COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 10.10.2017
COM(2017) 587 final

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

sui piani d'azione nazionali degli Stati membri e sui progressi realizzati nell'attuazione della direttiva 2009/128/CE concernente l'utilizzo sostenibile dei pesticidi

1. INTRODUZIONE

L'UE beneficia del sistema di autorizzazione e controllo dei pesticidi più rigoroso del mondo[1]. Ciononostante, nella società è forte il desiderio di orientarsi verso una produzione alimentare sostenibile e la riduzione, o anche il divieto, dell'uso di pesticidi. In tale contesto, e nel quadro dei moderni sistemi di produzione, l'agricoltura sostenibile è uno degli obiettivi di sviluppo dell'ONU, mentre la promozione dell'uso sostenibile dei pesticidi è una delle importanti iniziative intraprese dall'UE a sostegno della realizzazione dell'Agenda ONU 2030 per lo sviluppo sostenibile[2].

La strategia tematica 2006 per l'uso sostenibile dei pesticidi[3] ha portato alla creazione di un nuovo quadro legislativo per l'approvazione e l'uso di questi prodotti[4], che comprende un sistema rigoroso per l'approvazione di sostanze attive da parte della Commissione europea e l'autorizzazione da parte degli Stati membri di prodotti fitosanitari che, se utilizzati secondo le condizioni d'uso autorizzate, non presentano effetti nocivi identificati sulla salute umana e degli animali, né effetti inaccettabili sull'ambiente[5]. Grazie a questo sistema rigoroso adottato per l'immissione sul mercato, il numero di sostanze attive approvate si è ridotto all'incirca del 50%[6]. I controlli sulla commercializzazione e sull'utilizzo di pesticidi sono intesi a garantire che i pesticidi autorizzati siano commercializzati e utilizzati nel rispetto di queste condizioni. I prodotti vegetali trattati con pesticidi autorizzati secondo le istruzioni riportate in etichetta si possono commercializzare e consumare come alimenti sicuri, contenenti residui di pesticidi rientranti nei livelli massimi di residui (LMR) previsti dall'UE[7].

La direttiva 2009/128/CE del Parlamento europeo e del Consiglio sull'utilizzo sostenibile dei pesticidi[8] (la "direttiva"), adottata il 21 ottobre 2009 nell'ambito di questa strategia, prevede una serie di misure per realizzare un uso sostenibile dei pesticidi nell'UE riducendone i rischi e gli impatti sulla salute umana e sull'ambiente e promuovendo l'uso della difesa integrata e di approcci o tecniche alternativi, quali le alternative non chimiche ai pesticidi.

A norma della direttiva gli Stati membri dovevano adottare piani d'azione nazionali per attuare le disposizioni in essa contenute per la prima volta entro novembre 2012. I piani dovrebbero contenere obiettivi quantitativi, obiettivi, misure e tempi per la riduzione dei rischi e degli impatti dell'utilizzo dei pesticidi. Il regolamento relativo all'immissione sul mercato dei prodotti fitosanitari comprende anche una serie di disposizioni collegate alla

---

[1] Nella presente relazione, il termine "pesticidi" si riferisce a prodotti fitosanitari che comprendono diserbanti, fungicidi e insetticidi utilizzati per la protezione delle piante.

[2] http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0739&rid=1.

[3] COM(2006) 0372 Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni – Strategia tematica per l'uso sostenibile dei pesticidi.

[4] Secondo la definizione contenuta nella direttiva 2009/128/CE (articolo 3), i pesticidi comprendono prodotti fitosanitari e biocidi. Attualmente, la direttiva si applica esclusivamente ai prodotti fitosanitari (articolo 2). Nella presente relazione ricorre ampiamente il termine pesticidi, in quanto più comunemente utilizzato, ma non sono trattati i biocidi.

[5] Regolamento (CE) n. 1107/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 ottobre 2009, relativo all'immissione sul mercato dei prodotti fitosanitari e che abroga le direttive del Consiglio 79/117/CEE e 91/414/CEE (GU L 309 del 24.11.2009, pag. 1)

[6] http://ec.europa.eu/food/plant/pesticides/eu-pesticides-database/public/?event=homepage&language=IT.

[7] Regolamento (CE) n. 396/2005 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 febbraio 2005, concernente i livelli massimi di residui di antiparassitari nei o sui prodotti alimentari e mangimi di origine vegetale e animale e che modifica la direttiva 91/414/CEE del Consiglio (GU L 70 del 16.3.2005, pag. 1).

[8] Direttiva 2009/128/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 ottobre 2009, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria ai fini dell'utilizzo sostenibile dei pesticidi (GU L 309 del 24.11.2009, pag. 71).

direttiva, tra cui agevolare l'approvazione rapida di sostanze a basso rischio e l'uso di questi prodotti secondo i principi della difesa integrata.

La direttiva identifica misure specifiche che gli Stati membri sono tenuti a includere nei rispettivi piani ai fini di una corretta attuazione. Le principali azioni riguardano la formazione di utilizzatori, consulenti e distributori, l'ispezione delle attrezzature per l'applicazione di pesticidi, il divieto di ricorrere all'irrorazione aerea, la limitazione dell'uso dei pesticidi in aree sensibili e l'informazione e la sensibilizzazione sui rischi derivanti dai pesticidi. Uno dei cardini della direttiva è la promozione della difesa integrata, i cui principi generali sono esposti nell'Allegato III della stessa. Le scadenze stabilite dalla direttiva per l'attuazione di tutte le misure di cui sopra erano scaglionate nell'arco del periodo da novembre 2011 a novembre 2016. Dal novembre 2016 (quando l'ispezione delle attrezzature per l'applicazione di pesticidi è divenuta obbligatoria) gli Stati membri hanno l'obbligo di attuare tutte le misure pertinenti della direttiva.

La Commissione ha istituito un gruppo di lavoro con gli Stati membri, che si riunisce regolarmente per discutere dell'attuazione della direttiva e scambiare migliori prassi.

Il presente documento risponde agli obblighi di relazione di cui all'articolo 4, paragrafo 3, e all'articolo 16 della direttiva: ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 3, la Commissione è tenuta a presentare al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione sui piani d'azione nazionali comunicati dagli Stati membri, e ai sensi dell'articolo 16 è tenuta a presentare una relazione sui progressi realizzati nell'attuazione della direttiva.

La presente relazione si basa su quattro fonti di informazione:

- la valutazione dei piani d'azione nazionali effettuata dalla Commissione e conclusa nel 2015;
- due serie di audit sui pesticidi, condotte tra il 2012-2014 e il 2015-2016 e riguardanti la prima i controlli sui prodotti fitosanitari[9] e la seconda la commercializzazione e l'uso di pesticidi[10], che comprendevano nel loro ambito alcuni aspetti dell'attuazione della direttiva;
- un'indagine e un questionario[11] inviato nel 2016 a tutti gli Stati membri ai fini di un aggiornamento sui progressi nell'attuazione dei piani d'azione;
- missioni di accertamento dei fatti effettuate in sei Stati membri nel 2017[12] con l'obiettivo specifico di accertare i progressi generali compiuti nell'attuazione della direttiva. Gli Stati membri sono stati selezionati per avere un quadro rappresentativo di diversi paesi ubicati in varie regioni geografiche. Oltre alle relazioni sulle singole missioni, le principali conclusioni delle sei missioni saranno pubblicate in una relazione di sintesi più avanti nel corso dell'anno, che comprenderà un'analisi più dettagliata dei risultati del questionario di cui sopra, ivi compresi esempi di buone pratiche nell'attuazione individuate dagli Stati membri.

[9] http://ec.europa.eu/food/audits-analysis/overview_reports/details.cfm?rep_id=79.
[10] http://ec.europa.eu/food/audits-analysis/overview_reports/details.cfm?rep_id=109.
[11] Le informazioni e i dati forniti in risposta all'indagine erano incompleti e i risultati necessitano di un approfondimento con gli Stati membri. Il Regno Unito non ha fornito una risposta al questionario, ma ha trasmesso informazioni su alcuni dei temi in un secondo momento. Nelle risposte fornite da Bulgaria, Romania, Grecia e Francia mancavano dei dati.
[12] Germania, Paesi Bassi, Italia, Danimarca, Polonia, Svezia.

I piani d'azione nazionali e le relazioni della Commissione, comprese le relazioni di audit e le relazioni di sintesi, sono disponibili sulla pagina web della Commissione relativa all'uso sostenibile dei pesticidi, all'indirizzo https://ec.europa.eu/food/plant/pesticides/sustainable_use_pesticides_en.

