



Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare

Roma li, 28 novembre 2018, ore 14

AUDIZIONE

in

XIII Commissione territorio ambiente e beni ambientali

della Dr.ssa Gaia Checcucci

Direttore Generale della Direzione Generale
per la salvaguardia del territorio e delle acque
rappresentata dalla dott.ssa Marina Colaizzi

A.S. n. 93 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

On. Presidente,

Onorevoli Senatori,

desidero innanzitutto ringraziarvi per l'opportunità di esprimere, in sede di audizione innanzi a questa autorevole Commissione, una valutazione del Ministero dell'Ambiente in merito alla questione dell'attuazione della direttiva nitrati in Italia con particolare riguardo alla situazione in regione Campania.

Premessa

È necessario premettere che la norma nazionale di riferimento, il Decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, all'articolo 92 comma 4 assegna alle Regioni, sentite le competenti Autorità di bacino, il compito di designare sul proprio territorio le zone vulnerabili ai nitrati di origine agricola, intese come le porzioni di territorio che drenano verso acque inquinate o che potrebbero diventare tali, se non si interviene.

In questo contesto, il Ministero dell'Ambiente svolge la funzione di indirizzo e coordinamento nei confronti delle amministrazioni regionali al fine di assicurare una corretta attuazione della normativa nazionale e comunitaria di settore.

La nuova designazione delle zone vulnerabili in Campania avvenuta con delibera n. 762 del 5 dicembre 2017, ha tenuto conto della presenza di criticità nel territorio campano, relativamente al quadriennio 2012-2015 ed ha colmato i ritardi attuativi degli obblighi del citato articolo 92 del dlgs 152/06.

La nuova designazione delle zone vulnerabili ai nitrati di origine agricola, oggetto della discussione odierna, è già stata notificata dal MATTM alla CE in ottemperanza delle disposizioni della DN che prevede l'obbligo di dare immediata comunicazione agli uffici comunitari, per il tramite della rappresentanza permanente, di qualsiasi modifica intercorra relativamente alle designazioni delle zone vulnerabili ai nitrati ed ai programmi d'azione.

Gli Uffici della DG STA hanno avuto notizia di una impugnativa della delibera davanti al TAR, presentata da Coldiretti e da altre organizzazioni di categoria, e che 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.

A tal proposito desidero accennare alle disposizioni della direttiva nitrati nonché alle norme italiane di recepimento.

Quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento

La direttiva 91/676/CEE (direttiva nitrati) ha quale obiettivo la tutela delle acque superficiali e sotterranee dall'inquinamento da nitrati provenienti da fonti agricole. A tal fine, gli Stati Membri sono tenuti ad implementare programmi di monitoraggio delle acque su tutto il territorio nazionale. Sulla base dei dati di

monitoraggio, ai sensi dell'articolo 3, gli Stati Membri devono designare le Zone Vulnerabili ai Nitrati (di seguito ZVN), corrispondenti alle porzioni di territorio che drenano verso le acque inquinate da nitrati o affette da eutrofizzazione o che potrebbero divenire inquinate, se non si interviene. Nelle ZVN devono essere applicati Programmi d'Azione (di seguito PdA), consistenti in una serie di misure che gli agricoltori sono obbligati ad adottare nella gestione aziendale allo scopo di migliorare lo stato di qualità delle acque inquinate. Oltre a ciò, gli Stati Membri sono tenuti a redigere ed inviare alla CE, ogni 4 anni, una specifica Relazione sull'attuazione della Direttiva in adempimento alle prescrizioni dell'Art. 10. La relazione deve contenere i dati di monitoraggio delle acque del periodo di riferimento con identificazione delle acque inquinate da nitrati, le azioni intraprese per il riesame e l'eventuale revisione delle ZVN sulla base dei risultati di monitoraggio, le informazioni sull'applicazione dei Codici di Buona Pratica Agricola, le modifiche apportate dalle Regioni ai programmi di azione e le relative attività di controllo.

Nell'ordinamento italiano, gli obblighi della direttiva nitrati sono recepiti con l'articolo 92 del Decreto Legislativo n. 152/2006. In particolare, il comma 4 assegna il compito alle Regioni, sentite le Autorità di bacino, di effettuare la designazione delle zone vulnerabili sul proprio territorio secondo i criteri elencati all'Allegato 7, parte AI e AII; inoltre, il comma 5 prevede che le Regioni, sentite le Autorità di bacino, riesaminino e, se necessario, rivedano le designazioni delle zone vulnerabili ai nitrati. Da ultimo, i commi 7, 8 e 8-bis stabiliscono l'obbligo di adottare ed applicare nelle zone vulnerabili le misure contenute nei programmi d'azione che devono essere rivisti ogni 4 anni.

