**Osservazioni generali su Bozza di PAN per l'uso sostenibile dei prodotti fitosanitari**

## La terminologia

Il processo di recepimento italiano della Direttiva 2009/128/Ce del Parlamento Europeo e del Consiglio del 21 ottobre 2009 e di redazione della bozza di Piano di Azione Nazionale (PAN) ha prodotto un significativo arretramento nei termini di protezione ambientale, della salute pubblica e della tutela delle produzioni di qualità certificata, quali quelle biologiche, rispetto a quanto indicato dal legislatore europeo. Questo avviene sul piano degli indirizzi strategici, delle modalità applicative e di monitoraggio. Non ultimo, si esplica anche sul piano lessicale visto che il PAN richiama "prodotti fitosanitari", laddove la direttiva fa chiaramente riferimento fin dal titolo a un "quadro per l'azione comunitaria ai fini dell'utilizzo sostenibile dei pesticidi", ripreso nell'art 1 del d.lgs di recepimento indicando all'Oggetto che "il presente decreto definisce le misure per un uso sostenibile dei pesticidi, che sono prodotti fitosanitari".

L'appropriato, *de jure* e *de facto*, termine "pesticidi" viene dunque sistematicamente ignorato per ricorrere alla più neutra e inoffensiva espressione "prodotti fitosanitari". Le uniche eccezioni sono nel richiamo della "*Strategia tematica per l'uso sostenibile dei pesticidi*" elaborata da Parlamento Europeo e Consiglio o del Sistema Informativo Nazionale per la Sorveglianza delle Intossicazioni Acute da Pesticidi (SIN-SIAP), Sistema che rischia quasi di essere svuotato di senso nello slittamento semantico che la bozza di PAN determina.

Ne deriva la sensazione che il PAN abbia più a cuore la tutela dell'agrofarmaco rispetto alla protezione di consumatori, agricoltori, operatori salariati e ambiente. Secondo dati ISTAT, nel 2009 la quantità dei prodotti fitosanitari distribuiti per uso agricolo è risultata pari a 147,5 mila tonnellate: quasi 150 mila tonnellate di pesticidi riversate su ambiente, bacini idrografici e alimenti prodotti nel territorio nazionale.

## Le finalità del PAN

Il PAN deve individuare azioni concrete e misurabili, definendo obiettivi quantitativi di riduzione dell'impiego di pesticidi, compreso l'obiettivo dell'eliminazione o completa sostituzione con metodi non chimici per le aree più vulnerabili identificate dal piano. È inoltre importante che tali obiettivi siano semplici, accompagnati da indicatori efficaci e facilmente monitorabili, semplicemente comunicabili agli operatori e ai cittadini, come tra l'altro previsto dagli art. 7 e 10 della Direttiva UE. Il PAN deve dunque consentire una valutazione costante dei risultati di riduzione posti come valori di riferimento che permette di conseguire. La bozza di PAN presenta, invece, troppe perifrasi e uso del condizionale ("ove possibile…") che lasciano margini di opinabilità da rimuovere con chiarezza.

Il PAN deve quindi chiaramente indicare l'obiettivo di riduzione o eliminazione del ricorso a pesticidi e la determinazione di azioni concrete che portino alla diminuzione degli impatti su salute e ambiente in piena

conformità con i requisiti posti all'art. 4 della direttiva[1] che richiama l'esigenza di identificare "gli obiettivi quantitativi, gli obiettivi, le misure e i tempi per la riduzione dei rischi e degli impatti dell'utilizzo dei pesticidi", oltre che "l'introduzione della difesa integrata e di **approcci o tecniche alternativi al fine di ridurre la dipendenza dall'utilizzo di pesticidi**". Si tenga presenta a tal fine che quando si parla di "difesa integrata"[2] si segnala esplicitamente l'esigenza di **privilegiare i metodi non chimici**, aspetto cui la bozza di PAN non sembra riconoscere adeguata priorità. La direttiva sancisce poi con chiarezza che l'ambito di riferimento prevede una specifica funzione dell'**agricoltura biologica**. Risulta pertanto indispensabile che la bozza di PAN sia emendata 'integrando' l'agricoltura biologica ogniqualvolta si parli di agricoltura integrata, ricalcando il *wording* dell'art 14 della Direttiva ("La difesa fitosanitaria a basso apporto di pesticidi include sia la difesa integrata sia l'agricoltura biologica a norma del regolamento (CE n. 834/2007).