2. PIANI D'AZIONE NAZIONALI

A norma dell'articolo 4 della direttiva, gli Stati membri erano tenuti ad adottare la prima serie di piani d'azione nazionali e a comunicarli alla Commissione e agli altri Stati membri entro il 26 novembre 2012. I piani devono essere riesaminati almeno ogni cinque anni e devono stabilire obiettivi quantitativi, obiettivi, misure e tempi per la riduzione dei rischi e degli impatti dell'utilizzo dei pesticidi sulla salute umana e sull'ambiente. Tutti gli Stati membri hanno adottato questi piani[13], in molti casi con ritardi significativi. I piani sono stati trasmessi alla Commissione e resi disponibili in lingua inglese nel suo sito web[14].

I piani d'azione nazionali costituiscono la base dei controlli degli Stati membri previsti dalla direttiva, ma presentano enormi differenze in termini di completezza e copertura. Gli Stati membri dovrebbero migliorarli in misura significativa per porre rimedio alle carenze rilevate e stabilire obiettivi più precisi e misurabili.

Gli Stati membri si sono basati su punti di partenza diversi per l'elaborazione dei rispettivi piani d'azione nazionali. Sette di essi disponevano già di un piano d'azione, mentre per tutti gli altri si trattava del primo piano. Finora, solo la Francia e la Lituania hanno presentato un piano d'azione nazionale riesaminato. Il livello di attuazione dei piani d'azione sarà più chiaro una volta che tutti gli Stati membri avranno completato il riesame e lo avranno comunicato alla Commissione.

I piani d'azione nazionali riflettono positivamente gli sforzi compiuti dagli Stati membri nella loro preparazione. Tuttavia, variano notevolmente per quanto concerne il grado di dettaglio nell'illustrare le esatte modalità di attuazione delle misure ai sensi degli articoli da 5 a 15 della direttiva. Nella maggior parte dei casi, non sono stati analizzati tutti gli aspetti di questi articoli. I piani trattano in modo esauriente alcuni argomenti, come ad esempio l'ispezione delle attrezzature per l'applicazione dei pesticidi e la formazione degli utilizzatori, ma in molti casi forniscono pochi dettagli in altri ambiti, quali ad esempio l'irrorazione aerea, le informazioni al pubblico e la raccolta di informazioni concernenti i casi di avvelenamento.

I piani d'azione nazionali sono incoerenti anche nella definizione di obiettivi quantitativi, obiettivi, misure e tempi per le diverse aree d'intervento. In alcune aree, ad esempio l'ispezione delle attrezzature per l'applicazione dei pesticidi, i piani sono eccellenti, e in quasi tutti i casi stabiliscono obiettivi specifici per raggiungere la piena conformità. D'altro canto, la maggior parte degli Stati membri non ha stabilito obiettivi e tempi per le misure intese a proteggere l'ambiente acquatico dai pesticidi.

Inoltre, all'incirca nell'80% dei casi, i piani d'azione non specificano in che modo sarà misurata la realizzazione degli obiettivi, anche quantitativi. In assenza di obiettivi chiaramente

[13] Poiché la direttiva non prescrive un formato per i piani d'azione nazionali, i piani trasmessi alla Commissione non sono pienamente comparabili. In alcuni casi, non contengono tutte le misure nazionali adottate ai fini dell'attuazione della direttiva. Tuttavia, poiché la portata della valutazione della Commissione era limitata ai piani, eventuali misure non comprese negli stessi non hanno potuto essere prese in considerazione.
[14] https://ec.europa.eu/food/plant/pesticides/sustainable_use_pesticides_en.

misurabili è difficile valutare i progressi nell'attuazione e individuare le aree che necessitano di ulteriori interventi.

21 Stati membri[15] hanno riportato obiettivi di riduzione del rischio, e 9[16] hanno citato obiettivi di riduzione dell'uso. Solo cinque Stati membri definiscono obiettivi misurabili, di cui quattro[17] intesi alla riduzione del rischio e uno[18] alla riduzione dell'uso. L'obiettivo principale del piano d'azione nazionale francese è ridurre del 50% l'uso di pesticidi entro il 2025, con un traguardo iniziale del 25% nel 2020, riducendo così i rischi e gli impatti sulla salute umana e sull'ambiente. Validi esempi di obiettivi di riduzione del rischio si possono trovare in Germania, nei Paesi Bassi[19], in Finlandia e Danimarca, che hanno elaborato gli indicatori di riduzione del rischio sulla base della classificazione dei pericoli dei pesticidi, assegnando un peso maggiore ai pesticidi con un rischio più elevato.

Tutti i piani d'azione nazionali comprendono misure sulla promozione della difesa integrata, in particolare per incoraggiare la disponibilità di orientamenti in materia e iniziative di formazione o aziende modello. In ogni caso, i piani non specificano le modalità per misurare l'applicazione di principi di difesa integrata da parte degli agricoltori, né stabiliscono obiettivi o indicano in che modo sarà garantita l'attuazione. La difesa integrata è uno dei cardini della direttiva: la sua attuazione è lo strumento inteso a ridurre la dipendenza dall'uso dei pesticidi in un'agricoltura sostenibile, e pertanto la mancanza di iniziative chiare che si possano valutare, misurare e applicare costituisce un'area di miglioramento significativa nel riesame dei piani d'azione nazionali attualmente in corso da parte degli Stati membri.

3. ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA

3.1. FORMAZIONE E CERTIFICAZIONE

A norma dell'articolo 5 della direttiva, gli Stati membri sono tenuti a istituire sistemi di formazione e certificazione per utilizzatori professionali, distributori e consulenti in materia di pesticidi. L'articolo 6 prevede che gli Stati membri provvedano affinché i distributori abbiano alle loro dipendenze personale sufficiente in possesso del certificato di cui all'articolo 5. Inoltre, prevede che gli Stati membri limitino la vendita di pesticidi autorizzati per uso professionale alle persone in possesso di un certificato di cui all'articolo 5. Infine, l'articolo 6 stabilisce che gli Stati membri impongano ai distributori che vendono pesticidi a utilizzatori non professionali di fornire informazioni generali sui rischi per la salute umana e l'ambiente connessi all'uso dei pesticidi.

Nel complesso, il livello di conformità in materia di formazione e certificazione di utilizzatori professionali, distributori e consulenti è elevato. Tuttavia, non esistono dati precisi sul numero totale di operatori professionali in questo campo e pertanto non è certo che tutti ricevano una formazione.

[15] Spagna, Repubblica ceca, Cipro, Estonia, Belgio, Svezia, Finlandia, Germania, Ungheria, Polonia, Lettonia, Italia, Portogallo, Croazia, Austria, Danimarca, Lituania, Romania, Slovacchia, Irlanda e Francia.
[16] Lussemburgo, Slovenia, Cipro, Belgio, Finlandia, Ungheria, Polonia, Germania e Francia.
[17] Belgio, Danimarca, Grecia e Germania.
[18] Francia.
[19] Nei Paesi Bassi non erano inclusi nel piano d'azione nazionale.

Ventisei[20] piani d'azione nazionali comprendono attività di formazione, ma in undici casi non forniscono dettagli sufficienti[21].

L'attuazione delle disposizioni sulla formazione è stata valutata nel corso degli audit della Commissione in 19 Stati membri nel periodo 2012 – 2014 e durante le missioni di accertamento dei fatti in sei Stati membri nel 2017 (cinque Stati membri sono stati visitati in entrambi i casi). In 3 dei 20 Stati membri visitati esistevano sistemi di formazione per gli agricoltori già prima dell'adozione della direttiva, e dopo la sua entrata in vigore la formazione è stata estesa ad altri gruppi, come i distributori.

Tutti gli Stati membri, eccetto il Lussemburgo, avevano istituito un sistema di addestramento e certificazione entro la scadenza del 26 novembre 2013, e dalle risposte al questionario del 2016 emerge che erano stati addestrati quasi quattro milioni di operatori professionali. Sei Stati membri presentavano ritardi nella formazione e certificazione di operatori[22], mentre tre Stati membri non hanno fornito dati[23]. Secondo un'indagine sulla struttura delle aziende agricole[24], in Europa sono presenti circa 10 milioni di aziende, di cui solo 0,3 milioni sono operatori su vasta scala che coltivano il 50% del totale della superficie agricola utilizzabile. I corsi di formazione di solito durano 2-4 giorni, a seconda del tipo di operatore e delle conoscenze precedenti, e gli operatori addestrati ricevono un certificato, necessario per l'acquisto di pesticidi per uso professionale.

