

Relazione speciale

La protezione degli impollinatori selvatici nell'UE: le iniziative della Commissione non hanno dato i frutti sperati



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA

Indice

	Paragrafo
Sintesi	I-VI
Introduzione	01-08
Il declino degli impollinatori nell'UE	01-04
Iniziative dell'UE volte a proteggere gli impollinatori selvatici	05-08
Estensione e approccio dell'audit	09-12
Osservazioni	13-64
Il quadro dell'UE relativo agli impollinatori ha sortito scarsi effetti sull'arresto del declino	13-22
La strategia dell'UE sulla biodiversità fino al 2020 non contempla azioni specifiche a favore degli impollinatori selvatici	14-17
L'iniziativa a favore degli impollinatori non ha condotto a modificare le principali politiche e misure	18-20
L'iniziativa a favore degli impollinatori non dispone di meccanismi di governance e di controllo	21-22
Le politiche in materia di biodiversità e di agricoltura non contemplano criteri specifici per la protezione degli impollinatori selvatici	23-40
La Commissione non ha sfruttato alcune delle opzioni offerte dalle misure di conservazione della biodiversità	24-31
La PAC non contempla disposizioni normative specifiche per gli impollinatori selvatici	32-40
La normativa in materia di pesticidi contempla misure di protezione delle api mellifere; alcune di esse non sono tuttavia sono applicate	41-64
La normativa UE in materia di prodotti fitosanitari dispone la protezione delle api mellifere	42-45
La procedura di valutazione dei rischi per le api mellifere non è attualmente conforme ai requisiti normativi	46-56
Il quadro UE ha consentito agli Stati membri di continuare a rilasciare autorizzazioni di emergenza per PPP vietati nocivi per gli impollinatori	57-64

Conclusioni e raccomandazioni

65-69

Allegato

Allegato I — Test di tossicità per gli impollinatori richiesti dai documenti di orientamento

Acronimi e abbreviazioni**Glossario****Risposte della Commissione****Équipe di audit****Cronologia**

Sintesi

I Gli impollinatori trasportano il polline dalla parte maschile a quella femminile dei fiori, consentendo la fecondazione e la riproduzione delle piante. In tal modo, aumentano la quantità e la qualità degli alimenti disponibili e, in ultima analisi, garantiscono il nostro approvvigionamento alimentare. La quantità e la diversità degli impollinatori nell'UE stanno subendo un declino a causa della crescente minaccia rappresentata dall'attività umana, in particolare il passaggio all'agricoltura intensiva e l'uso di pesticidi e fertilizzanti.

II La Commissione ha adottato misure rivolte agli impollinatori selvatici nei settori dell'ambiente, dei pesticidi, dell'agricoltura, della coesione e della ricerca e innovazione. A giugno 2018, essa ha varato l'iniziativa a favore degli impollinatori, che contempla una serie di azioni intese a contrastare le principali minacce che gravano sugli impollinatori selvatici.

III La Corte ha deciso di espletare un audit sull'approccio adottato dalla Commissione nel proteggere gli impollinatori selvatici al fine di contribuire alla revisione, prevista per il periodo 2021-2022, della normativa in materia di biodiversità, agricoltura e pesticidi.

IV Tramite l'audit, la Corte ha esaminato se la Commissione abbia adottato un approccio coerente nella protezione degli impollinatori selvatici nell'UE. La Corte ha valutato in quale misura il quadro della Commissione relativo agli impollinatori selvatici abbia contribuito ad arrestarne il declino in termini di quantità e diversità, e se essa si sia avvalsa delle misure di conservazione della biodiversità e di quelle disponibili nell'ambito della politica agricola comune e della normativa in materia di pesticidi per rispondere alla necessità di proteggere gli impollinatori selvatici.

V La Corte ha constatato che, nel complesso, la Commissione non ha adottato un approccio coerente nella protezione degli impollinatori selvatici nell'UE. La Corte ha rilevato lacune nelle principali politiche dell'UE volte a far fronte alle maggiori minacce per gli impollinatori selvatici e ha concluso che l'iniziativa a favore degli impollinatori non dispone degli strumenti e dei meccanismi necessari ad ovviare a tali carenze.

VI Alla luce delle suddette constatazioni, la Corte formula raccomandazioni per aiutare la Commissione a:

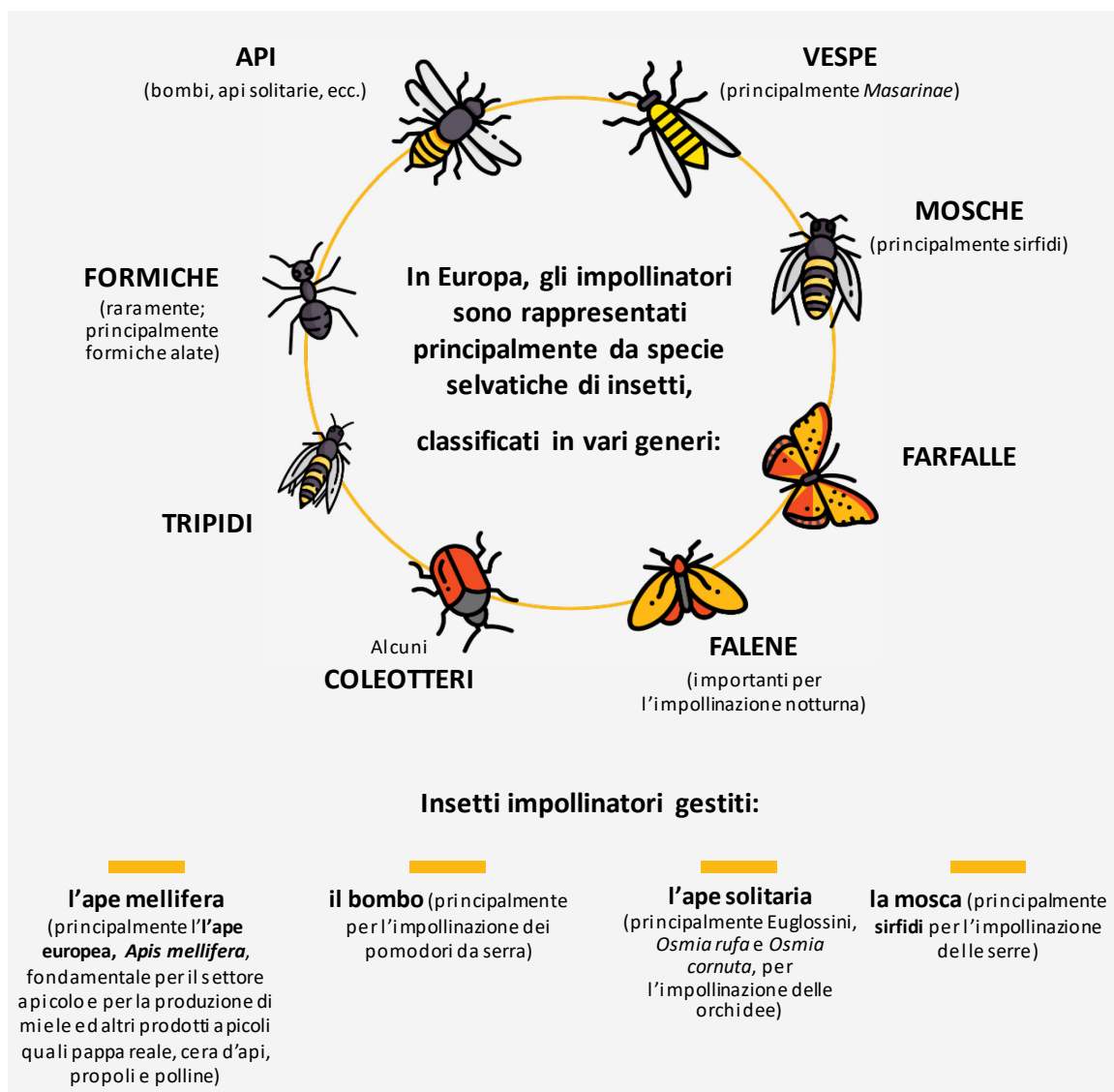
- valutare la necessità di predisporre misure specifiche per gli impollinatori selvatici nelle azioni e nelle misure di follow-up relative alla strategia dell'UE sulla biodiversità fino al 2030;
- integrare meglio azioni volte a proteggere gli impollinatori selvatici negli strumenti strategici dell'UE relativi alla conservazione della biodiversità e all'agricoltura;
- migliorare la protezione degli impollinatori selvatici nel processo di valutazione dei rischi legati ai pesticidi.

Introduzione

Il declino degli impollinatori nell'UE

01 Gli impollinatori sono animali che trasportano il polline dalla parte maschile a quella femminile dei fiori, consentendo la fecondazione e la riproduzione delle piante. In Europa, gli impollinatori sono principalmente insetti, quali api (compresi i bombi, le api mellifere e le specie solitarie di api), vespe, sirfidi, farfalle, falene, coleotteri e altre specie di mosche. La maggior parte degli insetti impollinatori è selvatica, ma alcune specie vengono allevate in ragione del loro valore economico (cfr. [figura 1](#)).

