

Proposta di Legge - Disposizioni in materia di riconversione del settore zootecnico per la progressiva transizione agroecologica degli allevamenti intensivi

Relazione illustrativa

La proposta di Legge mira a tutelare l'ambiente, la salute umana, la biodiversità, gli ecosistemi e il benessere degli animali da allevamento, rispettando gli impegni internazionali assunti dal nostro Paese e tutelando al contempo le piccole aziende agricole, incoraggiando la transizione ecologica delle grandi e medie aziende, attraverso un piano di riconversione agroecologica del sistema zootecnico italiano, prevedendo nell'immediato una moratoria sull'apertura di nuovi allevamenti intensivi e sull'aumento del numero di animali allevati in quelli già esistenti.

L'80% dei fondi europei per l'agricoltura italiana finisce attualmente nelle casse del 20% dei beneficiari. Un sistema che penalizza le piccole aziende e favorisce quelle più grandi: secondo i dati Eurostat l'Italia ha perso oltre 320 mila aziende in poco più di 10 anni (tra il 2004 e il 2016): un calo del 38 per cento tra le "piccole" paragonato ad un aumento del 21 per cento delle aziende "molto grandi" e del 23 per cento di quelle grandi.

La zootecnia intensiva può essere economicamente vantaggiosa per le aziende grandi e molto grandi, ma la sua elevata dipendenza da input esterni (energia, mangimi, acqua) la rende particolarmente fragile, così come le condizioni di allevamento (tanti animali geneticamente simili rinchiusi in spazi ristretti) la rende vulnerabile alle sempre più frequenti epidemie. Di fatto l'attuale sistema zootecnico si regge su ingenti finanziamenti pubblici, che potrebbero essere investiti per una transizione che lo renda più sostenibile sotto tutti gli aspetti.

Il grande numero di animali allevati in modo intensivo nel nostro Paese (più di 700 milioni in un anno) richiede un grande uso di risorse, spesso in competizione con quelle utilizzabili per il consumo diretto umano. Circa due terzi dei cereali commercializzati in Europa si trasformano in mangime, e circa il 70% dei terreni agricoli europei sono destinati all'alimentazione animale, basata principalmente su coltivazioni come il mais, che richiedono un grande uso di acqua, anche questa risorsa sempre più scarsa. Ridurre il numero di animali allevati in modo intensivo permetterebbe di liberare risorse per produrre cibo direttamente consumabile dalle persone, con un uso più efficiente delle risorse stesse: secondo stime della FAO e dell'OMS, un ettaro coltivato a cereali fornisce cinque volte più proteine di un ettaro destinato alla produzione di mangimi per l'allevamento da carne, mentre i legumi ne forniscono dieci volte di più.

Gli impatti degli allevamenti intensivi sull'ambiente e le implicazioni connesse con la salute umana sono ampiamente documentati, e la riduzione degli stessi entra a pieno titolo nelle azioni da compiere per rispettare gli impegni sottoscritti dall'Italia sulla riduzione delle emissioni inquinanti e rientrare nei limiti delle normative attualmente vigenti e in fase di implementazione.

Questi riguardano principalmente le emissioni di ammoniaca, (il settore zootecnico è responsabile di oltre 2/3 delle emissioni nazionali: 274mila tonnellate sulle circa 345mila imputabili all'intero settore agricolo) l'inquinamento da polveri fini, in particolare il PM 2,5 (gli allevamenti intensivi sono la seconda causa di formazione del particolato fine), l'inquinamento da azoto e suoi derivati nel terreno e nelle acque (l'Italia è sotto procedura di infrazione INFR 2018 – 2249, da parte della Commissione europea per il mancato adeguamento alla Direttiva nitrati), e le emissioni climalteranti.

Si aggiunga che le emissioni degli allevamenti intensivi hanno conseguenze dirette sulla salute umana, in particolare legate al PM 2,5: questa componente del particolato atmosferico è infatti più pericolosa perché, in virtù delle sue minori dimensioni, riesce a penetrare nelle parti profonde

dell'apparato respiratorio e l'esposizione cronica può arrivare a causare malattie molto gravi, incluso il cancro del polmone. Secondo l'EEA queste sono state responsabili di più di 50.000 morti premature (52.300) in Italia nel solo 2020, per una stima di 462.300 anni di vita persi e di quasi 47.000 nel 2021. Dati drammatici che posizionano l'Italia al primo posto per morti premature causate dall'esposizione al PM 2,5, e che comportano anche enormi costi sanitari, in particolare in zone come la Pianura Padana, con un'alta concentrazione di attività emmissive, come gli allevamenti intensivi ¹.