**Il ruolo dell'agricoltura biologica**

A tal fine va chiarito in modo inequivocabile che il ricorso ai presidi fitosanitari deve avvenire solo dopo l'adozione di pratiche agroecologiche: tale aspetto appare tanto chiaro nella Direttiva quanto sfumato nella bozza di PAN che deve pertanto prevedere un esplicito riferimento all'agricoltura biologica come strumento di difesa e prevedere apposita azione di assistenza tecnica. Ciò trova giustificazione nel fatto che l'agricoltura biologica è il livello più alto di difesa fitosanitaria sostenibile, escludendo l'uso di mezzi tecnici di sintesi a favore di prodotti fitosanitari naturali o minerali (secondo l'allegato II del regolamento 889/2007). L'agricoltura biologica dovrà quindi essere favorita attraverso strumenti e iniziative specifiche volte a rafforzare il comparto e valorizzare le produzioni agricole biologiche.

Il PAN deve dunque dare chiara indicazione sugli investimenti e sulle priorità assegnati a sistemi e tecniche colturali che prevengano, escludano o riducano la necessità di trattamenti pesticidi. A tal fine, le strategie agronomiche, quali la creazione o mantenimento di infrastrutture ecologiche, la protezione degli antagonisti naturali, la scelta delle specie e delle varietà, la rotazione delle colture, le tecniche colturali e i processi termici devono godere di attenzione prioritaria sia in termini di politiche di sostegno e di azioni previste dal Piano che di formazione degli addetti.

Questo vale in particolare per le aree specifiche indicate come più vulnerabili e sensibili agli impatti come le aree urbane e le aree naturali protette (sia siti Natura 2000 che altre aree naturali protette istituite in base alla normativa nazionale e regionale).

La bozza di PAN avviata a consultazione prevede inoltre a tal proposito una formulazione *sui generis* di agricoltura biologica. Ciò appare quanto meno curioso in considerazione del fatto che tale metodo è l'unico chiaramente e incontrovertibilmente codificato a livello comunitario. Per tali ragioni – e per offrire immediata evidenza di come il biologico lavori chiaramente nel solco di criteri di piena sostenibilità - appare opportuno nel testo presente richiamare per intero l'Articolo 4 del Regolamento (CE) N. 834/2007

---

Art. 4 Direttiva 2009/128/ce del Parlamento Europeo e del Consiglio del 21 ottobre 2009. Piani d'azione nazionali: 1. Gli Stati membri adottano piani d'azione nazionali per definire i propri obiettivi quantitativi, gli obiettivi, le misure e i tempi per la riduzione dei rischi e degli impatti dell'utilizzo dei pesticidi sulla salute umana e sull'ambiente e per incoraggiare lo sviluppo e l'introduzione della difesa integrata e di approcci o tecniche alternativi al fine di ridurre la dipendenza dall'utilizzo di pesticidi. Tali obiettivi possono riguardare diversi settori di interesse, ad esempio la protezione dei lavoratori, la tutela dell'ambiente, i residui, l'uso di tecniche specifiche o l'impiego in colture specifiche.

"*Articolo 14* Dir. 2009/128/CE. **Difesa integrata** 1. 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 tra tutti quelli disponibili per lo stesso scopo. La difesa fitosanitaria a basso apporto di pesticidi include sia la difesa integrata sia l'agricoltura biologica a norma del regolamento (CE) n. 834/2007…."

del Consiglio relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici, che esplicita i 'Principi generali' del biologico. "La produzione biologica si basa sui seguenti principi:

a) la progettazione e la gestione appropriate dei processi biologici fondate su sistemi ecologici che impiegano risorse naturali interne ai sistemi stessi con metodi che:

i) utilizzano organismi viventi e metodi di produzione meccanici;

ii) praticano la coltura di vegetali e la produzione animale legate alla terra o l'acquacoltura che rispettano il principio dello sfruttamento sostenibile della pesca;

iii) escludono l'uso di OGM e dei prodotti derivati o ottenuti da OGM ad eccezione dei medicinali veterinari;

iv) si basano su valutazione del rischio e, se del caso, si avvalgono di misure di precauzione e di prevenzione;

b) la limitazione dell'uso di fattori di produzione esterni.

