

La nuova normativa fitosanitaria europea, tra sfide e opportunità

Luca De Sabbata, Alessandro Fiori, Gianluca Governatori

Servizio fitosanitario e chimico, ricerca, sperimentazione e assistenza tecnica

La salute delle piante è minacciata a causa della globalizzazione degli scambi commerciali e dell'inesorabile avanzare dei cambiamenti climatici. Specie invasive e organismi nocivi per le piante possono introdursi e diffondersi nei nostri territori comportando l'estinzione di parte della nostra flora, la distruzione di habitat e la perdita di produzioni agricole. Per esempio, la comparsa e la rapida diffusione della cimice marmorata asiatica (*Halyomorpha halys*) ha dimostrato la vulnerabilità dei nostri sistemi agricoli e del nostro territorio. Questo insetto, altamente polifago e originario dell'estremo oriente, è stato introdotto accidentalmente negli Stati Uniti d'America e successivamente anche in Europa. I danni provocati sono stati rilevanti per la frutticoltura e l'orticoltura, oltre al fatto che la presenza massiccia ha alterato gli ecosistemi e infastidito le cittadinanza locali. Gli effetti della propagazione di

organismi nocivi per le piante interessano sia la produzione degli alimenti, sia la stabilità degli ambienti naturali dai quali dipendiamo.

In considerazione dell'importanza delle piante per la sopravvivenza stessa dell'uomo, la *Food and Agricultural Organization* delle Nazioni Unite (FAO) ha proclamato il 2020 l'Anno internazionale della salute delle piante (*International Year of Plant Health*). Eventi e manifestazioni si



INTERNATIONAL YEAR OF
PLANT HEALTH

2020



sarebbero dovuti tenere in tutti i Paesi aderenti alla FAO con l'obiettivo di diffondere la consapevolezza che la fame, la povertà, la tutela dell'ambiente e la crescita economica sono intimamente e indissolubilmente connesse con la salute delle piante. I programmi hanno tuttavia subito profonde modifiche per il diffondersi della pandemia di COVID-19. Per ragioni di sicurezza alcune nazioni posticiperanno le celebrazioni, mentre in altri casi si procederà con una riformulazione degli eventi in programma. Il depauperamento degli ecosistemi e l'enorme incremento degli spostamenti di persone e beni mettono a repentaglio la salute umana e quella di altri organismi viventi, piante incluse. Per queste ultime a livello internazionale sono stati raggiunti diversi accordi per porre un argine alle attività umane che hanno effetti collaterali inaccettabili sulla salute delle piante. Sono numerosi i Paesi che hanno sottoscritto la Convenzione Internazionale per la Protezione delle Piante (IPPC del 6 dicembre 1951) e conseguentemente hanno adottato misure fitosanitarie finalizzate alla profilassi del territorio, tra le quali norme specifiche e un'organizzazione nazionale per la protezione delle piante. Pur nel rispetto delle sovranità nazionali, le misure di protezione non dovrebbero assumere il carattere di azioni a carattere protezionistico delle proprie economie, bensì dovrebbero fondarsi su basi scientifiche oggettive, accurate e condivise. L'obiettivo è quindi incentrato sulla trasparenza e l'armonizzazione internazionale delle misure fitosanitarie, adottando azioni compatibili con i mutamenti e individuando opzioni alternative in grado di garantire rischi accettabili ed effetti equivalenti. Con questi obiettivi l'Unione Europea ha recentemente aggiornato la normativa fitosanitaria in accordo con tutti gli Stati membri e in linea con gli standard internazionali per la protezione delle piante (*International Standards for Phytosanitary Measures*, ISPMs).

Dal 14 dicembre 2019 l'assetto normativo ha subito uno stravolgimento con l'introduzione del regolamento (UE) 2016/2031 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 ottobre 2016, che abroga in gran parte la direttiva 2000/29/CE, capostipite della normativa fitosanitaria europea degli ultimi tre lustri. Il cambiamento, non di poco conto, si evidenzia sin dalla scelta di adottare una norma di diretta applicazione in

tutti gli Stati membri. L'obiettivo cardine è l'uniformità delle regole fitosanitarie europee e anche se per i singoli stati sarà ancora possibile adottare misure più restrittive, queste dovranno essere all'insegna della trasparenza, armonizzate e non discriminanti.