Nel caso dei sei Stati membri visitati dalla Commissione nel 2017, questo requisito è incluso nell'ambito di applicazione dei controlli ufficiali effettuati dalle autorità competenti sulle aziende agricole e i tassi di conformità erano superiori al 95% in cinque dei sei Stati membri interessati[25]. Tuttavia, sulla base delle risposte al questionario si è rilevato che in cinque Stati membri i sistemi di certificazione non si applicano ai consulenti in materia di difesa fitosanitaria[26]. Inoltre, i Paesi Bassi non prevedono il requisito della certificazione dei consulenti, che non sono direttamente coinvolti nella vendita di pesticidi, ma intendono sottoporre a revisione la legislazione nazionale per renderla conforme alla direttiva.

Tutti gli Stati membri prevedono limitazioni alla vendita di pesticidi a utilizzatori non professionali, come i giardinieri amatoriali. A titolo di esempio, in alcuni Stati membri i pesticidi destinati a utilizzatori non professionali non possono essere acquistati liberamente e nei punti vendita al dettaglio devono essere riposti dietro il banco.

Nel 2015 e 2016 la Commissione ha organizzato per gli esperti degli Stati membri dodici corsi "Better Training for Safer Food" (Migliorare la formazione per rendere più sicuri gli alimenti, BTSF)[27] in cui sono stati affrontati vari elementi della direttiva, tra cui la formazione degli operatori. L'iniziativa era intesa a fornire una conoscenza omogenea e approfondita delle

[20] I piani di Belgio e Danimarca non contengono riferimenti né obiettivi per la formazione e la certificazione di operatori.
[21] Austria, Repubblica ceca, Francia, Germania, Grecia, Lettonia, Lituania, Paesi Bassi, Romania, Slovacchia e Slovenia.
[22] Italia, Repubblica ceca, Estonia, Lituania, Slovacchia e Malta.
[23] Bulgaria, Ungheria e Romania.
[24] http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Farm_structure_survey_2013_-_main_results#Agricultural_holdings.
[25] Danimarca, Germania, Paesi Bassi, Polonia, Svezia.
[26] Danimarca, Finlandia, Ungheria, Svezia e Regno Unito.
[27] https://ec.europa.eu/food/safety/btsf_en.

modalità di attuazione e offriva un'opportunità per lo scambio di buone pratiche. Tutti i 28 Stati membri hanno partecipato ai corsi, che hanno formato circa 338 addetti.

3.2. AVVELENAMENTO DA PESTICIDI

L'articolo 7, paragrafo 2, della direttiva prevede che gli Stati membri istituiscano sistemi per raccogliere informazioni in merito ai casi di avvelenamento acuto da pesticidi, nonché, ove disponibili, agli sviluppi di avvelenamento cronico nei gruppi che possono essere regolarmente esposti ai pesticidi, come gli operatori, i lavoratori agricoli o le persone che risiedono in prossimità di aree di applicazione di pesticidi.

Benché, in generale, gli Stati membri dispongano di sistemi per raccogliere informazioni sui casi di avvelenamento acuto da pesticidi, l'accuratezza dei dati e il loro utilizzo sono stati messi in discussione. I sistemi per la raccolta di informazioni sull'avvelenamento cronico non sono molto diffusi.

Diciotto piani d'azione nazionali descrivono i sistemi per la raccolta di informazioni sui casi di avvelenamento acuto da pesticidi nel rispettivo Stato membro, mentre solo quattro affrontano la questione della raccolta di dati sull'avvelenamento cronico. I rimanenti piani non forniscono dettagli specifici in materia.

L'argomento non è stato affrontato nel corso degli audit svolti dalla Commissione in 19 Stati membri nel periodo 2012 – 2014 e le informazioni disponibili provengono dal questionario inviato agli Stati membri nel 2016 e dalle missioni di accertamento dei fatti effettuate in sei Stati membri nel 2017.

Dalle risposte al questionario del 2016 risulta che tutti gli Stati membri, tranne cinque, raccolgono informazioni specifiche sui casi di avvelenamento acuto da pesticidi. Il numero di casi riportati di avvelenamento acuto da pesticidi varia notevolmente tra gli Stati membri e le autorità hanno sollevato dubbi in merito all'accuratezza dei dati. A titolo di esempio, in Svezia i dati registrati si riferiscono al numero di richieste, piuttosto che al numero di effettivi casi di avvelenamento. Dieci Stati membri[28] dispongono di un sistema dedicato per la raccolta di dati sull'avvelenamento cronico, mentre nei restanti 17 l'avvelenamento cronico non è monitorato sistematicamente. Gli Stati membri hanno sottolineato che la raccolta di informazioni in merito agli sviluppi di avvelenamento cronico è particolarmente problematica, poiché è molto difficile collegare sintomi clinici all'esposizione a pesticidi, che può essere avvenuta molti anni prima.

Ai fini di una maggiore comparabilità dei dati, l'articolo 7, paragrafo 3, della direttiva prevede che la Commissione, in collaborazione con gli Stati membri, elabori un documento di orientamento strategico sul controllo e sulla sorveglianza dell'impatto dell'uso dei pesticidi sulla salute umana e sull'ambiente. La Commissione prevede di completare il documento entro la fine del 2017. Inoltre, sarà considerata l'istituzione di sistemi per la raccolta di informazioni su casi sospetti di avvelenamento da pesticidi, a norma dell'articolo 24, paragrafo 4, lettera b), del regolamento (UE) 2017/625.

[28] Repubblica ceca, Estonia, Lituania, Paesi Bassi, Slovacchia, Ungheria, Polonia, Germania, Francia e Bulgaria.

3.3. ATTREZZATURE PER L'APPLICAZIONE DI PESTICIDI

A norma dell'articolo 8, gli Stati membri sono tenuti a garantire che le attrezzature per l'applicazione di pesticidi, quali irroratrici da campo e per frutteto, siano sottoposte a ispezioni periodiche e che entro il 26 novembre 2016 tutte le attrezzature in uso siano state ispezionate almeno una volta. Inoltre, devono istituire sistemi di certificazione per consentire la verifica delle ispezioni.

In generale, gli Stati membri avevano istituito i sistemi richiesti, ma il quadro è incompleto per quanto concerne il tasso complessivo di conformità, che varia ampiamente da Stato a Stato. Attualmente la Commissione sta valutando l'evoluzione della situazione dal novembre 2016.

Ventisei[29] piani d'azione nazionali si prefiggevano l'obiettivo di garantire che le attrezzature per l'applicazione dei pesticidi fossero sottoposte a ispezioni come disposto dalla direttiva. Quindici piani indicavano che qualche tipo di sistema di verifica delle irroratrici era già operativo prima dell'adozione della direttiva.

Per fornire assistenza agli Stati membri in questo campo, come previsto dall'articolo 20 della direttiva, nel 2015 è stata pubblicata la nuova norma armonizzata EN ISO 16122[30] per l'ispezione delle attrezzature per l'applicazione dei pesticidi. La norma riguarda le irroratrici a barra orizzontale, le irroratrici per cespugli e colture arboree e le irroratrici fisse e semi-mobili e chiarisce i requisiti essenziali in materia di salute, sicurezza e ambiente da prendere in esame durante l'ispezione. Questa norma armonizzata dovrebbe agevolare gli Stati membri nelle attività finalizzate al riconoscimento dei certificati rilasciati in altri Stati membri come disposto dall'articolo 8, paragrafo 6, della direttiva.

Dal questionario del 2016 emerge che ventisei Stati membri avevano istituito sistemi di ispezione, e alla scadenza del 26 novembre 2016 erano state sottoposte a ispezione 900 000 irroratrici. Solo Malta e Cipro non avevano ancora avviato le ispezioni. Gli Stati membri non dispongono di dati affidabili sul numero totale di irroratrici in uso, ma in base alle loro stime, fino al 50% delle irroratrici nell'UE non era stato controllato entro la scadenza, e oltre il 95% del numero stimato di irroratrici non controllate entro la scadenza si trovava in Lettonia e Grecia e il 70% in Italia. Belgio, Paesi Bassi e Finlandia hanno riportato un numero di controlli vicino al 100%.

La Commissione ha organizzato sei corsi "Better Training for Safer Food" nel 2015 e 2016 sulle attrezzature per l'applicazione dei pesticidi, con 102 ispettori di 25 Stati membri, e nel 2017 e 2018 si terranno altri sei corsi. Questa iniziativa servirà a porre rimedio alle carenze descritte sopra, favorendo una maggiore uniformità dei controlli effettuati dagli Stati membri.

3.4. IRRORAZIONE AEREA

L'articolo 9 della direttiva vieta l'irrorazione aerea di pesticidi, salvo in caso di deroga.