Qualora fattori di produzione esterni siano necessari ovvero non esistano le pratiche e i metodi di gestione appropriati

di cui alla lettera a), essi si limitano a:

i) fattori di produzione provenienti da produzione biologica;

ii) sostanze naturali o derivate da sostanze naturali;

iii) concimi minerali a bassa solubilità;

c) la rigorosa limitazione dell'uso di fattori di produzione ottenuti per sintesi chimica ai casi eccezionali in cui:

i) non esistono le pratiche di gestione appropriate; e

ii) non siano disponibili sul mercato i fattori di produzione esterni di cui alla lettera b); o

iii) l'uso di fattori di produzione esterni di cui alla lettera b) contribuisce a creare un impatto ambientale inaccettabile;

Un opportuno quadro di riferimento quale premessa della sezione sul biologico da sostituire all'attuale, può essere il seguente: "La difesa in agricoltura biologica è ottenuta principalmente attraverso la gestione complessiva del sistema produttivo, un alto livello di biodiversità, la creazione e il mantenimento di infrastrutture ecologiche, la protezione dei nemici naturali, la scelta delle specie e delle varietà, la rotazione delle colture, le tecniche colturali. In caso di grave rischio per la coltura, è ammesso l'uso dei prodotti fitosanitari elencati nell'Allegato II del Regolamento CE n. 889/08, purché, al contempo, tali prodotti siano autorizzati dalla specifica legislazione nazionale".

**Le aree vulnerabili e la tutela dell'ambiente acquatico**

La Direttiva 2009/128/CE con gli art. 11 e 12 prevede l'adozione di misure specifiche per la tutela dell'ambiente acquatico e dell'acqua non potabile, e l'eliminazione o riduzione dell'uso di pesticidi o dei rischi in alcune aree specifiche (recepite dal DLgs n.150/2012 con gli articoli 14 e 15). Gli obiettivi generali indicati dalla Direttiva prevedono misure per l'eliminazione, la sostituzione o la riduzione al minimo dell'utilizzo di pesticidi in specifiche aree identificate come maggiormente vulnerabili.

L'indicazione dell'esigenza di adottare specifiche misure al fine di ridurre il rischio per alcuni specifici ambienti, in particolare le aree potenzialmente fruibili per i comuni cittadini, soggetti sensibili come i bambini, le risorse naturali particolarmente vulnerabili come l'acqua e le aree con una elevata presenza di biodiversità (siti della rete Natura 2000 ed altre aree naturali protette istituite in base alla normativa nazionale e regionale) ed il richiamo esplicito del principio di precauzione nell'art.2 nel DLgs n.150/2012 rafforza ulteriormente l'esigenza di fissare con il PAN obiettivi concreti, misurabili e realisticamente perseguibili finalizzati alla massima riduzione del rischio con deroghe che dovrebbero costituire l'eccezione e non invece la norma.

L'impostazione attuale del PAN ribalta praticamente questi principi generali, ritenendo ineludibile l'utilizzo dei pesticidi anche nelle aree non agricole e nelle aree identificate come maggiormente vulnerabili, rimandando alla definizione di linee guida o peggio agli esiti del negoziato sulla riforma della PAC in corso a livello europeo la definizione degli obiettivi quantitativi di riduzione o eliminazione dell'utilizzo dei pesticidi.

Allo stesso modo i provvedimenti per la mitigazione, la riduzione della dispersione, del ruscellamento e del drenaggio sono indicati attualmente dal PAN come semplici raccomandazioni e non piuttosto come prescrizioni pregiudiziali all'utilizzo dei pesticidi al fine di ridurre significativamente i rischi per l'ambiente.