La direttiva 2000/29/CE, recepita in Italia con il decreto legislativo numero 214 del 19 agosto 2005, è stata accantonata per la necessità di impostare azioni più efficaci e tempestive per contenere gli organismi nocivi alle piante. Con il nuovo regolamento i legislatori europei hanno assunto la responsabilità di introdurre meccanismi più diretti, di riformulare la definizione e l'elenco degli organismi nocivi, di potenziare le procedure di sorveglianza del territorio, di ammodernare i sistemi di notifica, di identificare e responsabilizzare gli operatori professionali, infine di ristrutturare i documenti e i processi che consentono l'introduzione e la circolazione delle piante in UE.

La centralità d'azione della Commissione europea

I numerosi interventi sono caratterizzati dalla centralità della Commissione europea che viene pertanto posta al vertice dell'organizzazione fitosanitaria europea. All'istituzione è difatti conferito il potere di adottare atti delegati che integrano e specificano le misure previste dal



regolamento (UE) 2016/2031. Ad esempio gli elenchi degli organismi nocivi e le relative prescrizioni sono stabilite e aggiornate direttamente dalla Commissione europea proprio tramite l'adozione di atti normativi cogenti per l'intera Unione, in esercizio della delega conferitale dal Parlamento europeo e dal Consiglio (regolamento di esecuzione (UE) 2019/2072 della Commissione). Queste funzioni sono limitate e poste sotto il controllo delle stesse istituzioni deleganti anche nelle procedure d'urgenza, che prevedono misure immediatamente applicabili in tutta l'Unione. Al Parlamento europeo e al Consiglio rimangono affidate la responsabilità di vigilare e il potere di sollevare specifiche obiezioni.

La scelta di accentrare il potere decisionale, per quanto osteggiata da alcune correnti politiche, può rappresentare una soluzione per armonizzare le regole fitosanitarie in Europa, altrimenti disgregate e poco efficaci. Va inoltre ricordato che la possibilità di interloquire nei rapporti internazionali con un'unica voce europea, frutto dell'interesse di oltre 446 milioni di cittadini, potrebbe essere vantaggiosa sia in termini di profilassi, sia in termini di rapporti commerciali.

Gli organismi nocivi alle piante

La definizione e la regolamentazione degli organismi nocivi alle piante da quarantena sono aspetti dell'organizzazione fitosanitaria particolarmente delicati. In gioco non ci sono solo questioni di natura biologica e agricola, ma anche di politica internazionale. Le misure adottate, oltre alla salvaguardia del territorio, devono garantire anche le esigenze dei mercati nell'ottica di porre regole tecnicamente giustificate e di ridurre al minimo gli ostacoli al commercio. Il nuovo regolamento fitosanitario, in linea con le linee guida degli standard internazionali, stabilisce i requisiti semplici e perentori per identificare gli organismi nocivi da regolamentare, individuando elementi fondamentali come l'identità, la reale diffusione e presenza, la capacità di introdursi, insediarsi, diffondersi e il suo potenziale impatto economico, sociale e ambientale. Per stabilire gli elenchi di organismi nocivi alle piante la Commissione si avvale dell'attività scientifica dell'Agenzia Europea per la Sicurezza Alimentare (EFSA) che, in collaborazione con il Centro Comune di Ricerca (JRC) quale servizio scientifico interno della Commissione e con gli Stati membri, si occupa di



scandagliare le conoscenze scientifiche, di fornire linee guida e di studiare le situazioni a maggiore rischio fitosanitario. Il supporto scientifico, garanzia del rigore metodologico, si interseca con gli interessi dei singoli Stati membri volti a tutelare le proprie peculiarità economiche, organizzative e ambientali.

La classificazione degli organismi nocivi da quarantena e rilevanti per l'Unione vede anche l'introduzione della categoria dei cosiddetti prioritari. Tra gli organismi nocivi da quarantena e rilevanti per l'Unione vengono così distinti quelli che per fattori come presenza e potenziale impatto economico, ambientale e sociale sono ritenuti più importanti e sui quali devono essere pertanto riversati maggior impegno e attenzione. Sempre alla Commissione è conferito il potere di aggiornare questo elenco e di introdurre ulteriori prescrizioni per piante, prodotti vegetali e altri oggetti la cui introduzione è considerata ad alto rischio.