Bisogna anche ricordare che il nostro Paese, attraverso gli accordi internazionali sottoscritti e il recepimento della disciplina dell'Unione europea, si è impegnato a rispettare una serie di target in materia ambientale, alcuni dei quali riguardano particolarmente da vicino le attività zootecniche.

La Direttiva NEC (National Emission Ceiling) impegna l'Italia a diminuire le emissioni di ammoniaca del 16 per cento a partire dal 2030 e il PM2,5 del 40 per cento, rispetto ai livelli del 2005. Le emissioni di ammoniaca zootecnica e, di conseguenza, la formazione di PM in atmosfera, sono direttamente legate alle funzioni fisiologiche degli animali allevati.

Il rispetto della Direttiva Nitrati riguarda strettamente le emissioni di ammoniaca zootecnica che devono quindi essere affrontate e ridotte anche per uscire dalla procedura di infrazione in corso, per la quale l'Italia è stata nuovamente richiamata a febbraio 2023, e che rischia di concludersi con l'irrogazione di pesanti sanzioni da parte della Corte di Giustizia Europea.

All'inquinamento da nitrati, data l'alta solubilità in acqua di questi composti azotati, è strettamente legato il rispetto della direttiva quadro sulle acque (2000/60/CE), che impegna gli Stati Membri ad ampliare la protezione delle acque, sia superficiali che sotterranee e a raggiungere il "buono" stato per tutte le acque entro il 31 dicembre 2015, scadenza sulla quale il nostro Paese ha già ampiamente derogato ².

La Strategia Farm to Fork, parte integrante del Green Deal europeo, prevede che i sistemi alimentari europei debbano "urgentemente diventare sostenibili e operare entro i limiti ecologici del pianeta". Quanto illustrato fin qui rende evidente il ruolo cruciale delle emissioni inquinanti zootecniche nel rispettare questo obiettivo.

Infine alla COP28 sul Clima svoltasi a novembre 2023, 134 Paesi, Italia compresa, hanno aderito alla "Dichiarazione sull'agricoltura sostenibile, sistemi alimentari resilienti e l'azione per il clima", impegnandosi a integrare il cibo nei loro Piani di Adattamento Nazionali (NAP) ai cambiamenti climatici e a fornire una rendicontazione annuale.

I sempre più frequenti eventi estremi e la siccità ormai cronica anche nel nostro Paese, impongono la ricerca di una nuova efficienza alimentare, che prediliga produzioni a più basso consumo di risorse, e favorisca l'adozione di diete salutari e a minor contenuto di prodotti di origine animale da parte di tutte le fasce di popolazione.

La presente proposta intende ridurre in modo significativo gli impatti sociali, sanitari e ambientali del sistema di allevamento intensivo, puntando su una transizione agroecologica del sistema zootecnico italiano, con la sospensione temporanea dell'apertura di nuovi allevamenti intensivi e dell'aumento del numero di animali allevati in quelli già esistenti, in attesa che venga redatto e implementato un Piano nazionale di riconversione del settore zootecnico.

Le principali finalità della presente proposta di legge possono essere così sintetizzate:

- Tutelare la salute pubblica, riducendo gli impatti degli allevamenti intensivi a partire dalle zone a più alta densità zootecnica
- Tutelare le risorse naturali a vantaggio della sicurezza alimentare delle generazioni presenti e future
- Contribuire al rispetto dei target in materia di clima e inquinamento
- Tutelare le realtà virtuose, rafforzando il sostegno economico, e permettere a quelle convenzionali di affrontare la necessaria riconversione
- Tutelare gli animali da allevamento diminuendone la sofferenza

¹ I dati pubblicati a novembre 2023 riportano 46.800 morti premature in Italia a causa di esposizione al PM 2,5, posizionando il nostro Paese al secondo posto in Europa dopo la Polonia (47.300) <https://www.eea.europa.eu/publications/harm-to-human-health-from-air-pollution/table-2>