Preme rilevare che la Direttiva nitrati è considerata, insieme alla Direttiva 91/271/CEE (cd. acque reflue), una misura di base della Dir. 2000/60/CE (DQA) che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque. Con la DQA il legislatore comunitario ha inteso realizzare su tutto il territorio europeo un'azione comune volta a contrastare l'inquinamento delle acque in un'ottica più ampia e completa rispetto alla precedente normativa, prescrivendo un approccio integrato e combinato degli strumenti utili al raggiungimento degli obiettivi ambientali che la stessa DQA fissa.

La Direttiva 2000/60/CE persegue obiettivi ambiziosi mirando, infatti, a prevenire il deterioramento qualitativo e quantitativo e a migliorare lo stato delle acque, assicurando un utilizzo sostenibile, basato sulla protezione a lungo termine delle risorse idriche disponibili imponendo agli Stati membri di porre in essere tutte le misure necessarie per conseguire gli obiettivi ambientali.

In tale cornice la direttiva nitrati rappresenta una delle misure obbligatorie (articolo 11 della DQA) da attuare necessariamente al fine di conseguire gli obiettivi ambientali in materia di protezione delle acque.

Attuazione della direttiva 91/676/CEE in Italia e in Campania e Ruolo del MATTM di indirizzo e coordinamento

Per quanto attiene allo stato di attuazione della direttiva nitrati in Italia, 18 regioni, tra cui la Campania, hanno designato ZVN sul proprio territorio ed attuano i relativi PdA. La regione Valle d'Aosta e le Province Autonome di Trento e Bolzano dichiarano di non avere criticità tali da giungere alla designazione delle ZVN. A tal proposito, la Direzione generale STA ha costantemente provveduto a sollecitare le amministrazioni regionali rispetto all'aggiornamento dei programmi d'azione ed all'adeguamento delle perimetrazioni delle ZVN sulla base delle risultanze dei monitoraggi.

Per quanto riguarda gli obblighi di reporting alla Commissione, i dati relativi al quadriennio 2012-2015 e la relativa relazione sono stati elaborati dall'ISPRA in stretta collaborazione con MATTM ed il MIPAAFT, sulla base delle informazioni trasmesse dalle Regioni. La CE ha provveduto ad analizzare i dati e le informazioni trasmessi ai sensi dell'articolo 10 della direttiva nitrati e, a maggio 2018, ha pubblicato il Report sullo stato di attuazione della direttiva nitrati sul territorio dell'UE ai sensi dell'articolo 11 della direttiva nitrati.

Tenuto conto che la sopracitata Relazione nazionale, relativa al quadriennio 2012-2015, ha evidenziato numerose criticità in termini di superamenti dei limiti di nitrati consentiti dalla legge e di fenomeni eutrofici, 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% 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 CE 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 era proceduto ad effettuare una nuova designazione delle zone vulnerabili che includessero le porzioni di territorio dove si registravano superamenti del limite massimo ai sensi della direttiva nitrati.
- Che seppur in presenza di superamenti del limite di legge e di conclamati stati di eutrofizzazione delle acque, da una dettagliata analisi delle pressioni e degli impatti, laddove non vi fossero i presupposti per effettuare nuove e più estese designazioni ai sensi della Direttiva Nitrati, le Regioni avrebbero dovuto, in tal caso, fornire specifica documentazione tecnica a supporto della decisione di non procedere, pur in presenza di evidente inquinamento da nitrati, ad una revisione della designazione delle zone vulnerabili.

Per quanto attiene, in particolare, alla regione Campania, la prima delimitazione delle ZVN risale al 18 febbraio 2003, con la Delibera di Giunta regionale n.700, tali aree sono state confermate con l'adozione del PTA nel 2007 (DGR n.1220) e poi riesaminate, a marzo del 2013 con la DGR n.56.

La metodologia utilizzata nel 2003 aveva previsto la sovrapposizione di più cartografie tematiche che hanno condotto alla delimitazione delle zone

vulnerabili (carta delle aree più vulnerabili alla percolazione dei nitrati verso la falda; carta della vulnerabilità dei suoli ai processi di percolazione; carta dell'uso del suolo e carta morfometrica delle acclività dei terreni).

La prima designazione (2003) di ZVN ha interessato 243 comuni per circa 157.000 ha, pari a circa l'11,5% del territorio regionale.

Poiché come già accennato la designazione delle ZVN e il relativo programma d'azione devono essere obbligatoriamente riesaminate ogni 4 anni, oltre alle note trasmesse nel 2016, la Direzione generale STA ha sollecitato con nota prot. 24537 del 15 novembre 2017 la Regione Campania ad effettuare le valutazioni relative al riesame delle ZVN e del relativo programma di azione per l'eventuale revisione.