Nel caso delle misure specifiche per la riduzione del rischio per la biodiversità all'interno delle aree naturali protette o siti Natura 2000, dove l'assenza di dati ed informazioni specifiche sugli impatti dell'utilizzo dei pesticidi sulle specie e sugli habitat indurrebbe maggiormente ad un approccio precauzionale, **si prevedono inoltre procedure amministrative e burocratiche che sviliscono da una parte il ruolo degli Enti gestori e dall'altra non tengono conto delle oggettive problematiche riscontrabili oggi nell'adozione degli strumenti di gestione previsti** (come ad esempio la previsione dell'adeguamento ed integrazione dei piani di gestione).

Per la tutela dell'ambiente acquatico, la conservazione della biodiversità all'interno delle aree naturali protette, lungo le linee ferroviarie e le strade e nelle altre aree non agricole vulnerabili **il PAN dovrebbe indicare l'obiettivo dell'eliminazione dell'utilizzo dei pesticidi classificati come pericolosi, prevedendo la possibilità di deroga solo per specifici casi per i quali è dimostrata la necessità di utilizzo**. In ogni caso nelle aree specifiche identificate come vulnerabili dovrebbe essere previsto l'utilizzo di pesticidi a base di sostanze attive a basso rischio (definite ai sensi dell'articolo 22 del regolamento CE n.1107/2009).

Dovendo l'obiettivo essere concreto, misurabile e realistico è condivisibile fissare **un traguardo temporale di medio e lungo termine per il suo raggiungimento attraverso l'adozione di misure di accompagnamento** che consentano di adottare misure di compensazione sia di carattere ambientale che economico per le aziende interessate.

Si considera per questo realistico **indicare nel PAN l'obiettivo del divieto di utilizzo nelle aree vulnerabili specifiche e nelle aree non agricole (ferrovie e strade) di pesticidi classificati come pericolosi per l'ambiente acquatico e per la biodiversità entro 5 anni dall'entrata in vigore del PAN**, al fine di utilizzare al meglio le risorse assegnate dalla programmazione della PAC 2014 – 2020 per le necessarie misure di accompagnamento. Per le aree naturali protette e i siti Natura 2000 deve inoltre essere previsto il divieto dell'irrorazione aerea all'entrata in vigore del PAN, in conformità anche con il divieto di sorvolo nei parchi previsto dal comma 3 dell'art. 11 della Legge quadro sulle aree naturali protette L. 394/1991.

Non e' invece condivisibile rimandare successivamente al quantificazione dell'obiettivo di eliminazione (o in caso di deroga si riduzione minima stabilendo però preventivamente la soglia minima consentita) a seguito degli esiti del negoziato in corso sulla PAC.

Le linee guida elaborate dai Ministeri competenti per la riduzione del rischio nelle aree vulnerabili (siti Natura 2000 ed aree naturali protette) dovranno identificare le sostanze prioritarie e pericolose per l'ambiente acquatico e la biodiversità da eliminare entro il 2021 e l'elenco dei prodotti ammessi in deroga nelle aree vulnerabili a base di sostanze attive a basso rischio definite ai sensi dell'articolo 22 del regolamento CE n.1107/2009.

Le linee guida adottate dai Ministeri competenti devono essere definite con l'apporto non solo del Comitato tecnico scientifico previsto dall'art.5 del DLgs n.150/2012, ma anche attraverso il coinvolgimento dell'ISPRA, prevedendo inoltre l'obbligo di consultazione dei portatori d'interesse, opportunità prevista dal comma 6 dello stesso art. 5 del DLgs n.150/2012.

**Definire il processo**

Essendo il PAN chiamato a definire obiettivi tangibili e monitorabili, la versione definitiva del documento dovrebbe inoltre definire una *road map* che permetta l'applicazione progressiva di misure di incentivazione e di specifiche politiche di supporto volte a indicare il **raddoppio della SAU nazionale condotta con il metodo biologico entro il 2020**. Inoltre, a tutela del patrimonio di biodiversità disponibile, dell'integrità delle risorse naturali e della qualificazione paesaggistica, l'adozione di tale metodo di coltivazione va promossa sull'intera superficie delle **aree Natura 2000 entro 5 anni dall'entrata in vigore del PAN**, accompagnando le aziende ivi presenti nel processo di conversione al biologico.