L'irrorazione aerea è vietata e sono concesse deroghe solo a condizioni rigorose. L'area

[29] Tale obiettivo non è contenuto nei piani di Danimarca e Svezia.

[30] Comunicazione della Commissione nell'ambito dell'applicazione della direttiva 2009/128/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 ottobre 2009, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria ai fini dell'utilizzo sostenibile dei pesticidi (GU C 196 del 12.6.2015, pag. 4).

irrorata è limitata, in calo e sottoposta a controlli efficaci.

Tutti gli Stati membri hanno vietato l'irrorazione aerea nelle rispettive legislazioni nazionali, anche se non lo dichiarano esplicitamente nei piani d'azione nazionali. Le deroghe in casi particolari sono legalmente possibili in ventuno Stati membri[31], ma nel 2014 e 2015 solo 14 Stati membri hanno effettivamente concesso deroghe[32]. In virtù di tali deroghe, i pesticidi sono stati applicati su 1,1 milioni di ettari, costituiti per il 70% da terreno agricolo e per il 30% da foreste, coprendo all'incirca lo 0,2% e lo 0,1% delle rispettive superfici totali.

Nel 2015, quasi il 90% dell'irrorazione aerea comunicata riguardava solo due Stati membri: la Spagna, con 339 000 ettari, e l'Ungheria, con 88 000 ettari, corrispondenti rispettivamente allo 0,7% e 0,9% della superficie di questi due Stati membri.

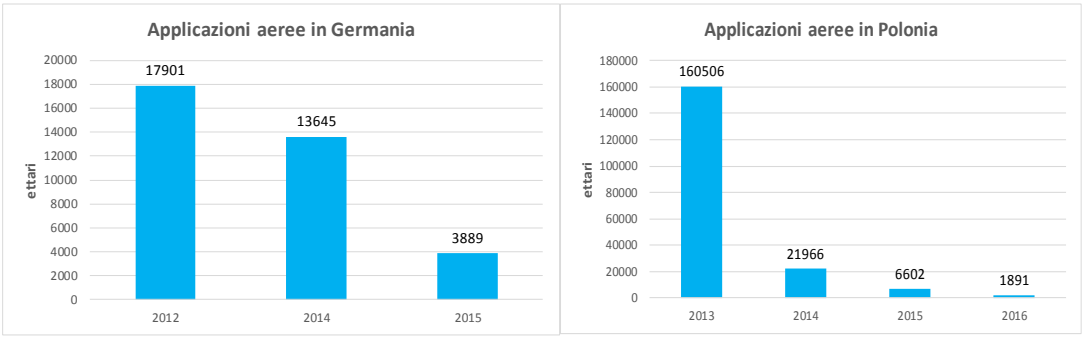


Figura 1: riduzione dell'irrorazione aerea di pesticidi in due Stati membri

La Commissione ha esaminato questo argomento nel corso di audit effettuati in 11 Stati membri nel 2015-2016 e durante le missioni di accertamento dei fatti in sei Stati membri nel 2017. In tutti i casi in cui sono state concesse deroghe, l'irrorazione aerea si è svolta nel rispetto delle rigorose condizioni previste per le deroghe come specificato nella direttiva. Infine, negli ultimi anni le aree trattate in deroga sono diminuite in misura significativa, come dimostrato dai grafici che precedono.

La Commissione continuerà comunque a verificare le modalità con cui gli Stati membri valutano le richieste di deroga, anche tramite audit, per garantire che le rigorose condizioni alle quali sono soggette le deroghe siano rispettate e adeguatamente controllate.

3.5. INFORMAZIONE E SENSIBILIZZAZIONE

L'articolo 7, paragrafo 1, della direttiva prevede che gli Stati membri adottino misure volte a informare la popolazione e a promuovere e agevolare i programmi di informazione e di sensibilizzazione e la disponibilità di un'informazione accurata ed equilibrata sui pesticidi per la popolazione. L'articolo 10 stabilisce che gli Stati membri possono includere nei loro piani d'azione nazionali disposizioni in materia d'informazione delle persone che potrebbero essere esposte al rischio di dispersione dei prodotti irrorati.

[31] Belgio, Bulgaria, Croazia, Cipro, Repubblica ceca, Danimarca, Francia, Germania, Ungheria, Italia, Lettonia, Lituania, Paesi Bassi, Lussemburgo, Polonia, Portogallo, Romania, Slovacchia, Spagna, Svezia, Regno Unito.

[32] Bulgaria, Repubblica ceca, Croazia, Cipro, Francia, Germania, Ungheria, Italia, Lussemburgo, Polonia, Portogallo, Slovacchia, Spagna, Regno Unito. La Grecia non ha fornito informazioni sull'irrorazione aerea, mentre Bulgaria, Repubblica ceca e Francia non hanno trasmesso dati sull'area trattata.

Questa disposizione è applicata in modo esauriente in alcuni Stati membri e in alcune aree, ma esiste ancora un margine per la diffusione di buone pratiche e per un loro utilizzo più ampio ai fini dell'informazione del pubblico e delle parti interessate.

Tutti i piani d'azione nazionali contengono misure pianificate per fornire informazioni al pubblico, ma solo Romania e Spagna stabiliscono obiettivi definiti in materia.

Il principale strumento utilizzato dalle autorità degli Stati membri per fornire alla popolazione un'informazione accurata ed equilibrata sull'uso sostenibile dei pesticidi è costituito dai rispettivi siti web. Questi siti web nazionali sono integrati da uno specifico sito della Commissione. Tale sito si sta trasformando in un portale web con collegamenti a tutti i siti degli Stati membri e ad altre fonti di informazione, inteso a fornire uno strumento per condividere informazioni negli e tra gli Stati membri su una serie di argomenti, tra cui materiali di orientamento sulla difesa integrata e sistemi di supporto alle decisioni.

Nelle risposte al questionario del 2016, sei Stati membri[33] hanno informato la Commissione in merito a disposizioni nazionali che obbligano gli agricoltori ad avvertire i vicini e i residenti locali prima dell'applicazione di pesticidi, almeno su richiesta. A titolo di esempio, in Svezia e nei Paesi Bassi gli operatori che intendono utilizzare pesticidi in zone accessibili al pubblico sono tenuti a esporre un cartello con informazioni dettagliate almeno una settimana prima dell'applicazione. Nel corso delle missioni di accertamento dei fatti svolte dalla Commissione nel 2017, gli Stati membri hanno fornito esempi di campagne di informazione mirate, comprese campagne di sensibilizzazione per informare i giardinieri amatoriali in merito ai rischi dei pesticidi in Danimarca, Polonia e Svezia, e concorsi sui rischi dei pesticidi per i bambini delle scuole in Polonia e Italia.

3.6. AMBIENTE ACQUATICO E ACQUA POTABILE

A norma dell'articolo 11 della direttiva, gli Stati membri sono tenuti ad assicurare che siano adottate misure appropriate per tutelare l'ambiente acquatico e le fonti di approvvigionamento di acqua potabile dall'impatto dei pesticidi.

Gli Stati membri hanno preso una serie di misure per tutelare l'ambiente acquatico dall'uso dei pesticidi, ma in assenza di obiettivi misurabili nella maggior parte dei piani d'azione nazionali è difficile valutare i progressi realizzati.

Ventisette piani d'azione nazionali sono molto dettagliati in materia e solo la Francia omette i dettagli. La gamma di interventi copre diverse aree. Per quanto concerne l'applicazione di pesticidi, le misure comprendono il ricorso alla tecnologia di riduzione della dispersione e il divieto di riempire le irroratrici direttamente dai corsi d'acqua. Sono disponibili incentivi finanziari, anche per zone di rispetto adiacenti a corsi d'acqua in programmi agroambientali, sovvenzioni in conto capitale per l'acquisto di ugelli a bassa dispersione e la costruzione di sistemi di biodepurazione (bio-bed) per raccogliere le acque reflue di lavaggio delle irroratrici. Tuttavia, nella maggior parte degli Stati membri queste misure riguardano una parte molto limitata del territorio. Altre misure si riferiscono all'istruzione e al trasferimento di conoscenze. Come sottolineato in precedenza, gli Stati membri prevedono un'ampia gamma di misure in questo campo, ma gli obiettivi e i calendari stabiliti si riferiscono o alla realizzazione di interventi, come ad esempio fasce di rispetto adiacenti a corsi d'acqua, o, in

[33] Spagna, Croazia, Svezia, Paesi Bassi, Ungheria, Malta.

alcuni Stati membri, al raggiungimento di standard di qualità dell'acqua previsti da altre normative.