Riquadro 1 — Gli impollinatori nell'UE



Fonte: Cortei dei conti europea.

02 Gli impollinatori svolgono un ruolo essenziale per la natura e per l'umanità. Nell'UE, circa quattro quinti dei fiori selvatici e delle colture nelle zone temperate dipendono in varia misura dall'impollinazione realizzata dagli insetti. Un progetto finanziato dall'UE ha stimato che il contributo fornito annualmente dagli insetti impollinatori all'agricoltura europea ammonta a circa 15 miliardi di euro¹. Gli impollinatori aumentano la quantità e la qualità degli alimenti disponibili e, in ultima analisi, garantiscono il nostro approvvigionamento alimentare².

03 Negli ultimi decenni, la quantità e la diversità degli impollinatori selvatici nell'Unione europea hanno subito un declino. Nel 2016, dalla valutazione globale dello stato degli impollinatori³ è emerso che gli impollinatori selvatici sono in diminuzione a causa della crescente minaccia rappresentata dall'attività umana, compresi i cambiamenti climatici. Una relazione di valutazione mondiale sugli insetti del 2019⁴ ha confermato un andamento negativo nel numero degli insetti in generale, con oltre il 40 % delle specie di insetti minacciate di estinzione. Le specie più colpite sono le farfalle, le falene, le api e i coleotteri.

04 Nel 2020, il Forum economico mondiale⁵ ha classificato la perdita di biodiversità tra le cinque principali minacce globali a lungo termine, prevedendo che il declino degli impollinatori si tradurrebbe in un passaggio da colture alimentari ricche di nutrienti (frutta, verdura e frutta a guscio, che necessitano tutte degli impollinatori) a colture di base povere di nutrienti (come riso, mais, frumento, soia e patate). Tra le principali cause di tale declino, illustrate nella [figura 2](#), si annoverano la perdita di habitat dovuta al passaggio all'agricoltura intensiva e l'uso di pesticidi e fertilizzanti.

¹ Potts S. et al., *"Status and trends of European pollinators". "Key findings of the STEP project"*, 14 gennaio 2015.

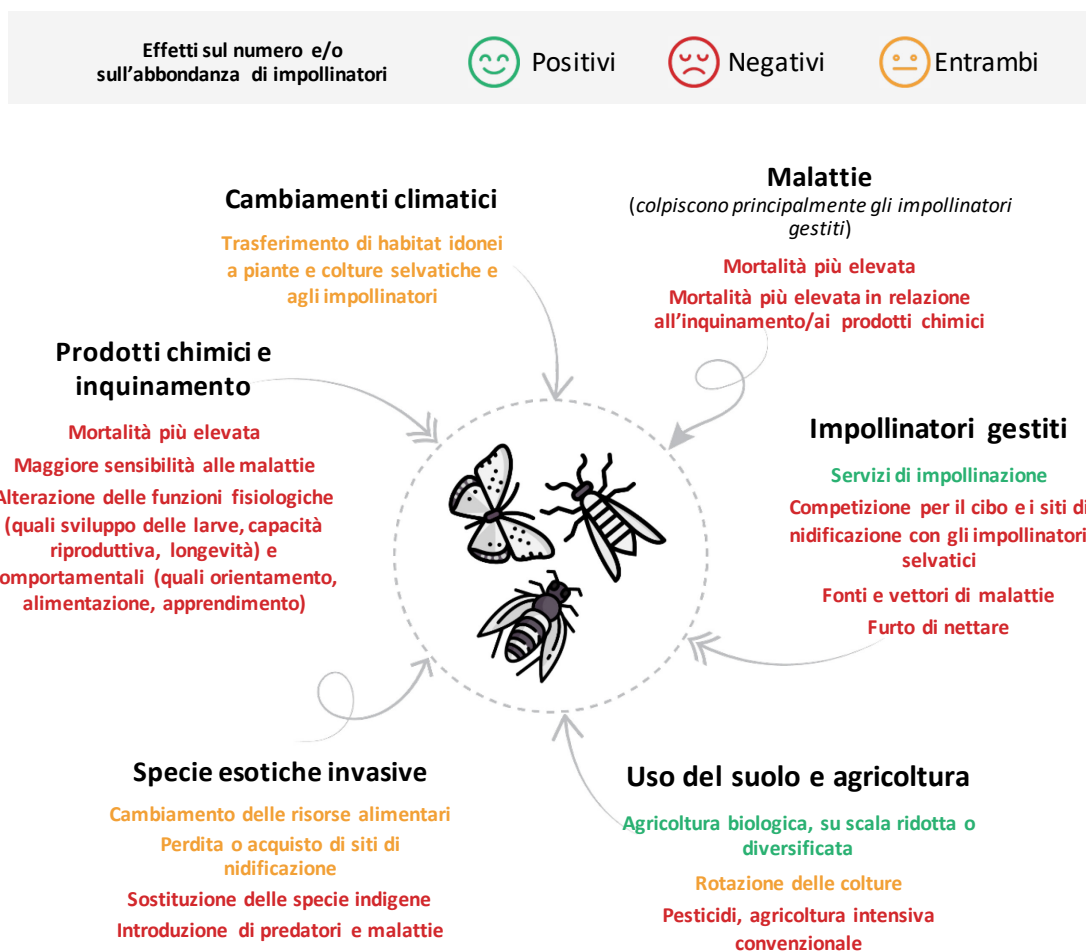
² FAO, *"The power of pollinators: why more bees means better food"*, 24 agosto 2016.
L. A. Garibaldi et al., *"Mutually beneficial pollinator diversity and crop yield outcomes in small and large farms"*, Science Magazine, 2016.

³ IPBES, *"The assessment report of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services on pollinators, pollination and food production"*, 2016.

⁴ Sanchez-Bayo F., A.G. Wyckhuys K., *"Worldwide decline of the entomofauna: A review of its drivers"*, 31 gennaio 2019.

⁵ Forum economico mondiale, *"The Global Risks Report 2020"*, 15ª edizione, 15 gennaio 2020.

Figura 2 – Effetti di diverse pressioni sugli impollinatori



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle informazioni dell'IPBES.

Iniziative dell'UE volte a proteggere gli impollinatori selvatici

05 La strategia dell'UE sulla biodiversità fino al 2020⁶ stabilisce il quadro europeo d'azione prioritaria in materia di biodiversità, che riguarda anche gli impollinatori selvatici. La Commissione ha inoltre introdotto misure rivolte a questi ultimi nel quadro delle politiche e della normativa esistenti in materia di ambiente, pesticidi, agricoltura, coesione e ricerca e innovazione (cfr. [figura 3](#)). Si tratta, per la maggior parte, di misure indirette incentrate sulla tutela o sulla creazione di habitat considerati favorevoli agli impollinatori, sull'apporto di risorse alimentari o sul controllo delle

⁶ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni "La nostra assicurazione sulla vita, il nostro capitale naturale: strategia dell'UE sulla biodiversità fino al 2020" COM(2011) 244 definitivo.

specie esotiche invasive. Alcune misure dirette si riferiscono esclusivamente alle api mellifere, in quanto impollinatori “gestiti”.

Figura 3 – Principali responsabilità della Commissione in materia di normativa, politiche ed iniziative

AZIONI RIVOLTE...

...agli impollinatori selvatici

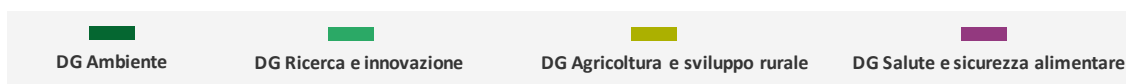
- Iniziativa dell'UE a favore degli impollinatori
- Programma LIFE (specie)
- Direttiva Habitat (specie)
- Rete Natura 2000
- Progetti di ricerca (7° PQ e Orizzonte 2020)

...agli impollinatori gestiti

- **Sostegno dell'UE all'apicoltura (programmi apicoli nazionali)**
- **Progetti di ricerca**
- **Sistema di valutazione dei rischi relativi agli effetti dei pesticidi sulle api mellifere**
- **Misure relative alla salute delle api:**
 - Regolamento applicato ai medicinali veterinari per le api, compresi i limiti massimi di residui di medicinali nel miele consentiti nell'UE
 - Laboratorio di riferimento dell'UE per la salute delle api
 - Normativa in materia di scambi e importazione di api vive
 - Formazioni nel quadro dell'iniziativa “Migliorare la formazione per rendere più sicuri gli alimenti” (2011-2017)
- **Progetti di ricerca (7° PQ e Orizzonte 2020)**

...alle principali pressioni

- **Perdita di habitat**
 - Strategia dell'UE sulla biodiversità fino al 2020
 - Direttive Habitat e Uccelli (habitat)
 - Programma LIFE (habitat)
 - Rete Natura 2000
- **Specie esotiche invasive**
 - Regolamento sulle specie esotiche invasive (calabrone asiatico)
- **Perdita di habitat e agricoltura intensiva**
 - Condizionalità
 - Inverdimento
 - Misure agro-climatico-ambientali
 - Altre misure: agricoltura biologica, pagamenti Natura 2000, investimenti non produttivi, trasferimento delle conoscenze, servizi di consulenza agricola, misure di cooperazione e PEI, programmi operativi specifici applicati a frutta e verdura
- **Uso di prodotti chimici**
 - Regolamento relativo all'immissione in commercio dei prodotti fitosanitari
 - Azioni volte a limitare l'uso di sostanze attive nocive per le api mellifere e a monitorare gli effetti di altre sostanze attive sulle stesse



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle informazioni della Commissione.