² Il termine ultimo e non più derogabile è il 2027

L'articolo 1

Nel comma 1 sono richiamati i Principi Costituzionali in cui si inquadrano le finalità della proposta di legge, in particolare in virtù della modifica costituzionale dell'8 febbraio 2022 che ha inserito nella nostra Carta la tutela dell'ambiente, della biodiversità, degli ecosistemi e degli animali all'art. 9 Cost., sancendo, attraverso la modifica all'articolo 41 Cost., che l'iniziativa economica debba svolgersi nel rispetto della tutela della salute e dell'ambiente nonché vengono richiamate, altresì, le direttive e le strategie europee sulla tutela del benessere animale e sulla filiera agroalimentare.

Nel comma 2 si ricordano i principali impegni assunti dal nostro Paese in materia di tutela dell'ambiente e di riduzione delle emissioni di gas serra in base agli accordi internazionali e alla normativa europea.

Nel comma 3 si richiamano le strategie e le normative europee per la riduzione dei nitrati, dell'ammoniaca e del PM 2,5 che assumono particolare rilevanza per la materia oggetto di legge.

L'articolo 2

Stabilisce oggetto e finalità della proposta di legge specificando: al comma 1 che la riorganizzazione delle attività del settore zootecnico abbia lo scopo principale di tutelare l'ambiente e la salute pubblica; al comma 2 che debbano essere tutelate anche la biodiversità, gli ecosistemi e il benessere degli animali; al comma 3 che la giusta transizione del settore zootecnico verso un modello compatibile debba tenere conto della disponibilità e conservazione delle risorse naturali e della tutela della salute.

L'articolo 3

Stabilisce una definizione di allevamento intensivo, basandosi su quella fornita dal testo di revisione della Direttiva sulle emissioni industriali (2010/75), concordato dalle Istituzioni europee, che stabilisce come soglia di densità massima, sotto la quale un allevamento può considerarsi "estensivo", la densità di 2 Unità di Bestiame Adulto (UBA)³ per ettaro di Superficie Agricola Utilizzata (SAU). In accordo con la definizione di "agricoltura intensiva" fornita dall'Agenzia Europea per l'ambiente al criterio della densità si accompagna quello dell'intensità di input esterni, in particolare per quanto riguarda la quota proteica dell'alimentazione animale, caratteristica comune agli allevamenti "senza terra", che utilizzano mangimi provenienti da coltivazioni molto distanti, in buona parte da oltreoceano. Si richiamano inoltre i regolamenti europei già in vigore per gli allevamenti biologici (848/2018; 889/2008, regolamento di esecuzione della Commissione Eu 2020/464) come limite per le densità al chiuso e l'accesso all'aperto come minimo requisito per limitare la sofferenza degli animali da allevamento.

L'articolo 4

Stabilisce: al comma 1 che vengano definite modalità e criteri per la riorganizzazione produttiva degli allevamenti intensivi; al comma 2 che vengano riconosciute adeguate risorse economiche sia per la transizione degli allevamenti tradizionali, sia per il sostegno delle aziende che già adottano buone pratiche agroecologiche; al comma 3, indica le finalità, i tempi e le modalità di elaborazione del Piano nazionale di riconversione del settore zootecnico, individuando alcuni principi cardine, come quello della densità zootecnica territoriale; al comma 4, prevede l'istituzione di un Tavolo di partenariato che comprenda gli attori economici, sociali ed Agenzie ed Enti di ricerca istituzionali, chiamati a collaborare alla redazione del Piano e sua implementazione

³ L'UBA è l'unità di misura della consistenza di un allevamento, per ogni specie questa si ottiene applicando al numero dei capi presenti in azienda degli appositi coefficienti.

https://agrireregionieuropa.univpm.it/it/views/glossario_pac/Unit%C3%A0%20di%20bestiame%20adulto%20%28Uba%29

L'articolo 5

Il comma 1 stabilisce, al momento di entrata in vigore della presente legge, la sospensione delle autorizzazioni per l'apertura di nuovi allevamenti intensivi e per l'aumento del numero di animali allevati negli allevamenti intensivi già esistenti; Il comma 2 chiarisce che la moratoria di cui al comma 1 resta valida sino all'approvazione del Piano di cui all'articolo 4, comma 3; il comma 3 specifica che la moratoria riguarda esclusivamente le attività che ricadono nella definizione di cui all'articolo 2, dalla quale sono esclusi i piccoli allevamenti che praticano il pascolo all'aperto.