Un'altra novità interessa gli organismi nocivi regolamentati non da quarantena, che condizionano la qualità commerciale dei materiali di moltiplicazione dei vegetali. Si tratta di un gruppo di vari patogeni che, pur non rientrando tra gli organismi da quarantena, sono regolamentati da specifiche norme dei settori vivaistico e sementiero. In precedenza si operava in un contesto normativo complesso e frammentato. Con l'introduzione del nuovo regolamento fitosanitario si verge a un sistema più organico e trasparente. Spetta infatti alla Commissione definire un

unico elenco degli organismi regolamentati non da quarantena (cosiddetti di qualità) e le relative soglie e prescrizioni fitosanitarie che interessano la commercializzazione dei materiali di moltiplicazione dei vegetali.

I Piani d'indagine nazionali e i piani d'emergenza

La tutela del territorio non può limitarsi alla definizione di elenchi di organismi nocivi, ma deve includere la sorveglianza degli stessi sul territorio. Questa attività, svolta dalle organizzazioni fitosanitarie dei Paesi membri, viene istituzionalizzata dal regolamento europeo con i piani d'indagine nazionali. Si tratta di programmi di sorveglianza annuali e pluriennali di specifici organismi nocivi con l'obiettivo di stabilirne lo stato reale di presenza o assenza. Le indagini sul territorio e le relative ricadute in termini di profilassi, come ad esempio l'eradicazione e l'istituzione di aree delimitate, rivestono un ruolo cardine nella politica fitosanitaria europea. Pertanto il legislatore europeo vincola gli Stati membri all'esecuzione dei piani d'indagine e nondimeno prevede specifiche misure economiche a sostegno delle azioni (regolamento UE 652/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio). Le nazioni europee hanno la facoltà di stabilire gli organismi oggetto della sorveglianza in relazione alle caratteristiche e alle necessità intrinseche dei propri territori, ma includendo in ogni caso gli organismi nocivi prioritari.

Alle nazioni europee, sempre con particolare riguardo agli organismi prioritari, viene inoltre imposto di organizzare specifiche misure di eradicazione e contenimento stabilendo a priori i piani di emergenza. Devono essere individuate chiaramente le responsabilità, i compiti e le risorse nell'eventualità che gli organismi nocivi si introducano e si diffondano. Non si tratta tuttavia di mera pianificazione a tavolino: sono previste esercitazioni di simulazione che metteranno alla prova la tenuta dei piani d'emergenza, nonché l'organizzazione fitosanitaria stessa. L'obiettivo di queste disposizioni è di garantire l'immediatezza di risposte efficaci per fronteggiare le minacce alla salute delle piante.

Comunicazioni e notifiche

La sorveglianza del territorio si raggiunge anche con la partecipazione della popolazione: la

diffusione di una maggiore consapevolezza in merito ai rischi di diffusione delle malattie delle piante rappresenta un altro punto evidenziato dal nuovo regolamento. Sono infatti frequenti i casi di introduzione di organismi nocivi da parte di ignari viaggiatori o tramite la corrispondenza privata e le vendite a distanza. Ciò considerato, il legislatore rivolge l'attenzione anche ai viaggiatori e agli utenti dei servizi postali introducendo l'obbligo di informare i passeggeri e i cittadini in merito alle prescrizioni fitosanitarie in vigore. Alle autorità degli Stati membri, agli operatori professionali e di trasporto, ai gestori di porti e aeroporti è affidato il compito di comunicare le prescrizioni fitosanitarie per mezzo di manifesti, videoproiezioni, volantini o messaggi di allerta nei propri siti internet.