06 A giugno 2018, la Commissione ha pubblicato “L’iniziativa dell’UE a favore degli impollinatori”⁷ (di seguito, “l’iniziativa a favore degli impollinatori”) sotto forma di comunicazione della Commissione, accompagnata da un documento di lavoro dei servizi della Commissione. L’iniziativa a favore degli impollinatori, che non ha valore giuridico, riconosceva il grave declino nella quantità e diversità degli insetti impollinatori selvatici nell’UE nonché la necessità da parte di quest’ultima di agire per arginare tale problema. Il documento stabilisce inoltre una serie di azioni da realizzare fino al 2020, volte a contribuire al conseguimento di tre obiettivi a lungo termine:

- migliorare le conoscenze scientifiche sul declino degli impollinatori,
- lottare contro le principali minacce agli impollinatori, e
- rafforzare la cooperazione tra gli attori interessati.

Le azioni proposte per contrastare le principali minacce che gravano sugli impollinatori selvatici sono incentrate sulla conservazione degli habitat, compresi quelli agricoli ed urbani, nonché sulla riduzione degli effetti dei pesticidi e delle specie esotiche invasive.

07 A fine 2019, la Commissione ha presentato il “Green Deal europeo”⁸, un pacchetto di misure volto a sostenere la transizione dell’Europa verso lo sviluppo sostenibile e la neutralità in termini di emissioni di carbonio entro il 2050 al fine di preservare il capitale naturale dell’UE.

⁷ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, COM(2018) 395 *final*, 1° giugno 2018.

⁸ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni: “Il Green Deal europeo”, COM(2019) 640 *final*.

08 A seguito di una crescente sensibilizzazione dell'opinione pubblica circa il declino delle popolazioni di insetti impollinatori, nel 2019 i cittadini hanno lanciato un'iniziativa volta alla protezione delle api⁹. Nello specifico, mediante tale iniziativa, si chiedeva alla Commissione di eliminare gradualmente l'uso di pesticidi in agricoltura nell'UE e di sostenere gli agricoltori nella transizione verso pratiche agronomiche sostenibili. In una tabella di marcia pubblicata nel gennaio 2020¹⁰, alcuni insigni scienziati hanno visto nella riduzione dell'uso dei pesticidi e nella diversificazione dei paesaggi dei mezzi per conservare e ripristinare le popolazioni di insetti. Tali scienziati hanno posto l'accento sull'urgenza della situazione, affermando che alcune delle principali cause del declino delle popolazioni di insetti sono sufficientemente note, tanto da consentire di elaborare soluzioni immediate.

⁹ Iniziativa dei Cittadini Europei "[Salviamo api e agricoltori! Verso un'agricoltura favorevole alle api per un ambiente sano](#)", 30 settembre 2019.

¹⁰ Harvey, J.A., Heinen, R., Armbrrecht, I. et al., "[International scientists formulate a roadmap for insect conservation and recovery](#)", Nature Ecology & Evolution, 6 gennaio 2020.

Estensione e approccio dell'audit

09 La Corte ha deciso di espletare un audit sull'azione dell'UE volta a contrastare il declino degli impollinatori selvatici, alla luce della crescente importanza assunta da tale problema e tenuto conto della comunicazione della Commissione sugli impollinatori selvatici (cfr. paragrafo **06**). La Corte ha deciso di effettuare tale audit in questo momento al fine di contribuire all'elaborazione e all'analisi della lista di interventi previsti per il 2021 nel quadro della nuova strategia dell'UE sulla biodiversità fino al 2030, alla definizione del quadro per la valutazione dei piani strategici relativi alla politica agricola comune (PAC) che gli Stati membri devono predisporre per il periodo 2022-2027 nonché all'esame della metodologia di valutazione dei rischi relativa agli effetti dei pesticidi sulle api.

10 Il principale quesito di audit è stato: "la Commissione ha adottato un approccio coerente nella protezione degli impollinatori selvatici nell'UE?". Al fine di rispondere a tale quesito, la Corte ha esaminato se la Commissione abbia predisposto a favore degli impollinatori selvatici un quadro che:

- 1) ha contribuito ad arrestare il declino nella loro quantità e diversità;
- 2) le ha consentito di coordinare misure in materia di conservazione della biodiversità e di politica agricola per proteggerli;
- 3) ha inglobato ed attuato le misure di protezione degli impollinatori previste dalla normativa in materia di pesticidi.

11 Nello svolgimento dell'attività di audit la Corte ha:

- o acquisito elementi probatori di audit mediante un esame della normativa applicabile, di documenti strategici ed orientativi nonché di valutazioni e relazioni pertinenti;
- o trasmesso questionari a quattro direzioni della Commissione (direzioni generale dell'Ambiente, direzione generale dell'Agricoltura e dello sviluppo rurale, direzione generale della Salute e della sicurezza alimentare e direzione generale della Ricerca e dell'innovazione) e all'Autorità europea per la sicurezza alimentare e realizzato colloqui con il personale di queste cinque entità;

- o condotto un'indagine presso cinque organizzazioni europee competenti che rappresentano produttori ed organizzazioni non governative (BirdLife, il Comitato delle organizzazioni professionali agricole-Confederazione generale delle cooperative agricole dell'Unione europea (COPA-COGECA), l'Associazione europea per la protezione delle colture (ECPA), Pollinis e PanEurope) e consultato esperti scientifici al fine di comprendere appieno i rischi esistenti e confermare le constatazioni della Corte.

12 La Corte ha incentrato la propria analisi sulla conservazione della biodiversità, sull'agricoltura e sull'uso di pesticidi (cfr. paragrafo 04) e non ha considerato le misure intese nello specifico a mitigare gli effetti dell'inquinamento ambientale e dei cambiamenti climatici, né il controllo delle specie esotiche invasive. Sono state altresì escluse le misure direttamente a favore della salute delle api mellifere e del settore apicolo (cfr. *figura 3*), in quanto si riferiscono esclusivamente a impollinatori gestiti. La Corte si è concentrata sulle azioni e sulle misure intraprese dalla Commissione e non ha effettuato visite negli Stati membri, né verificato le disposizioni adottate a livello nazionale. Tale audit è stato espletato in coordinamento con le recenti attività svolte dalla Corte riguardo alla biodiversità nei terreni agricoli, all'uso dei prodotti fitosanitari, alla rete Natura 2000 e ai cambiamenti climatici¹¹, ed è ad esse complementare.

¹¹ "Biodiversità nei terreni agricoli: il contributo della PAC non ne ha arrestato il declino" (relazione speciale 13/2020), "Uso sostenibile dei prodotti fitosanitari: limitati progressi nella misurazione e nella riduzione dei rischi" (relazione speciale 05/2020), "Occorre fare di più per realizzare appieno le potenzialità della rete Natura 2000" (relazione speciale n. 1/2017).

Osservazioni

Il quadro dell'UE relativo agli impollinatori ha sortito scarsi effetti sull'arresto del declino

13 Il quadro dell'UE in materia comprende la strategia dell'UE sulla biodiversità fino al 2020, una comunicazione dalla Commissione approvata dal Consiglio e dal Parlamento, e l'iniziativa a favore degli impollinatori, una comunicazione della Commissione. La Corte ha analizzato in che modo tali documenti hanno influito sulla protezione e sulla conservazione degli impollinatori selvatici.

La strategia dell'UE sulla biodiversità fino al 2020 non contempla azioni specifiche a favore degli impollinatori selvatici

14 Scopo della strategia dell'UE sulla biodiversità fino al 2020, adottata dalla Commissione nel 2011 per il periodo fino al 2020, è porre fine alla perdita di biodiversità e dei servizi ecosistemici nell'UE. Secondo la Commissione, quattro dei sei obiettivi stabiliti nella strategia vanno indirettamente a beneficio degli impollinatori selvatici nell'UE (cfr. [riquadro 1](#)).

Riquadro 1

La strategia dell'UE sulla biodiversità 2011-2020

La strategia dell'UE sulla biodiversità fino al 2020 prevede sei obiettivi intesi ad arrestare la perdita di biodiversità e il degrado dei servizi ecosistemici:

- 1) attuazione integrale delle direttive sulla protezione della natura (direttive "Habitat" e "Uccelli");
- 2) preservare e valorizzare gli ecosistemi e i relativi servizi;
- 3) incrementare il contributo dell'agricoltura e della silvicoltura alla biodiversità;
- 4) garantire l'uso sostenibile delle risorse alieutiche;
- 5) combattere le specie esotiche invasive;
- 6) accrescere il contributo per affrontare la crisi della biodiversità a livello mondiale.