L'articolo 6

Il comma 1, istituisce il fondo nazionale per la riconversione del settore zootecnico per supportare le azioni derivanti dall'approvazione della legge e, in particolare, sostenere le aziende nella riconversione in chiave agroecologica delle pratiche zootecniche, per il raggiungimento degli obiettivi di cui alla presente proposta di legge. Il comma 2 stabilisce con decreto del Ministro dell'Agricoltura, della Sovranità Alimentare e delle foreste siano stabiliti criteri e modalità di utilizzo delle risorse del fondo, Il comma 3 stabilisce che il fondo sia finanziato con 10 milioni l'anno nel triennio 2024-2026 a valere sulle risorse del Fondo per interventi strutturali di politica economica di cui all'art. 10, co. 5 del decreto legge n. 282/2004, convertito dalla legge n. 307/2004.

TITOLO

Disposizioni in materia di riconversione del settore zootecnico per la progressiva transizione agro-ecologica degli allevamenti intensivi.

Art. 1

(Principi)

1. La Repubblica, in attuazione degli articoli 9 e 41 della Costituzione, tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, disciplina i modi e le forme di tutela degli animali e garantisce che l'iniziativa economica sia libera senza che questa arrechi danni alla salute e all'ambiente. Le attività agricole e zootecniche si svolgono nel rispetto delle norme nazionali del settore, dell'articolo 544-ter del Codice Penale e in osservanza dell'articolo 13 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea e della Direttiva 98/58/CE, che riconoscono il benessere degli animali come un valore da tutelare ed un interesse pubblico da perseguire, e della Strategia europea "Farm to Fork", che persegue l'obiettivo di una transizione verso un'agricoltura e una zootecnia più sostenibili.

2. Le attività economiche, ivi comprese quelle agricole e zootecniche, sono chiamate a contribuire alla progressiva riduzione delle emissioni di gas serra ai fini del conseguimento della neutralità climatica al 2050 in attuazione dell'Accordo di Parigi del 12 dicembre 2015, ratificato con la legge 4 novembre 2016, n. 204, nonché in applicazione della disciplina dell'Unione europea in materia di clima, in particolare del Regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 giugno 2021.

3. Le attività agricole e zootecniche devono essere condotte altresì, nel rispetto degli obiettivi della Strategia Europea sulla Biodiversità (COM 2020), dell'iniziativa per i prodotti sostenibili (COM 2022), della Direttiva NEC (National Emission Ceiling - 2016/2284), che impegna l'Italia a diminuire le emissioni di ammoniaca del 16 per cento a partire dal 2030 e il PM2,5 del 40 per cento, rispetto ai livelli del 2005, e della Direttiva Nitrati (91/676/CEE).

Art. 2
(Oggetto e finalità)

1. La presente legge stabilisce disposizioni concernenti la riorganizzazione delle attività del settore zootecnico e in particolare degli allevamenti intensivi e la limitazione degli impatti ambientali e sanitari delle predette attività, anche attraverso misure transitorie.

2. Le disposizioni della presente legge sono finalizzate a tutelare l'ambiente, la biodiversità, gli ecosistemi, il benessere degli animali negli allevamenti zootecnici e la salute umana e a rispettare gli impegni nazionali di riduzione delle emissioni così come stabiliti dall'articolo 3, comma 1, lett. a) del Decreto legislativo 30 maggio 2018, n.81

3. La presente legge persegue altresì l'obiettivo di avviare e realizzare una giusta transizione per gli operatori del settore zootecnico, al fine di pervenire gradualmente e su tutto il territorio nazionale ad una organizzazione dell'allevamento compatibile con le finalità di protezione della salute e dell'ambiente richiamate al comma 2 del presente articolo.

Art.3
(Definizioni)

1. Ai fini della presente legge, per allevamento intensivo si intende un allevamento:

- a) caratterizzato da una densità superiore a due unità di bestiame adulto (UBA) equivalente per ettaro di superficie agricola utilizzata (SAU);
- b) caratterizzato da una prevalente dipendenza da fonti esterne non locali o regionali, in particolare per la quota proteica dell'alimentazione animale;
- c) che superi le densità al chiuso previste dai regolamenti europei (848/2018; 889/2008, regolamento di esecuzione della Commissione Eu 2020/464);
- d) che non preveda l'accesso all'aperto continuo e volontario da parte degli animali.