Sempre in tema di flusso d'informazioni, la nuova normativa europea ha interessato l'organizzazione delle notifiche adattandola alla complessa macchina fitosanitaria europea. La sfida dell'Unione non è soltanto mettere d'accordo 27 nazioni, ma anche gestire le comunicazioni tra gli Stati, le istituzioni europee e i cittadini. Il regolamento chiarisce e migliora i processi di notifica in modo da consentire una diffusione rapida e sicura delle informazioni tra i soggetti interessati. Alle notifiche infatti vanno fatte seguire con urgenza le misure dell'Unione, degli Stati membri, degli operatori professionali e dei privati cittadini, con ricadute economiche e sociali che possono essere anche molto pesanti. Per tale motivo è stato necessario focalizzare sui processi di notifica, puntando anche all'incremento della digitalizzazione.





Gli operatori professionali

Un aspetto ampiamente riformato dalla nuova normativa interessa gli operatori professionali. Sono incrementati i soggetti coinvolti e sono stati introdotti nuovi doveri e responsabilità. Rientrano tra gli operatori professionali tutti coloro che svolgono esclusivamente per scopi professionali delle attività rilevanti a fini fitosanitari. Tali attività sono l'impianto, la riproduzione, la produzione (includere la coltivazione, la moltiplicazione e il mantenimento), l'introduzione e lo spostamento nel territorio dell'Unione e l'esportazione verso Paesi terzi, la messa a disposizione sul mercato, l'immagazzinamento, la raccolta, la spedizione e la trasformazione di piante, prodotti vegetali o altri oggetti come, ad esempio, gli imballaggi in legno.

Per le attività considerate a maggior rischio fitosanitario è imposto agli operatori professionali l'iscrizione nel Registro Ufficiale degli Operatori Professionali (RUOP), in sostituzione del Registro Ufficiale dei Produttori (RUP). Coloro che sono chiamati ad iscriversi al Registro Ufficiale presentano ai Servizi fitosanitari una dichiarazione di intenzione a svolgere determinate attività rilevanti per la salute delle piante (specificate dall'articolo 65 paragrafo 1 del Regolamento UE 2016/2031) e si fanno carico di mantenere un sistema di tracciabilità interna e trasparente (sancito dall'articolo 69 del regolamento

(UE) 2016/2031). Rispetto a quanto previsto dalla direttiva 2000/29/CE si assiste all'ampliamento delle attività sulle quali ricadono gli effetti delle regole fitosanitarie e all'ampliamento dell'obbligo di tracciabilità. Lo scopo è di responsabilizzare quanti più soggetti professionalmente coinvolti ed incrementare il monitoraggio di ogni singolo passaggio delle filiere produttive e del commercio.

Il nuovo passaporto delle piante

Gli operatori iscritti al Registro Ufficiale possono essere autorizzati al rilascio del passaporto delle piante previa presentazione di una specifica richiesta al Servizio fitosanitario. Questo documento, che accompagna le piante durante gli spostamenti nel territorio dell'Unione Europea, attesta sia l'assenza di organismi nocivi di quarantena rilevanti per l'Unione, sia l'assenza degli organismi regolamentati non da quarantena riguardo alla qualità commerciale dei materiali di moltiplicazione dei vegetali. Il legislatore europeo ha infatti ritenuto importante accostare ancora di più la normativa sugli organismi da quarantena e quella riguardante la commercializzazione di piante da impianto e di sementi. Questa decisione dovrebbe rappresentare un ulteriore passo avanti verso la semplificazione del quadro normativo fitosanitario europeo.

Il nuovo passaporto delle piante è sostanzialmente un'etichetta sulla quale sono riportate le specie o i generi che identificano il materiale, il codice univoco dell'operatore professionale che lo applica e il suo codice di tracciabilità, nonché il codice ISO dello Stato d'origine del materiale. Queste quattro semplici informazioni accompagnano ogni minima unità di vendita di numerose piante, prodotti vegetali e altri oggetti identificati dalla Commissione europea (si veda per un approfondimento il regolamento di esecuzione (UE) 2019/2072 della Commissione). L'autorizzazione al rilascio del passaporto delle piante responsabilizza l'operatore professionale. Vengono infatti attribuiti compiti di autocontrollo che si esplicano con esami scrupolosi e il controllo dei punti critici dei propri processi produttivi.

