseguire con le iniziative di competenza per favorire la riduzione dell'immissione di nitrati nell'ambiente anche attraverso l'attuazione delle direttive 2000/60/CE e 91/271/CEE e l'ammodernamento dei sistemi di collettamento e depurazione, civili e industriali;

8. a comunicare alle competenti Commissioni parlamentari, mediante informativa periodica, coerente con le tempistiche di cui all'articolo 10 della direttiva nitrati, le misure effettivamente adottate dalle regioni e dalle province autonome allo scopo di tutelare e risanare le acque dall'inquinamento da nitrati anche a seguito dell'attività d'indirizzo e coordinamento dei Ministeri competenti.