Art.4

(Piano nazionale di riconversione del settore zootecnico)

1. Entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge con Decreto del Ministro dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica e il Ministero della salute, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e sentite le commissioni parlamentari competenti, sono stabiliti modalità e criteri per la riorganizzazione produttiva degli allevamenti intensivi, anche attraverso la riduzione del numero dei capi allevati sul territorio nazionale e senza incrementare la dipendenza dall'estero per l'approvvigionamento di animali e carni, in attuazione dei principi della presente legge.
2. Il Ministro dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, il ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica e il Ministro della salute entro diciotto mesi dalla pubblicazione della presente legge, redigono decreti interministeriali per disciplinare e regolamentare la corretta gestione degli allevamenti secondo un modello di zootecnia compatibile con la salute, l'ambiente e il benessere animale, nonché riconoscono un sistema di incentivi economici destinati ad interventi tecnici, strutturali e relativi all'innovazione e alla ricerca destinati alle aziende che mettono in atto pratiche sostenibili che contribuiscano concretamente a obiettivi quali la tutela della biodiversità, la circolarità dei prodotti, delle risorse e dei nutrienti e la diminuzione della competizione alimentare tra persone e animali.
3. Entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge è approvato il Piano nazionale di riconversione del settore zootecnico per la progressiva transizione agroecologica degli allevamenti intensivi (di seguito: Piano), anche tenendo conto della densità zootecnica territoriale - riferita al carico zootecnico misurato in kg/azoto/anno e agli obiettivi previsti dalla Direttiva 91/676/CEE - degli obiettivi nazionali, internazionali ed europei indicati dalla normativa ambientale ed in conformità ai criteri stabiliti dal decreto di cui al comma 1.
4. Al fine di garantire un ampio processo di condivisione con le competenti rappresentanze istituzionali, i settori produttivi coinvolti e le diverse rappresentanze di associazioni, enti di ricerca e altri soggetti esperti in materia, entro novanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge il Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, sentita la Commissione parlamentare competente, con apposito Decreto istituisce il Tavolo di partenariato quale luogo di confronto e discussione sugli elementi strategici, tecnici e operativi per la progressiva transizione

agro-ecologica degli allevamenti intensivi esistenti, anche ai fini della redazione del Piano di cui al comma 1.

Art.5
(Divieti)

1. Alla data di entrata in vigore della presente legge è sospeso su tutto il territorio nazionale, nelle more dell'approvazione del Piano di cui all'articolo 4 il rilascio di nuove autorizzazioni per l'apertura di allevamenti intensivi come definiti all'articolo 3.

2. Nelle more dell'approvazione del Piano di cui all'articolo 4, è altresì fatto divieto di aumentare il numero dei capi allevati negli allevamenti già esistenti.

3. Non sono soggetti alle disposizioni di cui ai precedenti commi 1 e 2 del presente articolo gli allevamenti di piccola scala (aziende con meno di 20 UBA totali) che prevedono la fruizione del pascolo con uno o più turni annuali di durata complessiva di almeno 90 giorni in montagna e 150 giorni in collina e pianura e per gli avicoli che prevedono la permanenza in uno spazio all'aperto per almeno un terzo della loro vita.

Art. 6
(Fondo per la riconversione del settore zootecnico)

1. E' istituito nello stato di previsione del Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste un fondo denominato "Fondo per la riconversione del settore zootecnico" destinato alla concessione di incentivi economici per le finalità di cui all'articolo 4, comma 2, della presente legge.

2. Con decreto del Ministro dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, sono stabiliti i criteri e le modalità di utilizzo delle risorse del fondo di cui al comma 1 del presente articolo.

3. Agli oneri derivanti dal presente articolo, pari a 10 milioni per il triennio 2024-2026, si provvede mediante corrispondente riduzione del Fondo per interventi strutturali di politica economica, di cui all'articolo 10, comma 5, del decreto-legge 29 novembre 2004, n. 282, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 dicembre 2004, n. 307..