Come rilevato nel documento di lavoro dei servizi della Commissione sull'agricoltura e la gestione sostenibile delle risorse idriche in Europa[34], la direttiva sull'utilizzo sostenibile dei pesticidi è uno strumento importante per la realizzazione degli obiettivi di buono stato delle acque ai sensi della direttiva quadro sulle acque 2000/60/CE[35]. Ciononostante, gli obiettivi e i calendari degli Stati membri per la tutela dell'ambiente acquatico non sono sempre esplicitamente collegati agli obiettivi ambientali della direttiva 2000/60/CE. Gli Stati membri hanno attuato programmi di monitoraggio ambientale ai sensi della direttiva 2000/60/CE, della direttiva 2006/118/CE[36] sulla protezione delle acque sotterranee, della direttiva 2008/105/CE[37] relativa a standard di qualità ambientale nelle acque superficiali e della direttiva 1998/83/CE sull'acqua potabile[38]. I programmi di monitoraggio e i relativi indicatori e obiettivi devono riguardare numerose matrici, tra cui biota e/o sedimenti, per coprire adeguatamente i rischi posti da composti bioaccumulabili. Dai risultati del monitoraggio delle acque emerge che pesticidi provenienti da diverse fonti contribuiscono allo stato carente dei corpi idrici in 16 Stati membri, interessando il 20% delle acque sotterranee e il 16% dei fiumi e delle acque di transizione classificati con uno stato chimico carente nel rapporto dell'AEA n. 8/2012 "European waters - assessment of status and pressures"[39,40].

Nelle risposte al questionario del 2016, gli Stati membri hanno riferito alla Commissione che nel biennio 2014 - 2015 oltre un milione di campioni d'acqua sono stati controllati per individuare residui di pesticidi, rispetto agli 84 000 campioni ufficiali di alimenti analizzati per individuare residui di pesticidi nel 2015. Si tratta di campioni prelevati da acque superficiali, sotterranee e potabili. La maggior parte dei campioni proviene da acque potabili, dove i risultati hanno indicato un elevato tasso di conformità (99%) al limite legale UE stabilito dalla direttiva 1998/83/CE. In ogni caso, i campioni sono prelevati dopo eventuali trattamenti necessari per la rimozione di pesticidi.

La gamma dei pesticidi analizzati nei programmi di monitoraggio ambientale variava tra gli Stati membri visitati nel 2017 e anche all'interno degli stessi. Il fatto che Germania, Paesi Bassi e Danimarca avessero stabilito obiettivi chiari in relazione alla conformità a queste disposizioni aiuta le autorità a valutare e dimostrare i progressi compiuti. In molte regioni

[34] SWD(2017) 153 final, https://circabc.europa.eu/sd/a/abff972e-203a-4b4e-b42e-a0f291d3fdf9/SWD_2017_EN_V4_P1_885057.pdf.

[35] Direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque (GU L 327 del 22.12.2000, pag. 1).

[36] Direttiva 2006/118/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, sulla protezione delle acque sotterranee dall'inquinamento e dal deterioramento (GU L 372 del 27.12.2006, pag.19).

[37] Direttiva 2008/105/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, relativa a standard di qualità ambientale nel settore della politica delle acque, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive del Consiglio 82/176/CEE, 83/513/CEE, 84/156/CEE, 84/491/CEE e 86/280/CEE, nonché modifica della direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 348 del 24.12.2008, pag. 84).

[38] Direttiva 98/83/CE del Consiglio, del 3 novembre 1998, concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano (GU L 330 del 5.12.1998, pag. 32).

[39] https://www.eea.europa.eu/publications/european-waters-assessment-2012.

[40] Queste cifre probabilmente sottostimano la quota di fiumi e corpi idrici di transizione a rischio a causa dei pesticidi. Date le modalità di effettuazione della prima comunicazione dei piani di gestione dei bacini idrografici, all'epoca non è stato possibile stabilire con precisione la percentuale di corpi idrici superficiali nei quali i pesticidi identificati come inquinanti specifici rappresentavano un rischio. Attualmente la Commissione sta effettuando la valutazione della seconda trasmissione dei piani di gestione dei bacini idrografici (2016-2021) e le cifre aggiornate saranno disponibili nel corso del 2018.

d'Italia si sono monitorate anche altre sostanze, oltre a quelle prioritarie elencate nella direttiva quadro sulle acque, mentre in Polonia l'elenco dei pesticidi monitorati comprendeva esclusivamente le sostanze prioritarie UE. In Germania e Danimarca, la presenza di pesticidi nelle acque sotterranee si riferiva principalmente a pesticidi persistenti che non sono più autorizzati, commercializzati o utilizzati nell'UE.

3.7. RIDUZIONE DELL'USO DI PESTICIDI IN AREE SPECIFICHE

A norma dell'articolo 12 della direttiva, gli Stati membri sono tenuti ad assicurare che l'uso di pesticidi sia ridotto al minimo o vietato in specifiche aree, che comprendono le aree utilizzate dalla popolazione o da gruppi vulnerabili, aree protette e aree trattate di recente frequentate da lavoratori agricoli. Sono adottate adeguate misure di gestione del rischio e vengono presi in considerazione, in primo luogo, l'uso di pesticidi a basso rischio, nonché misure di controllo biologico.

La Commissione prende atto delle misure di ampia portata messe in atto dagli Stati membri per la riduzione dell'uso dei pesticidi in aree specifiche e l'effetto positivo ottenuto, ma rileva anche l'assenza di obiettivi misurabili nella maggioranza degli Stati membri.

Nei piani d'azione nazionali, 26 Stati membri[41] descrivono misure intese a ridurre al minimo l'uso di pesticidi in aree pubbliche, ma per la maggior parte non indicano obiettivi specifici di riduzione. Si sono comunque rilevate alcune buone pratiche: la Danimarca, ad esempio, ha stabilito un obiettivo generale di riduzione dell'uso e sta anche definendo le quote di pesticidi per ciascun campo da golf. In altre aree pubbliche, l'intento è quello di eliminare gradualmente l'utilizzo di pesticidi. Solo i piani d'azione nazionali di Lettonia, Malta, Spagna e Italia contengono misure specifiche concernenti aree trattate di recente ai fini della protezione dei lavoratori agricoli.

Nelle risposte al questionario del 2016, 26 Stati membri[42] hanno riferito di aver vietato o limitato l'utilizzo di pesticidi in aree protette (come definite nella direttiva 2000/60/CE) e designate ai fini di conservazione (come definite nelle direttive 79/409/CEE[43] e 92/43/CEE[44]). Nel corso delle missioni di accertamento dei fatti del 2017, la Commissione ha notato esempi di restrizioni applicate negli Stati membri: la Polonia vieta l'uso di pesticidi pericolosi, tossici o molto tossici in spazi pubblici quali parchi gioco, scuole primarie e scuole dell'infanzia, senza possibilità di deroghe. Altri Stati membri hanno vietato i pesticidi contenenti glifosato nelle aree non agricole (ad esempio l'Italia), o in parchi nazionali e riserve naturali (ad esempio la Germania). In Germania, in due anni erano state concesse solo 17 deroghe per l'uso di pesticidi in aree pubbliche. La Danimarca ha riferito che dal 1995 l'uso di pesticidi in aree pubbliche si è ridotto del 90%.

[41] I piani di Romania e Portogallo non contengono riferimenti a misure di questo tipo.
[42] Irlanda e Regno Unito non hanno risposto.
[43] Direttiva 79/409/CEE del Consiglio, del 2 aprile 1979, concernente la conservazione degli uccelli selvatici (GU L 103 del 25.4.1979, pag. 1).
[44] Direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (GU L 206 del 22.7.1992, pag. 7).

3.8. MANIPOLAZIONE E STOCCAGGIO DEI PESTICIDI

A norma dell'articolo 13 della direttiva, gli Stati membri sono tenuti ad assicurare che la manipolazione e lo stoccaggio di pesticidi e il trattamento dei relativi imballaggi e delle rimanenze non rappresentino un pericolo per la salute delle persone o per l'ambiente.

Quasi tutti gli Stati membri hanno istituito sistemi per controllare la manipolazione e lo stoccaggio dei pesticidi, ma non è sempre possibile valutarne l'efficacia a causa della mancanza di obiettivi misurabili.