Gli operatori professionali autorizzati al rilascio dei passaporti delle piante possono anche istituire piani di gestione dei rischi connessi agli organismi nocivi, da assoggettare all'approvazione

e al controllo dei servizi fitosanitari regionali. I più virtuosi possono infatti definire procedure operative standard interne all'azienda volte ad identificare rapidamente eventuali minacce e a pianificare misure per l'immediata eradicazione o contenimento. Con questa interessante novità introdotta con il regolamento UE, i produttori europei sono chiamati ad assumersi un maggiore grado di responsabilità con l'effetto collettivo di incrementare le forze in gioco a beneficio della salute delle piante.

Import ed Export

L'Unione europea ha rinnovato i propri strumenti per il controllo delle importazioni e delle esportazioni verso i Paesi terzi. I certificati fitosanitari, ovvero i documenti che accompagnano le merci e che attestano lo stato di salute delle piante e dei materiali vegetali commercializzati, sono stati aggiornati secondo gli standard internazionali. La gestione dei controlli all'importazione è stata tra l'altro affidata a TRACES NT. Con questo sistema informatico per i controlli ufficiali dell'Unione è possibile gestire in rete le notifiche, i controlli e il monitoraggio di piante, sementi, materiali di moltiplicazione e legnami, come pure bestiame, alimenti e mangimi. L'applicazione interessa pertanto la salute dell'uomo, degli animali e delle piante e raggiunge l'obiettivo di dematerializzare i documenti secondo le linee guida dell'Agenda Digitale Europea. Essa consente il monitoraggio dei movimenti delle merci e lo scambio rapido di informazioni tra istituzioni e operatori di settore. Le istituzioni europee potranno reagire celermente contro le minacce per la salute, rintracciando le spedizioni e gestendo i rischi connessi. È in progetto l'estensione del sistema informatico anche ai controlli e alla certificazione in export, con la messa a disposizione degli operatori del settore di una piattaforma unica su cui operare a livello europeo, incentivando così il commercio in tutta l'Unione.

L'incremento degli scambi commerciali, essenziali a garantire lo sviluppo economico in un mondo interconnesso, richiede anche il rafforzamento delle misure di protezione contro gli organismi nocivi e l'adeguamento delle strutture nei posti di controllo frontaliere. Il nuovo rego-

lamento fitosanitario europeo impone agli stati membri l'adozione di stazioni di quarantena e di strutture di confinamento appositamente adibite per tenere sotto stretta sorveglianza le merci in quarantena e per garantire l'isolamento del territorio. Per queste ragioni, in Friuli Venezia Giulia sono in fase di potenziamento le strutture ERSA all'interno del Punto Franco di Trieste.

Il legislatore europeo non si limita a prescrivere le linee guida per le procedure di designazione e di autorizzazione, ma stabilisce anche le regole di funzionamento e di supervisione. Vista la cardinalità dei controlli frontaliere per la salute delle piante europee, le nazioni europee dovrebbero applicare quanto prima tali linee guida e regole, incominciando con il destinare risorse economiche adeguate. La profilassi frontiera dell'Unione potrà essere efficace solo a fronte dell'impegno collettivo.

Il Servizio fitosanitario italiano sta gradualmente recependo tutte le novità introdotte dal regolamento europeo. Il decreto legislativo 214 del 2005 sarà presto abrogato da una nuova norma nazionale volta a dare applicazione del regolamento europeo alla realtà nazionale italiana. Sarà tra l'altro varato un nuovo quadro normativo nazionale che includerà anche la strutturazione delle procedure di emergenza. Nondimeno la riforma delle norme sulla commercializzazione dei materiali di moltiplicazione dei vegetali è in corso di recepimento.

In questa fase di transizione e di sfide, non scevra di difficoltà e di stalli normativi, è il momento di riflettere e di individuare le strategie che ci accompagneranno negli anni a venire. La FAO ha fatto la sua parte istituendo l'Anno internazionale della salute delle piante, finalizzato proprio a mettere in evidenza gli obiettivi e le sinergie delle organizzazioni fitosanitarie, nonché per sensibilizzare la popolazione mondiale alla salute delle piante.

Il Servizio fitosanitario del Friuli Venezia Giulia, che opera all'interno di ERSA quale tassello territoriale della più ampia organizzazione fitosanitaria nazionale e internazionale, continua a svolgere le sue funzioni istituzionali, a tutela della salute delle piante e dell'ambiente, oltre che delle imprese e dell'economia regionali.