A tali fini devono essere sostenuti programmi di formazione tecnica e aggiornamento degli operatori e realizzate iniziative informative sull'agricoltura biologica rivolte anche a **utilizzatori non professionali** per incentivare l'adozione di pratiche colturali hobbistiche prive di rischio sanitario e ambientale ed evitare il talvolta loro cospicuo uso di pesticidi.

Il PAN deve anche divenire strumento che promuova il coordinamento delle istituzioni competenti al fine di definire piani sementieri adeguati alla **selezione varietale** che permettano l'aumento della resistenza delle colture alle avversità biotiche e abiotiche, aspetto valido non solo in agricoltura biologica, ma anche in agricoltura convenzionale al fine di ridurre gli apporti di pesticidi. In questo quadro va infine posto il tema della **resilienza dei sistemi agrari** completamente assente nella bozza di PAN, facendo venire meno presupposti agroecologici cardinali.

**Ridurre tutti i rischi**

Nel caso di irrorazione aerea vanno affrontate le preoccupazione di deriva dei prodotti anche su produzioni biologiche, oltre che su bacini e popolazione, rendendo opportuno un profondo ripensamento volto a una esclusione dei trattamenti aerei dal novero di possibilità. Il fenomeno della deriva preoccupa infatti specificamente chi opera nel quadro del metodo biologico e che si vede spesso a rischio di declassamento della produzione a causa dell'inquinamento chimico che subisce. Il rischio deriva da trattamenti aerei è causa di apprensione anche per i residenti nelle aree rurali trattate e per chi opera nel settore turistico delle stesse. Il PAN deve pertanto prevedere un obbligo di notifica pubblica dei produttori convenzionali su epoca e tipologia trattamenti per gestire possibili fenomeni deriva, non dimostrandosi assolutamente sufficiente il richiamo indicato nella bozza di PAN al punto "A.2.3 - Informazioni tra le aziende agricole" che si limita a indicare la possibilità di richiedere informazioni, ma non l'obbligo di fornirle. Se è pleonastico dire che chiedere è lecito, in questo caso rispondere non può essere mera cortesia.

La bozza di PAN identifica nel Consiglio un organo di grande rilevanza cui affidare anche il compito di dirimere specifiche questioni tecnico-scientifiche. In questi termini si configura come un potenziale governo ombra sui pesticidi dove figurano solo rappresentanze istituzionali e sono assenti quelle sociali: l'inclusione in organi consultativi di rappresentanti dell'associazionismo biologico, consumerista e ambientalista diviene imperativo, così come la necessaria definizione di strumenti di confronto con rappresentanza delle organizzazioni sociali.

La bozza di PAN va inoltre integrata riconoscendo **il rischio legato al multi residuo** e prevedendo specifiche azioni di monitoraggio e prevenzione, formazione e informazione anche attraverso il necessario coinvolgimento nell'azione divulgatrice delle associazioni ambientaliste e dell'agricoltura biologica oltre che del Ministero della Salute e dell'Ambiente, che vanno peraltro investiti di ruoli più significativi sia nella gestione che comunicazione del rischio.

In considerazione dell'applicazione del principio di precauzione e alla luce dei risultati di alcune indagine epidemiologiche riportate in letteratura e che dimostrano un legame diretto tra esposizione ad alcune sostanze attive e i rischi per la salute umana, in particolare nel caso di soggetti sensibili e che sono a contatto diretto con alcune sostanze attive, la bozza di Piano - nell'azione *C. Ricerca e sperimentazione a supporto del piano e alta formazione* - dovrebbe dare un ruolo centrale all'individuazione e ottimizzazione di **modelli di analisi volti a misurare la presenza di diversi residui chimici nei campioni alimentari e la loro interazione.**

Il PAN deve indicare espressamente e con forza tecniche di manutenzione delle aree non agricole (rete viaria, ferroviaria) che non ricorrano a molecole chimiche di sintesi e comunque caratterizzate da basso o nullo impatto ambientale, con particolare attenzione al verde pubblico e agli spazi fruiti da popolazione particolarmente vulnerabile all'esposizione a pesticidi. Va inoltre posta specifica attenzione ai fenomeni di deriva dall'attività agricola in termini di inquinamento di ambienti domestici, giardini, parchi privati e pubblici nonché aree urbane vicine alle aziende agricole e in particolar modo negli ambienti vissuti dall'utenza debole.