Generalmente i piani d'azione nazionali affrontano questo problema, ma solo il piano dell'Italia tratta nel dettaglio tutti i requisiti della direttiva, ossia stoccaggio, manipolazione, diluizione e miscela di pesticidi prima dell'applicazione, manipolazione degli imballaggi, smaltimento dei residui e delle miscele rimanenti nei serbatoi e pulizia delle attrezzature. In 18 piani si fa riferimento a iniziative relative allo smaltimento di contenitori vuoti di pesticidi, che quindi è l'intervento più comune proposto in materia. Nove piani fanno riferimento a norme di stoccaggio. Altre misure descritte nei piani comprendono la revisione delle norme di stoccaggio, la pulizia delle attrezzature utilizzate per l'applicazione, e lo smaltimento sicuro di vecchi pesticidi non registrati/rimanenze.

L'attuazione di queste disposizioni è stata valutata negli audit svolti dalla Commissione in 19 Stati membri nel periodo 2012 – 2014. All'epoca degli audit, 15 Stati membri avevano adottato misure concernenti la manipolazione e lo stoccaggio di pesticidi, compreso il recupero e lo smaltimento di imballaggi e rimanenze. La raccolta, il trasporto e lo smaltimento sicuro di imballaggi e rimanenze erano effettuati da società approvate, in quattro Stati membri in collaborazione tra autorità e industria dei pesticidi. Gli Stati membri hanno integrato l'attuazione della legislazione nazionale per la manipolazione e lo stoccaggio sicuri di pesticidi mediante ispezioni di strutture di stoccaggio.

Nelle risposte al questionario del 2016, 25 Stati membri[45] hanno riferito di aver istituito sistemi per la raccolta e lo smaltimento sicuro di contenitori vuoti e imballaggi di prodotti fitosanitari. In 21 Stati membri, questi sistemi comprendono anche la raccolta e lo smaltimento sicuro di pesticidi obsoleti e scaduti e delle relative rimanenze. Quindici Stati membri hanno istituito sistemi di approvazione delle strutture di stoccaggio dei pesticidi presso produttori e distributori.

3.9. DIFESA INTEGRATA

L'articolo 3 della direttiva contiene una definizione di difesa integrata e l'articolo 14, paragrafo 4, richiede agli Stati membri di descrivere nei rispettivi piani d'azione nazionali il modo in cui essi assicurano che tutti gli utilizzatori professionali di pesticidi attuino i principi generali della difesa integrata al più tardi il 1° gennaio 2014. Inoltre, ai sensi dell'articolo 55 del regolamento (CE) n. 1107/2009 l'uso corretto dei pesticidi comporta altresì il rispetto delle disposizioni della direttiva 2009/128/CE e, in particolare, dei principi generali in materia di difesa integrata.

[45] In Grecia non esiste un sistema per la raccolta di imballaggi e contenitori vuoti, mentre la Bulgaria e il Regno Unito non hanno risposto.

Che cos'è la difesa integrata?

- Insieme alla promozione dell'agricoltura biologica, la difesa integrata è uno degli strumenti per la difesa fitosanitaria a basso apporto di pesticidi;
- la difesa integrata comporta un approccio integrato alla prevenzione e/o soppressione degli organismi nocivi per le piante, utilizzando tutte le informazioni, gli strumenti e i metodi di protezione fitosanitaria disponibili;
- la difesa integrata mira a mantenere l'uso dei pesticidi e altre forme d'intervento a livelli che siano giustificati in termini economici ed ecologici e che riducono o minimizzano i rischi per la salute umana e per l'ambiente;
- ai metodi chimici devono essere preferiti metodi biologici sostenibili, mezzi fisici e altri metodi non chimici se consentono un adeguato controllo degli organismi nocivi.

Gli Stati membri devono elaborare criteri chiaramente definiti per essere in grado di valutare sistematicamente se gli otto principi della difesa integrata vengono attuati e in caso contrario prendere gli opportuni provvedimenti. Simili strumenti potrebbero confermare che si sta raggiungendo il risultato perseguito dalla difesa integrata come specificato nella direttiva, ossia la riduzione della dipendenza dall'uso dei pesticidi.

Gli otto principi generali della difesa integrata sono specificati nell'Allegato III della direttiva, che tuttavia non definisce esplicitamente in che modo si debbano applicare nella pratica. In parte a causa della varietà dell'agricoltura dell'UE, in termini di clima, colture e tecniche di produzione, e in parte a causa del principio di sussidiarietà, gli otto principi della difesa integrata sono attuati in modi diversi dagli utilizzatori professionali di pesticidi nell'UE. Gli Stati membri continuano a sostenere l'agricoltura biologica come sistema a basso apporto di pesticidi e il numero di aziende agricole biologiche è in costante aumento. Nel 2015, l'agricoltura biologica nell'UE copriva il 6,2% della superficie agricola totale.

Nei piani d'azione nazionali, tutti gli Stati membri indicano che stanno adottando un'ampia gamma di misure generali per promuovere l'attuazione della difesa integrata. In 24 Stati membri[46] esistono sistemi di previsione, allerta e diagnosi precoce finanziati con fondi pubblici per il controllo di parassiti e malattie e soglie economiche stabilite per le specie più significative, per aiutare gli agricoltori nell'attività decisionale. Per questo scopo sui siti web ufficiali sono disponibili strumenti informatici. Dodici Stati membri hanno creato reti di aziende modello nella difesa integrata per promuovere e diffondere tecniche di difesa integrata adeguate per le condizioni climatiche e le colture locali. Inoltre, gli utilizzatori professionali hanno accesso a un'ampia gamma di orientamenti in materia di difesa integrata, redatti da servizi e organizzazioni ufficiali che rappresentano gruppi professionali. Gli Stati membri sono tenuti a includere i principi generali della difesa integrata nei rispettivi sistemi di consulenza aziendale a norma dell'articolo 12, paragrafo 2, lettera e), del regolamento (UE) n. 1306/2013[47]. Gli Stati membri hanno sottolineato che i servizi di consulenza ufficiali, indipendenti da interessi commerciali, sono molto importanti per l'attuazione della difesa integrata.

[46] Il Regno Unito non ha risposto, mentre i Paesi Bassi non prevedevano sistemi finanziati con fondi pubblici. Cipro e Malta.

[47] Regolamento (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga i regolamenti (CEE) n. 352/78, (CE) n. 165/94, (CE) n. 2799/98, (CE) n. 814/2000, (CE) n. 1290/2005 e (CE) n. 485/2008 del Consiglio (GU L 347 del 20.12.2013, pag. 549).

La Commissione e gli Stati membri hanno cofinanziato la rete ENDURE[48], che riunisce ricerca in ambito agricolo, insegnamento e trasferimento di conoscenze con un interesse particolare per la difesa integrata. Nell'ambito del settimo programma quadro dell'Unione europea, la Commissione ha sostenuto il progetto C-IPM[49], inteso a creare un forum per la ricerca e lo sviluppo di priorità nella difesa integrata, a collegare le iniziative di ricerca esistenti e a proporre nuove ricerche. La Commissione ha finanziato numerosi altri progetti di ricerca[50]. Due seminari UE sulla difesa integrata sono stati organizzati nel 2014 e nel 2016 in Germania, in collaborazione con le autorità tedesche. Nell'ambito del programma "Better Training for Safer Food" la Commissione terrà una serie di corsi di formazione a partire dal 2018, rivolti a esperti degli Stati membri, sull'attuazione della difesa integrata.

Gli Stati membri non hanno convertito i principi di difesa integrata in criteri prescrittivi e valutabili. La difesa integrata è vista per lo più come uno strumento educativo per gli agricoltori e non esistono metodi per valutare la conformità ai suoi principi. Le numerose misure adottate dagli Stati membri per incentivare la difesa integrata non garantiscono necessariamente che le relative tecniche siano effettivamente applicate dagli utilizzatori. Gli agricoltori sono operatori economici e le tecniche di difesa integrata, benché siano sostenibili in una prospettiva di lungo periodo, possono comportare un rischio economico più elevato nel breve termine. A titolo di esempio, per motivi economici può sembrare preferibile coltivare mais o frumento in monocoltura. Tuttavia, questo approccio di breve termine alla gestione del territorio implica un rischio considerevole di costi a più lungo termine, ad esempio a causa dell'aumento delle popolazioni di parassiti o erbe infestanti nella monocoltura. In ultima analisi, la monocoltura può provocare la perdita di biodiversità, l'erosione del suolo e in alcuni casi la desertificazione. Un esempio di approccio di breve termine è quello della Romania, che ha concesso autorizzazioni di emergenza per l'utilizzo di neonicotinoidi per il trattamento delle sementi in un'area indefinita coltivata a mais, senza considerare il potenziale della rotazione colturale come alternativa.