Il recente riesame effettuato dalla regione Campania, come su detto sulla base dei risultati dei recenti monitoraggi delle acque sotterranee e superficiali, ha determinato la designazione di ulteriori zone vulnerabili ai nitrati attraverso la DGR 762 del 5 dicembre 2015 e contemporaneamente gli Uffici della DG STA hanno fornito adeguata assistenza nell'esame dei contenuti della relazione di accompagnamento alla delibera delle nuove ZVN alla luce delle disposizioni nazionali ed europee vigenti.

A tal proposito preme evidenziare che la decisione della regione Campania consente un incremento del livello di tutela dei corpi idrici dall'inquinamento da nitrati da fonti agricole attraverso l'ampliamento delle zone vulnerabili, che di fatto sono state raddoppiate e coprono circa 316.500 ha pari al 23,15% del territorio regionale a fronte dei circa 172.000 ha della precedente designazione. Purtroppo, 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 al decreto legislativo 152/2006 come categorie di acque che devono essere prese in considerazione nella designazione delle ZVN.

La notifica della Procedura di Infrazione, lettera di messa in mora n. 2018/2249

Come previsto dall' art. 15, comma 2, della legge 234/2012, sarà cura dei competenti uffici del MATTM fornire adeguato resoconto al Parlamento nei prossimi giorni.

Tuttavia, al fine di fornire un quadro aggiornato, preme rappresentare in questa sede l'avvio, nello scorso 9 novembre 2018, nei confronti dell'Italia, della procedura d'infrazione come da lettera di messa in mora n. 2018/2249 con la quale la Commissione europea ha contestato la violazione degli obblighi che discendono dalla direttiva nitrati 91/676/CEE, in particolare per non aver attuato l'articolo 3, comma 4 (in combinato disposto con l'allegato 1.A) e l'articolo 5 commi 5 e 6.

Le contestazioni avanzate dalla CE, con la citata lettera di messa in mora, si originano dalle criticità emerse nell'ambito del report sullo stato di attuazione della direttiva nitrati, più volte citato, per il quadriennio 2012/2015.

La Commissione europea analizzando il report suddetto ha evidenziato due carenze principali. La prima in termini di controllo dello stato delle acque sotterranee e superficiali con riferimento a specifiche regioni italiane, tra cui la Campania; la seconda carenza, che riguarda tutta Italia, è relativa all'insufficiente designazione delle zone vulnerabili ai nitrati per presenza diffusa di stazioni di monitoraggio delle acque superficiali con stato eutrofico ed ipertrofico fuori dalle attuali ZVN e di stazioni di monitoraggio delle acque sotterranee con superamento della soglia dei 50 mg/l di nitrati (o con rischio di superamento indicato dalla presenza di stazioni di monitoraggio con concentrazione di nitrati comprese tra 40 e 50 mg/l).

Sulla base delle carenze su brevemente citate, la lettera di messa in mora elenca tre addebiti all'Italia per altrettante mancate attuazioni di obblighi discendenti dalla direttiva nitrati.

Il primo addebito riguarda la violazione dell'articolo 5, comma 6 della direttiva nitrati che prevede che si definiscano e si applichino opportuni programmi di controllo al fine di valutare l'efficacia dei programmi d'azione. La CE sulla base delle informazioni contenute nel report 2012/2015 ha constatato che vi è stata una diminuzione complessiva del numero di stazioni di controllo a livello nazionale (-5,2% sul numero totale di stazioni) e un significativo abbandono delle stazioni di controllo in stato eutrofico in molte regioni rispetto al precedente periodo di reporting (2008/2011).

La Campania è tra le regioni citate per la sopradescritta violazione sia per le acque superficiali in stato eutrofico sia per le acque sotterranee che registrano superamenti del limite di legge dei 50 mg/l.

Il secondo addebito fa riferimento alla violazione dell'articolo 3, comma 4 della direttiva nitrati che stabilisce l'obbligo del riesame delle zone vulnerabili ai

nitrati almeno ogni 4 anni con revisione, se necessario, delle stesse per tener conto di cambiamento o fattori imprevisi al momento della designazione.

La CE afferma che la presenza concomitante e diffusa di stazioni di monitoraggio con superamento della concentrazione dei nitrati oltre la soglia dei 50 mg/l e di stazioni eutrofiche ed ipertrofiche fuori dalle ZVN dimostrano che l'Italia avrebbe dovuto provvedere a designare ulteriori territori o includerne nelle attuali ZVN.