La Commissione ritiene che gli obiettivi 1, 2, 3 e 5 andranno a beneficio degli insetti impollinatori selvatici e dei loro servizi ecosistemici nell'UE.

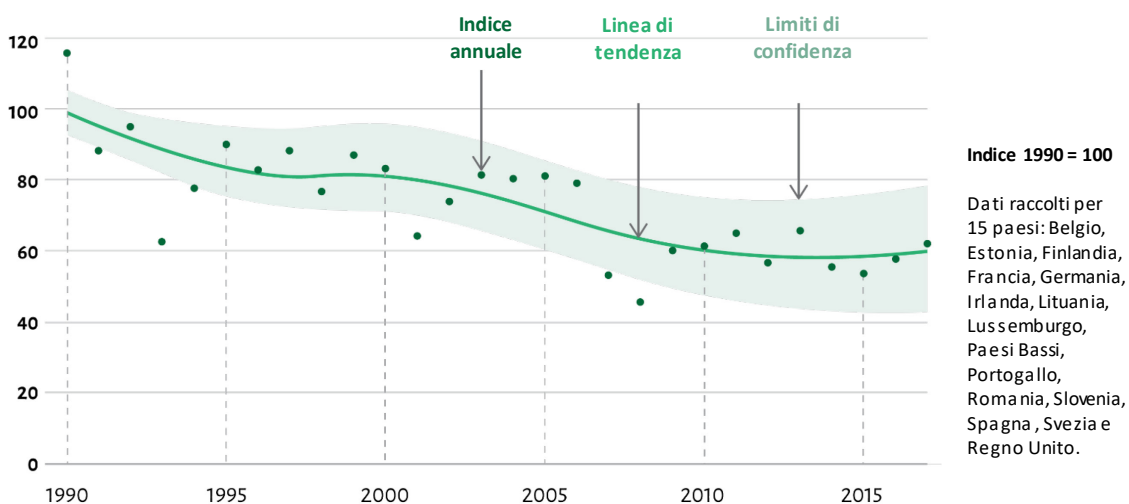
15 Nella revisione intermedia della strategia realizzata nel 2015¹² si conclude che la perdita di biodiversità e il degrado dei servizi ecosistemici continuano dal 2010 e si individua nell'impollinazione uno sei servizi ecosistemici più degradati, soprattutto in boschi e foreste, brughiere e zone di vegetazione arbustiva, e pascoli. Nel documento si riferisce che uno dei quattro obiettivi considerati benefici per gli impollinatori (obiettivo 5) era in fase di realizzazione. Per i tre rimanenti obiettivi si sono registrati progressi, sia pur insufficienti (obiettivi 1 e 2), o nessun progresso significativo (obiettivo 3).

¹² Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio "Revisione intermedia della strategia dell'UE sulla biodiversità fino al 2020", COM(2015) 478 *final*, 2 ottobre 2015.

16 Nella relazione sullo stato dell'ambiente 2019, l'Agenzia europea dell'ambiente (AEA) ha constatato che nove dei 13 obiettivi strategici specifici stabiliti per il 2020 in materia di protezione, conservazione e miglioramento della biodiversità e della natura europee in tale anno non saranno per lo più raggiunti¹³. I nove obiettivi riguardavano le specie e gli habitat protetti nell'UE, le specie comuni di uccelli e farfalle, lo stato degli ecosistemi e i servizi ecosistemici oggetto della strategia dell'UE sulla biodiversità fino al 2020. La Commissione sta attualmente realizzando una valutazione della strategia ed ha in programma di pubblicare la relativa relazione alla fine del 2020.

17 In assenza di dati relativi ad altre specie di insetti, i dati di monitoraggio disponibili per le farfalle possono fornire informazioni sulla situazione di molte altre specie di insetti nell'UE. Gli Stati membri dell'UE raccolgono dati su 17 specie di farfalle comuni nel quadro del sistema di monitoraggio delle farfalle, utilizzati dall'Agenzia europea dell'ambiente (AEA) per calcolare l'indice delle farfalle comuni (*European Grassland Butterfly Index*). Da tale indice si evince che, dal 1990, la popolazione di farfalle sottoposta a monitoraggio è diminuita del 39 %, un declino notevole, sebbene dal 2013 la situazione si sia apparentemente stabilizzata (cfr. [figura 4](#)).

Figura 4 – Grassland Butterfly Index, 1990-2017



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati dell'AEA.

¹³ Agenzia europea dell'ambiente (AEA), "*The European environment – state and outlook 2020*", relazione completa, tabella ES.1 *Summary of past trends, outlooks and prospects of meeting policy objectives/targets*, pag. 12.

L'iniziativa a favore degli impollinatori non ha condotto a modificare le principali politiche e misure

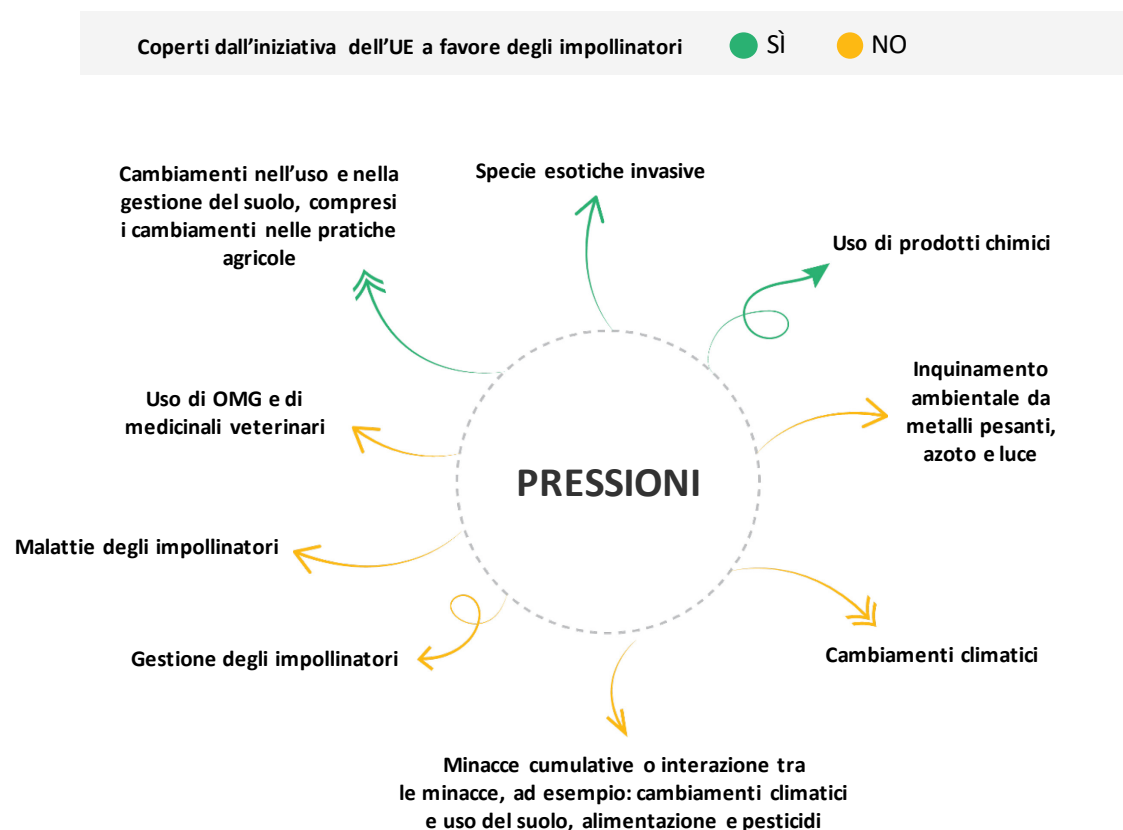
18 Nel 2018, la Commissione ha riconosciuto la necessità di un'azione dell'UE volta a contrastare il declino degli impollinatori selvatici mediante una comunicazione della Commissione sugli impollinatori selvatici (cfr. paragrafo 06). Obiettivo principale dell'iniziativa a favore degli impollinatori era aumentare l'efficienza degli strumenti, delle politiche e della normativa esistenti in materia di ambiente, pesticidi, agricoltura, coesione e ricerca e innovazione. L'iniziativa a favore degli impollinatori è una comunicazione della Commissione: essa non ha pertanto stabilito un quadro normativo per la protezione e il ripristino degli insetti impollinatori selvatici nell'UE, né ha determinato lo stanziamento di risorse finanziarie specifiche.

19 L'iniziativa a favore degli impollinatori era incentrata su tre fattori all'origine del declino degli impollinatori, per i quali stabiliva specifiche azioni:

- la perdita di habitat nei paesaggi urbani ed agricoli;
- l'uso dei pesticidi;
- le specie esotiche invasive.