Durante le missioni di accertamento dei fatti condotte negli Stati membri nel 2017, la Commissione ha individuato vari esempi di modalità di valutazione dell'attuazione della difesa integrata. In molti casi, l'approccio si basava sull'autovalutazione degli agricoltori, dalla quale è emerso che le pratiche di difesa integrata erano più diffuse nella produzione di ortaggi, nelle serre e nei vivai che nei seminativi. Inoltre, la verifica dell'attuazione della difesa integrata si svolge con riferimento a regimi volontari e certificazioni private di standard di buone pratiche agricole.

In tutti i sei Stati membri visitati, le autorità hanno dichiarato che a loro parere si potrebbero adottare più diffusamente alcune tecniche di difesa integrata, come la rotazione colturale, la corretta selezione di sementi e materiale di moltiplicazione e l'utilizzo di tecniche colturali adeguate. Un'indagine condotta in Danimarca conferma questo punto di vista, dimostrando che, benché gli agricoltori fossero maggiormente consapevoli delle tecniche di difesa integrata, l'effettivo livello di attuazione di queste tecniche era aumentato solo in misura minima. Da un'analisi svolta dai Paesi Bassi è emerso che i principi di difesa integrata sono applicati dagli agricoltori in generale, ma in nessun caso sfruttandone appieno il potenziale.

[48] http://www.endure-network.eu/endure.
[49] http://c-ipm.org/.
[50] Settimo programma quadro: CO-FREE, TEAMPEST, BIOCOMES, SharCo, DROPSA, Fruit Breedomics, EU-Berry, INNOVINE, MARS EUPHOROS, VALORAM, PRATIQUE, ISEFOR, QBOL, Q-Detect, TESTA; Orizzonte 2020: EUCLID, EMPHASIS, BLOSTER: http://cordis.europa.eu/projects/home_it.html.

Gli Stati membri hanno evidenziato che la disponibilità insufficiente di pesticidi a basso rischio e non chimici rappresenta un ostacolo all'ulteriore sviluppo della difesa integrata. Tuttavia, solo in alcuni piani d'azione nazionali sono citati incentivi per la registrazione di prodotti a basso rischio e non chimici. Quindi, l'autorizzazione e la promozione di pesticidi a basso rischio e non chimici sono un'altra importante misura a sostegno della difesa fitosanitaria a basso apporto di pesticidi. In tre Stati membri[51], la percentuale di sostanze attive non chimiche contenute nei pesticidi, rispetto a tutte le sostanze attive presenti nei pesticidi autorizzati, nel 2015 era elevata, sopra il 10%.

3.10. INDICATORI DI RISCHIO

Per quantificare i progressi realizzati nella riduzione dei rischi e degli impatti negativi derivanti dall'uso dei pesticidi per la salute umana e l'ambiente, l'articolo 15 della direttiva prevede che siano formulati indicatori di rischio armonizzati e che gli Stati membri possano continuare a utilizzare gli indicatori nazionali esistenti o adottarne altri adeguati.

La Commissione ha comunicato agli Stati membri che intende avviare un dibattito per valutare se sia possibile raggiungere un consenso sulla definizione di indicatori di rischio armonizzati senza sostituire gli indicatori nazionali complementari.

Finora la Commissione non ha stabilito indicatori di rischio armonizzati a livello dell'UE. Recentemente, la Commissione ha individuato alcune carenze concernenti la disponibilità e la qualità di statistiche sui pesticidi[52], molte delle quali attualmente non possono essere utilizzate per motivi di riservatezza e limitazioni imposte dalla legislazione, ma l'esperienza acquisita dimostra che la misurazione del rischio è complessa e, considerati i dati disponibili a livello dell'UE, non si può effettuare semplicemente facendo riferimento alle vendite complessive di prodotti fitosanitari. Questo perché i rischi posti dai pesticidi variano a seconda di una serie di fattori, in particolare le sostanze attive costituenti, ma anche le modalità di utilizzo.

In mancanza di indicatori di rischio armonizzati, gli Stati membri continuano a utilizzare i propri indicatori di rischio già esistenti, come descritto in alcuni dei piani d'azione nazionali. A titolo di esempio, la Danimarca ha formulato un "indicatore del carico di pesticidi", che calcola il potenziale carico sull'ambiente e sulla salute umana di singoli pesticidi presenti sul mercato sulla base della rispettiva classificazione tossicologica.

3.11. PRODOTTI A BASSO RISCHIO

A norma dell'articolo 14 della direttiva, gli Stati membri adottano tutte le necessarie misure appropriate per incentivare una difesa fitosanitaria a basso apporto di pesticidi, privilegiando ogniqualvolta possibile i metodi non chimici, questo affinché gli utilizzatori professionali di pesticidi adottino le pratiche o i prodotti che presentano il minor rischio per la salute umana e l'ambiente.

La Commissione sta adottando misure intese ad accelerare la disponibilità di pesticidi a basso rischio.

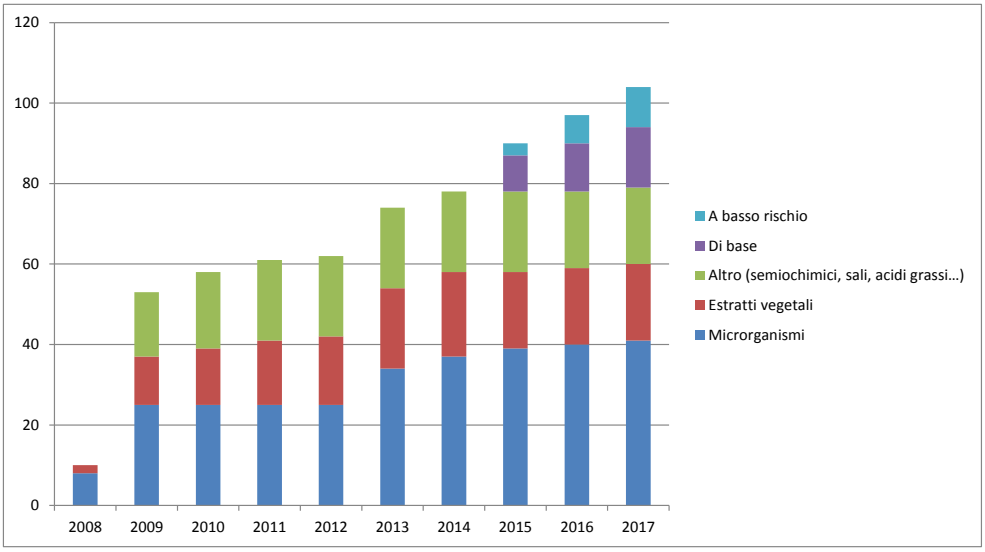
[51] Austria, Italia e Svezia.

[52] Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'applicazione del regolamento (CE) n. 1185/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2009, relativo alle statistiche sui pesticidi [COM(2017) 109 final].

Nel caso di sostanze considerate a basso rischio, si possono applicare i relativi incentivi previsti dal regolamento (CE) n. 1107/2009, che comprendono l'allungamento della durata dell'approvazione a 15 anni (invece del normale periodo di 10 anni), un periodo di protezione dei dati più lungo e una procedura di autorizzazione accelerata dei prodotti fitosanitari a basso rischio (120 giorni invece di un anno).

Nell'intento di aumentare la disponibilità di sostanze a basso rischio, la Commissione ha indicato come prioritaria la valutazione di potenziali sostanze attive a basso rischio nel programma di riesame in corso[53]. Con l'adozione del regolamento (UE) 2017/1432, la Commissione ha chiarito i criteri esistenti per l'identificazione e l'approvazione di sostanze a basso rischio[54]. Attualmente, su un totale di quasi 500 sostanze, solo dieci sono approvate come sostanze a basso rischio. Tuttavia, si stima che tra le sostanze già approvate ai sensi della direttiva 91/414/CEE, oltre 70 probabilmente sono conformi ai nuovi criteri per la qualifica di basso rischio. Nei prossimi tre anni, queste sostanze saranno soggette a una nuova valutazione per il rinnovo dell'approvazione, con un conseguente potenziale aumento del numero complessivo di sostanze attive a basso rischio.

Oltre ai prodotti a basso rischio, il regolamento (CE) n. 1107/2009 comprende disposizioni specifiche per le sostanze di base. Si tratta di sostanze, quali composti alimentari, solitamente utilizzate per scopi diversi dalla protezione delle piante, come ad esempio l'aceto. Sono prevalentemente di origine biologica/naturale, e spesso utilizzati nell'agricoltura biologica. Attualmente, le sostanze di base approvate sono 15 e la Commissione e gli Stati membri si stanno adoperando attivamente per ampliarne la gamma. Altri cosiddetti "agenti di biocontrollo", quali insetti benefici o nematodi, si possono utilizzare come tecnica alternativa di difesa fitosanitaria e non rientrano nell'ambito di applicazione del regolamento (CE) n. 1107/2009.