A fini di salute pubblica, particolare attenzione va inoltre posta sul tema della tossicità cronica dei pesticidi che la bozza di PAN tratta in misura vaga e senza individuare chiari elementi di prevenzione e precauzione, sia in termini di applicazione di singoli composti che di loro miscele o di sequenze tra loro.

È utile a tal proposito richiamare il principio di precauzione, sancito nel Trattato istitutivo dell'Unione Europea e poi ripreso nella Costituzione Europea. È dunque opportuno ricordare tale documento legislativo che ispira l'insieme del vivere comunitario, quando all'Articolo III-233 cita: "La politica dell'Unione in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni dell'Unione. Essa è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente e sul principio «chi inquina paga»". Precauzione in campo ambientale, inevitabilmente connessa alla salute dei cittadini.

Tradotto in termini di obiettivi concreti che il PAN deve e può indicare, questo aspetto può essere affrontato, per esempio, segnalando la necessità di ridurre di uno specifico fattore di grandezza la concentrazione "ammissibile" nel prodotto finito di tutti i composti non ancora noti sotto il profilo della loro tossicità cronica, e di tutti i composti che hanno dato evidenze soltanto parziali in tal senso.

**Pesticidi e OGM**

Le colture transgeniche oggi sul mercato presentano quasi esclusivamente tratti transgenici strettamente correlati al tema pesticidi: resistenza a insetti (IR) e tolleranza a erbicidi (HT). Il PAN non affronta in alcun modo la questione, che invece presenta elementi di grande rilevanza ecologica per i crescenti fenomeni di resistenza di organismi target e di connessa spirale tecnologica in cui l'agricoltura transgenica mondiale sta avvitandosi. L'abuso di trattamenti erbicidi nelle colture HT e la pressione selettiva generata dalle colture IR indicano l'obbligo contemporaneo di ribadire l'indisponibilità dell'agricoltura italiana alle colture transgeniche e di sancire espliciti strumenti di vigilanza e interdizione nel PAN. Ciò deve valere anche per eventuali illusorie soluzioni al contenimento di insetti: non solo l'evidenza indica che le colture IR non escludono trattamenti insetticidi, ma, come indica il recente autorevole volume di Ishaaya et al. (2012) *Advanced technologies for managing insect pests*; Springer, "le colture Bt non possono soddisfare I principali requisiti ecologici dell'Integrated Pest management (IPM)".

**Il ruolo di ricerca e formazione**

In tema di ricerca il PAN deve dare espressa indicazione di rafforzamento dei percorsi e della capacità di innovazione a vantaggio di sistemi colturali resilienti ed emancipati dalla chimica, oltre che promuovendo specifiche attività di trasferimento e condivisione dell'innovazione fondata sull'esclusione di prodotti chimici di sintesi per la difesa delle colture. Corre altresì l'esigenza di far presente che esistono numerosi

studi scientifici che hanno dimostrato l'effetto positivo sull'ambiente delle superficie condotte con il metodo dell'agricoltura biologica, obiettivo principale di tutta la richiamata direttiva europea.

Da una lettura comparata della bozza di PAN nazionale e di quelli già adottati in altri paesi comunitari emerge infine che altrove si pone chiaramente il tema del "minimo necessario" della chimica, dando priorità e favore a prodotti non derivati da chimica di sintesi; si prevedono inoltre monitoraggi e controlli dei residui nei campi e nei cibi, oltre ad analisi multi residui; si identificano inoltre i termini per organizzare la partecipazione dei portatori di interesse anche al di fuori della filiera agroalimentare, come le organizzazioni ambientaliste, accompagnate da campagne di sensibilizzazione e disseminazione delle informazioni volte alla riduzione dei pesticidi.