La lista delle azioni non contemplava misure relative ad altre minacce dirette individuate nella relazione dell'IPBES (cfr. *figura 5*). Stando alla comunicazione, l'UE fa fronte ad alcune di queste minacce (quali i cambiamenti climatici) nel quadro di altre politiche e azioni specifiche, indipendenti dall'iniziativa. In altri settori, come quello dell'inquinamento luminoso, la Commissione non è stata in grado di proporre misure a causa della scarsa disponibilità di ricerche in materia in quel momento. La pressione esercitata dalle malattie degli impollinatori riguarda perlopiù gli impollinatori gestiti e non è pertanto stata presa in considerazione.

Figura 5 – Fattori all’origine del declino degli impollinatori



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle informazioni dell’IPBES e dalla Commissione.

20 L’iniziativa a favore degli impollinatori prevedeva 31 azioni:

- dieci relative al miglioramento delle conoscenze sugli impollinatori e sul loro declino;
- quattordici volte a contrastare tre dei principali fattori di tale declino;
- sette intese a sensibilizzare l’opinione pubblica in merito al problema.

Delle quattordici azioni volte a contrastare i principali fattori del declino degli impollinatori, nove erano incentrate su politiche e misure esistenti in materia di biodiversità e conservazione della natura, agricoltura e pesticidi (azioni 4A-4C, 5A-5C, 7A-7C), che non sono state modificate al fine di tener conto di tali azioni. In alcuni casi, la Commissione aveva già realizzato l’azione prima ancora che la relativa lista fosse pubblicata (cfr. [riquadro 2](#)).

Riquadro 2

L'iniziativa a favore degli impollinatori non ha sempre condotto ad una modifica delle principali politiche e misure

- L'azione 4C prevede che gli Stati membri stabiliscano misure prioritarie per le specie di impollinatori e i loro habitat all'interno dei quadri d'azione prioritari per la gestione dei siti Natura 2000. Nel 2018, la Commissione e gli Stati membri non hanno tenuto conto di tale esigenza nell'elaborare il modello per tali quadri d'azione per il periodo 2021-2027 (cfr. paragrafo 29).
- L'azione 5C invita gli Stati membri ad inserire considerazioni sulla protezione degli impollinatori nei propri piani strategici relativi alla PAC per il periodo 2022-2027 e la Commissione ad includere un indicatore sugli impollinatori nel quadro di monitoraggio della performance della PAC. La Commissione non ha fatto alcuna menzione degli impollinatori nelle proposte legislative per la politica agricola comune dopo il 2020, pubblicate a giugno 2018. Gli Stati membri stanno attualmente elaborando i propri piani strategici della PAC senza che venga fornito loro alcun orientamento quanto all'inclusione di considerazioni sugli impollinatori.
- L'azione 7C dispone che la Commissione vieti ogni utilizzo all'aria aperta di tre pesticidi neonicotinoidi. Tale divieto era già in vigore da maggio 2018, prima della pubblicazione dell'iniziativa a favore degli impollinatori; pertanto, includere tale azione nel piano non ha apportato alcun valore aggiunto.

L'iniziativa a favore degli impollinatori non dispone di meccanismi di governance e di controllo

21 La guida dell'attuazione complessiva dell'iniziativa a favore degli impollinatori spetta alla direzione generale dell'Ambiente (DG ENV), che è direttamente responsabile di 24 delle 31 azioni previste. Quattro azioni rientrano tra le responsabilità della direzione generale della Salute e della sicurezza alimentare (DG SANTE) e le restanti tre sono a carico degli Stati membri. Altri servizi della Commissione¹⁴ codirigono l'iniziativa o sono consultati.

¹⁴ DG Agricoltura e sviluppo rurale, DG Salute e sicurezza alimentare, DG Ricerca e innovazione, Centro comune di ricerca, DG Cooperazione internazionale e sviluppo.

22 La Commissione ha assegnato un funzionario della DG Ambiente a tempo pieno all’iniziativa a favore degli impollinatori. Si stima che anche la DG SANTE abbia contribuito ad azioni riguardanti la protezione degli impollinatori dall’uso dei pesticidi con un equivalente a tempo pieno del proprio personale. La Corte ha constatato che la Commissione non ha stabilito ruoli e responsabilità chiari per le direzioni coinvolte. Al momento dell’audit, la Commissione non aveva organizzato riunioni sullo stato di avanzamento con i pertinenti portatori d’interesse né definito meccanismi di monitoraggio e di informativa volti ad esaminare il progresso delle azioni. Non è stato fissato alcun valore-obiettivo o criterio per verificare se le azioni abbiano conseguito gli obiettivi stabiliti.

Le politiche in materia di biodiversità e di agricoltura non contemplano criteri specifici per la protezione degli impollinatori selvatici

23 La Corte ha analizzato le misure di protezione degli insetti impollinatori selvatici previste dalle disposizioni dell’UE in materia di conservazione della biodiversità e dalla PAC. Riguardo alla conservazione della biodiversità, la Corte ha esaminato la direttiva “Habitat”, ivi compreso il controllo delle specie nei siti Natura 2000. In merito alla PAC, ha analizzato le principali misure aventi obiettivi ambientali, sia quelle realizzate nel periodo 2014-2020 che quelle proposte per il periodo 2021-2027.

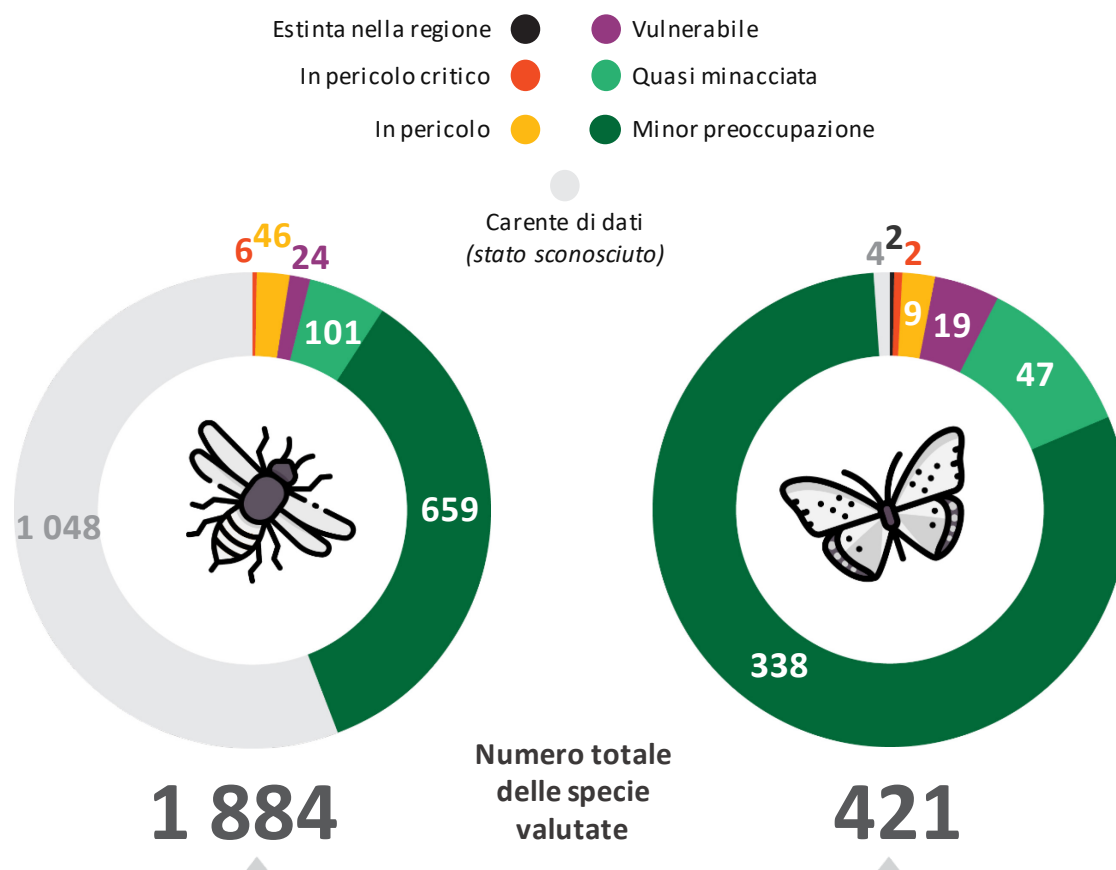
La Commissione non ha sfruttato alcune delle opzioni offerte dalle misure di conservazione della biodiversità

24 Nel 1964, l’Unione internazionale per la conservazione della natura (IUCN) ha introdotto la lista rossa delle specie minacciate. Le liste rosse sono inventari dello stato di conservazione delle specie biologiche. La Commissione ha finanziato l’elaborazione di una lista rossa europea per le farfalle nel 2010 e di una per le api nel 2014¹⁵. Tali valutazioni hanno consentito di stabilire che nell’UE vivono circa 1 900 specie di api e 421 specie di farfalle. A titolo di esempio, 659 specie di api sono classificate come “a minor preoccupazione” e sei come minacciate di estinzione. Non si dispone tuttavia di informazioni sullo stato di conservazione di 1 048 specie di api (cfr. [figura 6](#)). Il processo di valutazione dell’UICN prevede che le liste rosse scadano ogni dieci anni e

¹⁵ Van Swaay C. et al., “*European Red List of Butterflies*”, 2010, Ufficio delle pubblicazioni dell’Unione europea. Nieto A. et al., “*European Red List of Butterflies*”, 2014, Ufficio delle pubblicazioni dell’Unione europea.

che, in assenza di aggiornamenti, non possano servire da indicatori delle tendenze nel corso del tempo. La Commissione ha informato la Corte della sua intenzione di aggiornare le due liste rosse e di pubblicarne delle nuove per le sirfidi e le falene.