[53] Decisione di esecuzione della Commissione, del 28 settembre 2016, relativa all'istituzione di un programma di lavoro per la valutazione delle domande di rinnovo delle approvazioni di sostanze attive che scadono nel 2019, 2020 e 2021, a norma del regolamento (CE) n. 1107/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio (GU C 357 del 29.9.2016, pag. 9).

[54] Regolamento (UE) 2017/1432 della Commissione, del 7 agosto 2017, che modifica il regolamento (CE) n. 1107/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'immissione sul mercato dei prodotti fitosanitari per quanto riguarda i criteri per l'approvazione delle sostanze attive a basso rischio (GU L 205 dell'8.8.2017, pag. 59).

Figura 2: aumento del numero di sostanze alternative approvate dall'UE

Infine, attraverso i suoi programmi di ricerca e innovazione la Commissione continua a sostenere un'ampia attività di ricerca nella protezione fitosanitaria, per individuare nuovi prodotti a basso rischio e tecniche di controllo biologico[55].

4. CONCLUSIONI

Da oltre vent'anni, nell'Unione europea esistono sostanziali misure legislative e di sostegno intese a promuovere un utilizzo sicuro, ridotto e più preciso dei pesticidi in agricoltura. La direttiva dà l'opportunità di ridurre fortemente i rischi derivanti dall'utilizzo di pesticidi. Tuttavia, in attesa di un'applicazione più rigorosa della direttiva da parte degli Stati membri, questi miglioramenti sono limitati e sicuramente insufficienti per ottenere i risultati positivi per l'ambiente e la salute perseguiti dalla direttiva. Grazie a piani d'azione nazionali contenenti chiari obiettivi misurabili, gli Stati membri possono dimostrare ai cittadini di procedere con la debita attuazione della direttiva e anche di superarla, proponendo metodi innovativi per ridurre i rischi derivanti dai pesticidi.

4.1 Piani d'azione nazionali e attuazione della direttiva

I piani d'azione nazionali sono gli strumenti con i quali gli Stati membri stabiliscono gli obiettivi e gli interventi intesi a conseguire l'obiettivo della direttiva e si possono considerare un passo significativo verso l'utilizzo sostenibile dei pesticidi. Attualmente, gli Stati membri stanno procedendo al riesame delle prime versioni dei piani e il quadro completo dello stato di attuazione sarà chiaro solo al termine di questo lavoro di revisione.

Malgrado questi progressi sostanziali, la presente relazione individua la presenza di lacune significative in molti ambiti dei piani d'azione, ad esempio per quanto riguarda l'irrorazione aerea, le informazioni al pubblico, la raccolta di informazioni concernenti i casi di avvelenamento e le misure per la tutela dell'ambiente acquatico. La difesa integrata è una pietra angolare della direttiva, e pertanto è particolarmente preoccupante il fatto che gli Stati membri non abbiano ancora definito obiettivi chiari, assicurandone la realizzazione, anche in merito alla maggiore diffusione di tecniche di gestione dei terreni come la rotazione colturale. Occorre che gli Stati membri migliorino la qualità dei rispettivi piani d'azione, in primo luogo con la definizione di obiettivi e indicatori specifici e misurabili ai fini di una strategia a lungo termine per la riduzione dei rischi e degli effetti dell'utilizzo di pesticidi. Questi miglioramenti dovrebbero essere inclusi nei piani d'azione oggetto di riesame, consentendo così agli Stati membri di monitorare costantemente i progressi nell'attuazione e di apportare gli opportuni adeguamenti alla strategia.

La Commissione ha scritto agli Stati membri per i quali erano state rilevate omissioni nei piani o nella loro attuazione, per richiamare l'attenzione sui rispettivi obblighi e sull'importanza dell'applicazione della direttiva. Facendo seguito alla serie di missioni di accertamento dei fatti effettuate in sei Stati membri nel 2017, la Commissione continuerà a

[55] A titolo di esempio, i seguenti progetti nell'ambito del settimo programma quadro:
AGROCOS (http://cordis.europa.eu/project/rcn/94701_it.html),
PURE (http://cordis.europa.eu/project/rcn/98869_it.html),
CO-FREE (http://cordis.europa.eu/project/rcn/101750_it.html),
BIOCOMES (http://cordis.europa.eu/project/rcn/111189_it.html),
Prolarix (http://cordis.europa.eu/project/rcn/110948_it.html).

valutare i piani d'azione nazionali e a monitorare l'attuazione della direttiva mediante audit, altri interventi e attività di follow-up, per garantire il conseguimento degli obiettivi della direttiva. Se necessario, la Commissione prenderà in considerazione anche la procedura di infrazione.

4.2 Attività della Commissione a sostegno degli Stati membri

Nella sua relazione al Consiglio, il gruppo di esperti sulla protezione sostenibile delle piante, istituito sotto la Presidenza olandese, ha presentato un piano di attuazione sull'aumento della disponibilità di prodotti fitosanitari a basso rischio e l'accelerazione dell'applicazione della difesa integrata negli Stati membri[56], approvato dal Consiglio nel giugno 2016. Una delle azioni complementari proposte alla Commissione era la trasformazione del sito web dedicato alla direttiva in un portale web che permetta di accedere alle informazioni pertinenti attualmente disponibili sulla difesa integrata a livello dell'UE e degli Stati membri. Il lavoro a questo proposito è ormai in fase avanzata. Su questo sito sarà pubblicata anche l'imminente relazione di sintesi della Commissione sulla serie di sei missioni di accertamento dei fatti sull'attuazione della direttiva.

Benché, in generale, gli Stati membri dispongano di sistemi per raccogliere informazioni sui casi di avvelenamento acuto da pesticidi, l'accuratezza dei dati deve essere migliorata. I sistemi per la raccolta di informazioni sull'avvelenamento cronico non sono ampiamente diffusi. È essenziale che gli Stati membri istituiscano e mantengano un sistema di sorveglianza funzionante sui casi di avvelenamento professionale da pesticidi, che funga da base per adeguati interventi preventivi. La Commissione intende completare il documento di orientamento strategico sul controllo e sulla sorveglianza dell'impatto dell'uso dei pesticidi sulla salute umana e sull'ambiente entro la fine del 2017 e valutare con gli Stati membri in che modo si possano ulteriormente migliorare i sistemi esistenti. Inoltre, la Commissione intende considerare l'istituzione di sistemi per la raccolta di informazioni su casi sospetti di avvelenamento da pesticidi, a norma dell'articolo 24, paragrafo 4, lettera b), del regolamento (UE) 2017/625.

Una volta attuata la direttiva in tutti gli Stati membri e individuati gli obblighi direttamente applicabili agli agricoltori, la Commissione prenderà in esame la dichiarazione comune del Parlamento europeo e del Consiglio contenuta nel regolamento (UE) n. 1306/2013[57], che invita la Commissione a inserire le parti pertinenti della direttiva nel sistema di condizionalità. Inoltre, nel frattempo la Commissione intende sostenere gli Stati membri nello sviluppo di metodologie per valutare la conformità agli otto principi di difesa integrata, tenendo conto della varietà dell'agricoltura nell'UE e del principio di sussidiarietà.

Per quantificare i progressi realizzati nella riduzione dei rischi e degli impatti negativi derivanti dall'uso dei pesticidi per la salute umana e l'ambiente, la Commissione comincerà a lavorare con gli Stati membri nella seconda metà del 2017 per raggiungere il consenso sulla formulazione di indicatori di rischio armonizzati.

---

[56] http://www.consilium.europa.eu/register/en/content/out/?&typ=ENTRY&i=ADV&DOC_ID=ST-10041-2016-ADD-1.

[57] Regolamento (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga i regolamenti (CEE) n. 352/78, (CE) n. 165/94, (CE) n. 2799/98, (CE) n. 814/2000, (CE) n. 1290/2005 e (CE) n. 485/2008 del Consiglio (GU L 347 del 20.12.2013, pag. 549).

La Commissione continuerà anche a lavorare con gli Stati membri per la diffusione di esempi di buone pratiche nell'attuazione, attraverso gruppi di lavoro e interventi di formazione, dando la priorità, nell'ambito del programma "Better Training for Safer Food", al rafforzamento della capacità degli Stati membri ai fini della comprensione e dell'applicazione di principi di utilizzo sostenibile.

A seguito dell'adozione dei piani d'azione nazionali riesaminati, e basandosi sulle informazioni aggiornate a sua disposizione, la Commissione intende preparare un'ulteriore relazione che consentirà una valutazione più completa dello stato di attuazione della direttiva.