A tal riguardo si evidenzia che per la regione Campania, nel periodo 2012-2015, dalla relazione di accompagnamento alla delibera di designazione del dicembre 2017 si evince la presenza di 35 stazioni che hanno registrato evidenti criticità in termini di superamento della soglia dei 50 mg/l ovvero di concentrazioni comprese tra 40 e 50 mg/l ma con trend in ascesa situate al di fuori delle ZVN sulle 205 stazioni di monitoraggio delle acque sotterranee, mentre vengono evidenziate 74 stazioni dichiarate eutrofiche fuori dalla ZVN su 272 stazioni della rete di monitoraggio delle acque superficiali.

A sostegno della propria posizione la CE, nella lettera di messa in mora, fa esplicito riferimento a due sentenze della Corte di Giustizia europea (C-293/97 e C-221/03) che affermano che la designazione di territori come zone vulnerabili ai nitrati non è legata alla presenza esclusiva di inquinamento da nitrati da fonte agricola ma al contrario è sufficiente che quest'ultimo contribuisca all'inquinamento delle acque in modo "significativo".

La CE inoltre afferma che la violazione dell'articolo 3, comma 4 si riscontra in tutte le regioni italiane con l'esclusione della Valle d'Aosta e dell'Alto Adige.

Il terzo addebito riguarda la violazione dell'articolo 5, comma 5 della direttiva nitrati che prevede l'obbligo di stabilire misure aggiuntive o azioni rafforzate nell'ambito dei programmi d'azione qualora si riscontrino che le misure in atto non siano sufficienti per conseguire gli obiettivi di riduzione o prevenzione dell'inquinamento da nitrati di origine agricola.

La CE sulla base dello stato delle acque, registrato nelle stazioni di monitoraggio riportato all'interno delle zone vulnerabili ai nitrati dove sono registrate tendenze all'aumento della concentrazione di nitrati afferma che:

- le misure degli attuali programmi d'azione non sono sufficienti a conseguire gli obiettivi della direttiva nitrati;

- alcune regioni, tra cui la Campania, devono procedere alla revisione dei loro programmi d'azione e prevedere misure aggiuntive al fine di conseguire gli obiettivi della direttiva.

Infine, la Commissione, a supporto del terzo addebito, cita la recente sentenza di condanna della Germania da parte della Corte di Giustizia europea (C-543/16) affermando che la valutazione periodica ogni 4 anni dell'efficacia dei programmi d'azione è propedeutica per valutare se è necessario introdurre misure supplementari se non sono stati raggiunti gli obiettivi della direttiva nitrati.

Conclusioni

Alla luce di quanto su detto si evince che sussiste in regione Campania una reale situazione di inquinamento delle acque da nitrati, tant'è che la regione è pienamente coinvolta dalla lettera di messa in mora per la conclamata presenza di acque con superamento della concentrazione dei nitrati oltre la soglia dei 50 mg/l e per la concomitante presenza di acque eutrofiche ed ipertrofiche fuori dalle ZVN così come designate nel 2013.

Inoltre nella procedura di infrazione la regione Campania è chiamata in causa dagli uffici comunitari e figura tra le regioni italiane che necessitano di azioni aggiuntive rispetto ai PdA già in atto.

La nuova designazione delle zone vulnerabili ai nitrati effettuata dalla regione Campania nel 2017 consentirebbe un incremento del livello di tutela dei corpi idrici garantendo di raggiungere una maggiore conformità rispetto alla normativa nazionale e comunitaria di settore.

In tale contesto, preme evidenziare che le prescrizioni della Direttiva nitrati sono di difficile attuazione, sia in Italia che negli altri Stati Membri, perché la direttiva nitrati ha degli impatti significativi sul comparto agricolo, intercettandone gli interessi a diversi livelli istituzionali, ed ha effetti e ripercussioni sia di natura gestionale sia economica sul tale comparto. Difatti, nelle zone identificate quali ZVN, sono gli agricoltori a dover adottare le misure di mitigazione ed abbattimento dell'inquinamento da nitrati di origine agricola allo scopo di raggiungere gli obiettivi della direttiva in parola ovvero "ridurre l'inquinamento delle acque causato direttamente o indirettamente dai nitrati di origine agricola".

In conclusione, al fine di evitare la prosecuzione della recente procedura d'infrazione, sarà necessario definire una strategia comune e condivisa che coinvolga anche il vertice politico del MIPPAFT e gli Assessorati Ambiente ed

Agricoltura delle amministrazioni regionali nel rispetto delle competenze che la norma assegna alle singole amministrazioni, per addivenire a determinazioni che non potranno prescindere dal tener conto della necessità di applicare la legge e garantire la tutela delle risorte idriche assicurando al contempo pratiche sostenibili dal punto di vista ambientale.