Figura 6 – Stato di conservazione delle api e delle farfalle nell’UE



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle liste rosse europee per le api e le farfalle.

25 La Commissione e gli Stati membri attuano la politica dell’UE in materia di salvaguardia della biodiversità mediante le direttive “Habitat” e “Uccelli”, note anche come le direttive sulla protezione della natura. La direttiva Habitat¹⁶, adottata nel 1992, ha lo scopo di promuovere la conservazione di habitat e specie animali e vegetali rari, minacciati di estinzione o endemici e menziona 56 specie di insetti impollinatori selvatici, di cui 42 sono specie di farfalle, mentre la restante parte è costituita da falene e coleotteri. Quattro delle 11 specie di farfalle classificate nella lista rossa come “in pericolo critico” o “in pericolo” nell’UE (esclusa la Croazia) sono protette dalla direttiva Habitat. La direttiva non fa alcuna menzione delle 52 specie di

¹⁶ 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).

api in pericolo critico e in pericolo, il che si ripercuote sulle opzioni di monitoraggio e finanziamento per la loro protezione disponibili.

26 La direttiva Habitat dispone che, ogni sei anni, gli Stati membri trasmettano alla Commissione una relazione sull'attuazione delle disposizioni di conservazione adottate nell'ambito della direttiva stessa¹⁷, che comprenda informazioni sullo stato di conservazione degli habitat e delle specie protetti. In tal modo, ogni sei anni sono disponibili informazioni sugli insetti impollinatori selvatici interessati dalla direttiva. L'AEA raccoglie i dati trasmessi dagli Stati membri e li presenta in forma sintetica nella relazione sullo stato della natura. La versione più recente di tale relazione disponibile al momento dell'audit, pubblicata nel 2015¹⁸, non conteneva alcun riferimento allo stato di conservazione delle farfalle, delle falene o dei coleotteri protetti. La relazione menzionava uno studio indipendente sulle farfalle realizzato su siti non coperti dalla rete Natura 2000 in sei paesi e regioni dell'UE, dal quale emergeva che il declino delle farfalle nelle aree protette e in quelle non protette segue lo stesso andamento¹⁹. Nella relazione si affermava inoltre che i siti Natura 2000 hanno effetti positivi sulla quantità delle specie specialiste di farfalle.

27 Dal 2008, la Commissione stabilisce piani d'azione dell'UE a favore di alcune specie ed alcuni habitat, al fine di assistere gli Stati membri nel salvaguardarli. Nel 2012, ad esempio, la Commissione ha pubblicato per la *Colias myrmidione*, una specie di farfalla in pericolo critico, un piano d'azione dell'UE contenente misure specifiche di conservazione e ripristino che gli Stati membri potevano adottare su base volontaria. La Corte ha constatato che il piano d'azione dell'UE non ha sortito alcun effetto sul declino di tale specie di farfalla: nel 2018 la *Colias myrmidione* nell'UE era in un cattivo stato di conservazione (cfr. [riquadro 3](#)).

¹⁷ Articolo 17 della direttiva 92/43/CEE del Consiglio.

¹⁸ AEA, "[State of nature in the EU – Results from reporting under the nature directives 2007-2012](#)", relazione tecnica n. 2/2015, 2015.

¹⁹ Pellissier V. et al., "[The impact of Natura 2000 on non-target species, assessment using volunteer-based biodiversity monitoring](#)", Centro tematico europeo sulla biodiversità dell'AEA, documento tecnico n. 4/2014, 2014.

Riquadro 3

La *Colias myrmidone*

La *Colias myrmidone* è l'unica specie di farfalla in pericolo critico a figurare nella direttiva Habitat e nella lista rossa europea delle farfalle. Dal 2012, la lotta al declino di tale farfalla è al centro di un piano d'azione specifico dell'UE²⁰, che si aggiunge alle misure di conservazione e ripristino integrate dagli Stati membri nei piani di gestione dei siti Natura 2000. La Commissione non assegna agli Stati membri risorse finanziarie specifiche per l'attuazione dei piani d'azione per le specie minacciate.

Il piano d'azione richiedeva agli Stati membri di avviare una serie di azioni e stabiliva ulteriori meccanismi di monitoraggio specifici per la *Colias myrmidone*. Ad oggi, la Commissione non ha valutato le azioni realizzate dagli Stati membri, né i meccanismi di monitoraggio da essi predisposti.

Secondo i dati relativi ai siti Natura 2000, nel 2018 questa farfalla si trovava ancora in uno stato di conservazione insoddisfacente o cattivo in sette degli 11 Stati membri in cui la sua presenza era stata rilevata. Negli altri quattro lo stato di conservazione non era noto²¹.

28 Ad ottobre 2019, la Commissione ha pubblicato il primo piano d'azione per il mantenimento ed il ripristino di un habitat: le formazioni erbose secche seminaturali e facies coperte di cespugli su substrato calcareo. Riconoscendo la notevole importanza rivestita da tale habitat per le specie di impollinatori selvatici, il piano d'azione dell'UE ne includeva la salvaguardia tra i propri obiettivi generali. La Commissione non ha stabilito azioni o misure specifiche volte a conseguire tale obiettivo, né evocato alcun criterio di monitoraggio e valutazione.

²⁰ Commissione europea, “*Action Plan for the Conservation of the Danube Clouded Yellow Colias myrmidone in the European Union*”, 13 aprile 2012.

²¹ Dati disponibili all'indirizzo: <https://www.eea.europa.eu/themes/biodiversity/state-of-nature-in-the-eu/article-17-national-summary-dashboards/conservation-status-and-trends>.

29 I quadri d'azione prioritaria pluriennali sono strumenti di pianificazione strategica finalizzati alla gestione dei siti Natura 2000 nei quali gli Stati membri riportano le proprie esigenze in materia di conservazione della biodiversità e della natura, le misure adottate per sopperirvi e il relativo fabbisogno finanziario. La direttiva Habitat dispone che ogni sette anni gli Stati membri trasmettano alla Commissione i propri quadri d'azione prioritaria aggiornati, in linea con il quadro finanziario di quest'ultima. Sulla base dell'iniziativa a favore degli impollinatori, in tali piani d'azione gli Stati membri dovrebbero predisporre misure a favore degli habitat importanti per gli impollinatori. Nell'aprile 2018, la Commissione e gli Stati membri hanno approvato il modello di piano d'azione prioritaria per il periodo 2021-2027 senza includervi alcuna condizione relativa agli impollinatori.

30 Uno degli obiettivi dello strumento di finanziamento dell'UE per l'ambiente e l'azione per il clima (LIFE) è contribuire allo sviluppo e all'attuazione di politiche dell'UE in materia di natura e biodiversità, ivi compresi la conservazione ed il ripristino delle popolazioni di specie elencate nella direttiva Habitat. Tale programma consente alla Commissione e agli Stati membri di cofinanziare progetti specifici nell'ambito del programma LIFE²². Circa un quarto dei progetti LIFE è incentrato sugli habitat. Secondo la Commissione, far fronte alle esigenze di conservazione degli impollinatori concentrandosi sugli habitat può rivelarsi nel complesso più efficace ed efficiente in termini di costi rispetto ad altri approcci. Tali progetti non sono incentrati sugli impollinatori; pertanto la Commissione non sempre ne segue o valuta l'impatto su tali specie. Solo 22 dei 5 065 progetti LIFE finanziati nel periodo 1992-2018 miravano espressamente alla protezione e al ripristino delle popolazioni di impollinatori e dei servizi di impollinazione.

31 Dal 2018, il programma LIFE consente di finanziare progetti incentrati su specie classificate "in pericolo critico" o "in pericolo" nelle liste rosse europee o internazionali. Al momento dell'audit, non vi era alcun progetto finalizzato alla protezione di specie di api e farfalle minacciate non menzionate nella direttiva Habitat.

²² Regolamento (UE) n. 1293/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, sull'istituzione di un programma per l'ambiente e l'azione per il clima (LIFE), GU L 347 del 20.12.2013, pag. 185).

La PAC non contempla disposizioni normative specifiche per gli impollinatori selvatici

32 Quasi la metà del territorio dell'UE è costituito da terreni agricoli. L'AEA ha concluso che, dagli anni cinquanta, la gestione tradizionale delle aziende agricole, che favoriva una serie di paesaggi, habitat e specie animali e vegetali è stata soppiantata da una rapida industrializzazione dell'agricoltura caratterizzata da una diffusa intensificazione dei metodi colturali²³. L'agricoltura intensiva è un fattore all'origine del declino degli impollinatori²⁴. Circa il 38 % del bilancio complessivo UE per il periodo 2014-2020 è destinato al sostegno dell'agricoltura e la PAC ha contribuito in maniera particolare a plasmare i paesaggi europei e gli elementi naturali che li costituiscono²⁵. La PAC per il periodo 2014-2020 prevede una serie di strumenti intesi a proteggere e migliorare la biodiversità (cfr. *figura 3*), in particolare la condizionalità, il regime di pagamento per l'inverdimento e le misure agro-climatico-ambientali; tuttavia essa non contiene alcuna disposizione normativa specifica a tutela degli impollinatori selvatici.

33 In virtù del principio di condizionalità, l'erogazione dei pagamenti della PAC è subordinata al rispetto da parte degli agricoltori di alcuni obblighi di base (criteri di gestione obbligatori, o CGO, a cui devono ottemperare tutti gli agricoltori, indipendentemente dal fatto che percepiscano finanziamenti UE) nonché di norme per il mantenimento dei terreni in buone condizioni agronomiche e ambientali (BCAA, da cui sono esenti coloro che aderiscono al regime per i piccoli agricoltori)²⁶. I CGO in materia di ambiente discendono dagli obblighi normativi stabiliti dalle direttive sulla protezione della natura e dalla direttiva relativa alla protezione delle acque²⁷. Le norme BCAA mirano a garantire che gli agricoltori proteggano i suoli, le acque, gli elementi caratteristici del paesaggio, gli habitat e la fauna selvatica nei terreni agricoli.

²³ AEA, *SOER 2015*, scheda tematica sull'agricoltura, 15 novembre 2016.

²⁴ IPBES, *"The assessment report of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services on pollinators, pollination and food production"*, 2016.

²⁵ AEA, *SOER 2020*, capitolo 13 *"Environmental pressures and sectors"*, pag. 295.

²⁶ Allegato II del 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 del Consiglio (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 (GU L 347 del 20.12.2013, pag. 549).

²⁷ Direttiva 91/676/CEE del Consiglio, del 12 dicembre 1991, relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole (GU L 375 del 31.12.1991, pag. 1).

Per la recente valutazione realizzata dalla Corte sugli effetti della condizionalità sulla biodiversità nei terreni agricoli, cfr. [riquadro 4](#).

Riquadro 4

Relazione speciale 13/2020 – Biodiversità nei terreni agricoli: il contributo della PAC non ne ha arrestato il declino

La componente CGO della condizionalità non ha ulteriormente incentivato gli agricoltori a mantenere e rafforzare la biodiversità nei terreni agricoli, in quanto tali criteri replicano norme esistenti.

Le norme BCAA riguardanti l'introduzione di fasce tampone lungo i corsi d'acqua (BCAA 1), la copertura minima del suolo (BCAA 4), la gestione delle terre per limitare l'erosione (BCAA 5), il mantenimento dei livelli di sostanza organica del suolo (BCAA 6) e il mantenimento degli elementi caratteristici del paesaggio (BCAA 7) hanno le maggiori potenzialità di sostenere la biodiversità agricola, ma il quadro normativo riconosce agli Stati membri un alto grado di flessibilità nel definirne il contenuto. Nella maggior parte dei casi, gli organismi pagatori verificano tra l'1 % e il 2 % delle aziende agricole soggette ad una specifica norma BCAA e impongono sanzioni a circa l'1 % delle aziende controllate.

Dalla relazione è emerso che alcune norme di condizionalità potrebbero contribuire in misura significativa alla biodiversità, ma prevedono limitati incentivi. Né la Commissione né gli Stati membri hanno misurato l'impatto della condizionalità sulla biodiversità.

34 Nel 2013 la Commissione ha introdotto il regime di pagamento per l'inverdimento al fine di accrescere la performance ambientale della PAC mediante tre pratiche agronomiche che gli agricoltori devono adottare: la diversificazione delle colture (per gli agricoltori con più di 10 ettari di seminativi), il mantenimento dei prati permanenti e la costituzione di aree di interesse ecologico (AIE, per gli agricoltori con più di 15 ettari di seminativi). Nel 2017 la Corte dei conti europea ha pubblicato una relazione sull'inverdimento²⁸, dalla quale è emerso che, a causa dell'esiguità degli obblighi previsti, l'inverdimento non ha condotto a cambiamenti significativi nelle pratiche di gestione. Nella relazione sulla biodiversità nei terreni agricoli, la Corte ha altresì constatato che i benefici apportati alla biodiversità dalle misure di inverdimento sono modesti (cfr. [riquadro 5](#)).

²⁸ Cfr. Corte dei conti europea, relazione speciale n. 21/2017 "L'inverdimento: un regime di sostegno al reddito più complesso, non ancora efficace sul piano ambientale".

Riquadro 5

Relazione speciale 13/2020 – Biodiversità nei terreni agricoli: il contributo della PAC non ne ha arrestato il declino

La capacità potenziale delle aree di interesse ecologico di produrre benefici per la biodiversità dipende dal tipo di area di interesse ecologico creata e dalle modalità di gestione applicate dagli agricoltori. Gli Stati membri e gli agricoltori generalmente preferiscono le opzioni a basso impatto, come le colture intercalari e le colture azotofissatrici.

Nel complesso, dalla relazione è emerso che i benefici apportati alla biodiversità dalle misure di inverdimento sono modesti e che tale regime ha indotto pochi cambiamenti nelle pratiche agronomiche.

35 Secondo la valutazione delle misure di inverdimento pubblicata dalla Commissione nel 2017²⁹, le aree di interesse ecologico presentano le maggiori potenzialità di fornire risorse alimentari e habitat di nidificazione per gli impollinatori selvatici. Nella relazione si indica che le aree di interesse ecologico più favorevoli sono le colture azotofissatrici, le colture intercalari e le colture di copertura (a seconda delle pratiche agronomiche, cfr. paragrafo **36**), i terreni a riposo, gli elementi caratteristici del paesaggio (siepi e fasce alberate e gruppi di alberi), margini dei campi e fasce tampone. Seguendo una raccomandazione del Parlamento, nel 2018 il legislatore ha introdotto due nuovi tipi di aree di interesse ecologico legate specificamente a specie vegetali favorevoli agli impollinatori: i terreni a riposo con specie mellifere (composti da specie ricche di polline e nettare) e quelli contenenti il silfio (*Silphium perfoliatum*³⁰).

²⁹ Commissione europea, “*Evaluation study of the payment for agricultural practices beneficial for the climate and the environment*”, 2017.

³⁰ Regolamento (UE) n. 2017/2393 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2013, che modifica i regolamenti (UE) n. 1305/2013, (UE) n. 1306/2013, (UE) n. 1307/2013, (UE) n. 1308/2013 e (UE) n. 652/2014 (GU L 350 del 29.12.2017, pag. 15).

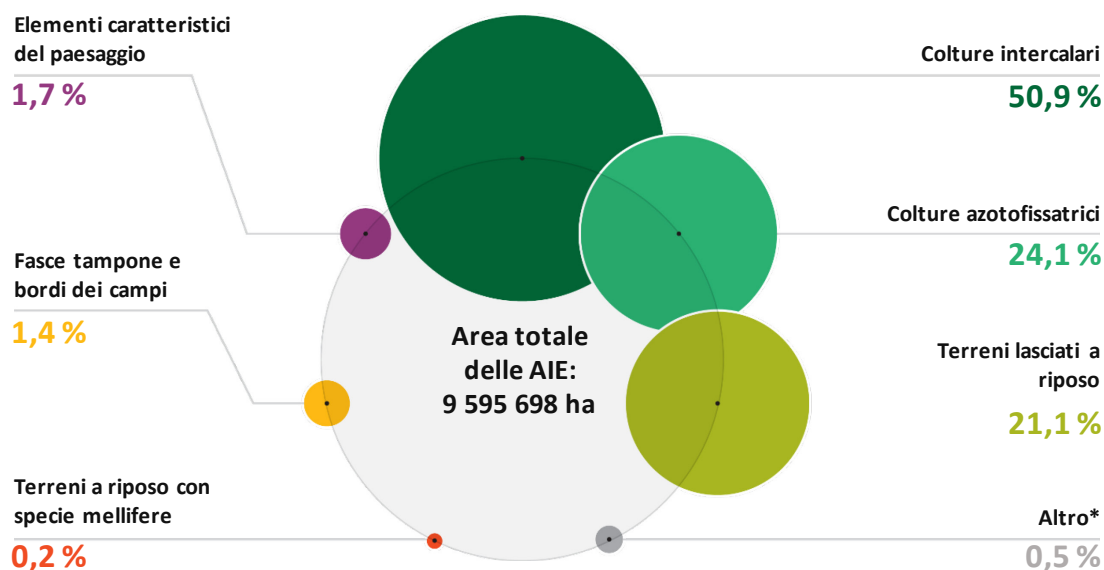
36 Nel quadro della PAC, gli Stati membri hanno la possibilità di scegliere tra 13 tipi possibili di aree di interesse ecologico³¹. Nel 2018, la maggior parte degli Stati membri ha optato per le colture intercalari e le colture di copertura, le colture azotofissatrici e i terreni a riposo, categorie che assieme corrispondevano al 96 % del totale dei terreni agricoli dichiarati aree di interesse ecologico (cfr. *figura 7*). Come nel caso delle norme BCAA, l'impatto di tali aree sugli impollinatori dipende dai criteri e dalle condizioni di gestione stabiliti dagli Stati membri (quali l'ubicazione, le date di taglio e raccolta e l'uso di pesticidi e fertilizzanti). Ad esempio, la falciatura delle colture intercalari, di copertura o azotofissatrici prima o durante la fioritura non è favorevole agli impollinatori. Dalla valutazione delle misure di inverdimento realizzata dalla Commissione è emerso che nella maggior parte dei casi gli agricoltori falciano o arano tali colture prima della fioritura. I terreni a riposo si rivelano favorevoli agli impollinatori quando seminati con fiori selvatici, mentre lasciare il suolo nudo non apporta alcun beneficio. La Commissione non ha fissato alcun criterio di gestione specifico per i terreni a riposo e gli Stati membri non forniscono informazioni circa il modo in cui gli agricoltori gestiscono tali superfici.

37 Nel 2017 la Commissione ha vietato l'uso di pesticidi nelle aree di interesse ecologico corrispondenti a terreni a riposo, ivi comprese le superfici con specie mellifere e silfio, colture intercalari, manto vegetale e colture azotofissatrici³². Salvo disposizioni nazionali restringenti l'uso dei pesticidi per altre aree di interesse ecologico, gli agricoltori sono autorizzati a spanderli sui margini nei campi, sulle fasce tampone e su altri elementi caratteristici del paesaggio non produttivi.

³¹ Regolamento (UE) n. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 347 del 20.12.2013, pag. 608) e regolamento delegato (UE) n. 639/2014 della Commissione, dell'11 marzo 2014, che integra il regolamento (UE) n. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune e che modifica l'allegato X di tale regolamento (GU L 181 del 20.6.2014, pag. 1).

³² Regolamento delegato (UE) 2017/1155 della Commissione, del 15 febbraio 2017, che modifica il regolamento delegato (UE) n. 639/2014, e che modifica l'allegato X del regolamento (UE) n. 1307/2013 (GU L 167 del 30.6.2017, pag. 1).

Riquadro 7 – Tipi di aree di interesse ecologico nell’UE nel 2018



*La categoria "Altro" comprende terrazze, sistemi agroforestali, fasce lungo i bordi forestali, bosco ceduo a rotazione rapida, superfici oggetto di imboscimento, Miscanthus e Silphium

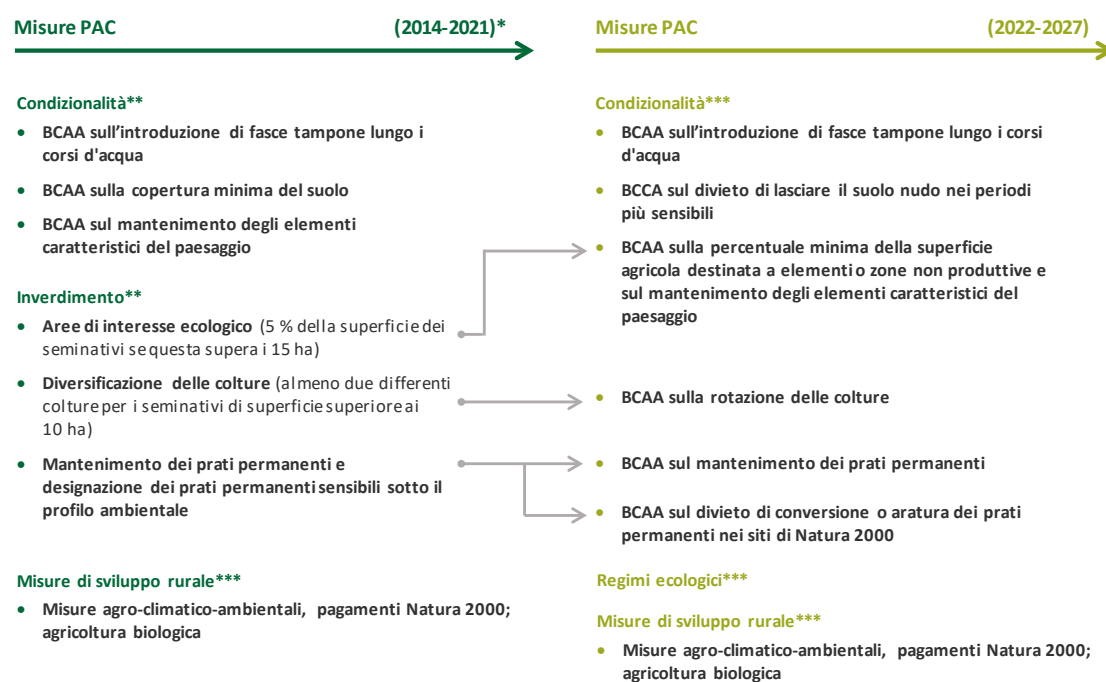
Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle informazioni fornite dalla Commissione.

38 Gli Stati membri possono anche applicare misure agro-climatico-ambientali (AECM) per creare condizioni e habitat favorevoli agli impollinatori. Tali misure consistono in pagamenti a favore di agricoltori che, per un periodo da cinque a sette anni, assumono volontariamente impegni in materia di ambiente relativi ad un'ampia gamma di questioni ambientali. Da una recente valutazione dell'impatto della PAC sulla biodiversità³³ è emerso che tra le misure della PAC più favorevoli agli impollinatori figurano le misure agro-climatico-ambientali mirate, quali il mantenimento degli habitat semi-naturali e degli elementi caratteristici del paesaggio esistenti o la creazione di nuovi habitat. Nella relazione si indica tuttavia che l'adozione di tali misure da parte degli Stati membri e degli agricoltori non sarà sufficiente a sostenere il ripristino delle popolazioni selvatiche di impollinatori.

³³ Commissione europea, "Evaluation of the impact of the CAP on habitats, landscapes and biodiversity", novembre 2019.

39 Le proposte legislative relative alla PAC per il periodo 2021-2027 introducono un nuovo regime di condizionalità in sostituzione degli obblighi di inverdimento e dello strumento di condizionalità attuali. Tale regime definisce una serie di obblighi che, in virtù delle disposizioni proposte dalla Commissione, gli agricoltori che percepiscono pagamenti della PAC sono tenuti a rispettare. Le proposte prevedono inoltre l'istituzione di un nuovo sistema di regimi in materia di clima e ambiente (i "regimi ecologici"). Per ciascun regime ecologico proposto agli agricoltori, gli Stati membri sono tenuti a stilare un elenco di pratiche agricole ammissibili rispettose del clima e dell'ambiente, rispondenti a uno (o più) degli obiettivi ambientali specifici stabiliti a livello dell'UE. L'adesione ai regimi ecologici resta facoltativa per gli agricoltori. Per quanto concerne le misure agro-climatico-ambientali, nessun cambiamento significativo è previsto nelle proposte legislative della Commissione relative alla PAC per il periodo 2021-2027 (cfr. [figura 8](#)).

Figura 8 – Misure della PAC potenzialmente a vantaggio degli impollinatori, per il periodo attuale e per quello a venire



* compreso il periodo di transizione

** non applicabile al regime per i piccoli agricoltori

*** misure valutate e approvate dalla Commissione

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle informazioni della Commissione.

40 Le aree di interesse ecologico produttive (quali le colture intercalari, di copertura e azotofissatrici), che consentono attualmente di rispettare gli obblighi di inverdimento, sarebbero escluse dal nuovo regime di condizionalità proposto dalla Commissione, mentre gli obblighi relativi alla percentuale minima della superficie agricola destinata a zone non produttive e al mantenimento degli elementi caratteristici del paesaggio resterebbero validi. Inoltre, verrebbero meno le soglie di superficie fissate per l'applicazione degli obblighi di inverdimento (quali un minimo di 15 ettari di seminativi per le aree di interesse ecologico). La Commissione ha proposto che, nei propri piani strategici relativi alla PAC, gli Stati membri descrivano ciascuna norma BCAA fornendo anche una sintesi della pratica in azienda, della portata territoriale e del tipo di agricoltori interessati. Alla Commissione spetterebbe il compito di verificare l'impostazione delle norme BCAA e dei regimi ecologici stabiliti nei piani strategici degli Stati membri relativi alla PAC. La Commissione non ha incluso la protezione degli impollinatori o dei servizi di impollinazione tra gli obiettivi dei regimi ecologici: pertanto, non vi sono garanzie che gli Stati membri predispongano piani specifici a favore degli impollinatori selvatici nei rispettivi piani strategici per la PAC.

La normativa in materia di pesticidi contempla misure di protezione delle api mellifere; alcune di esse non sono tuttavia sono applicate

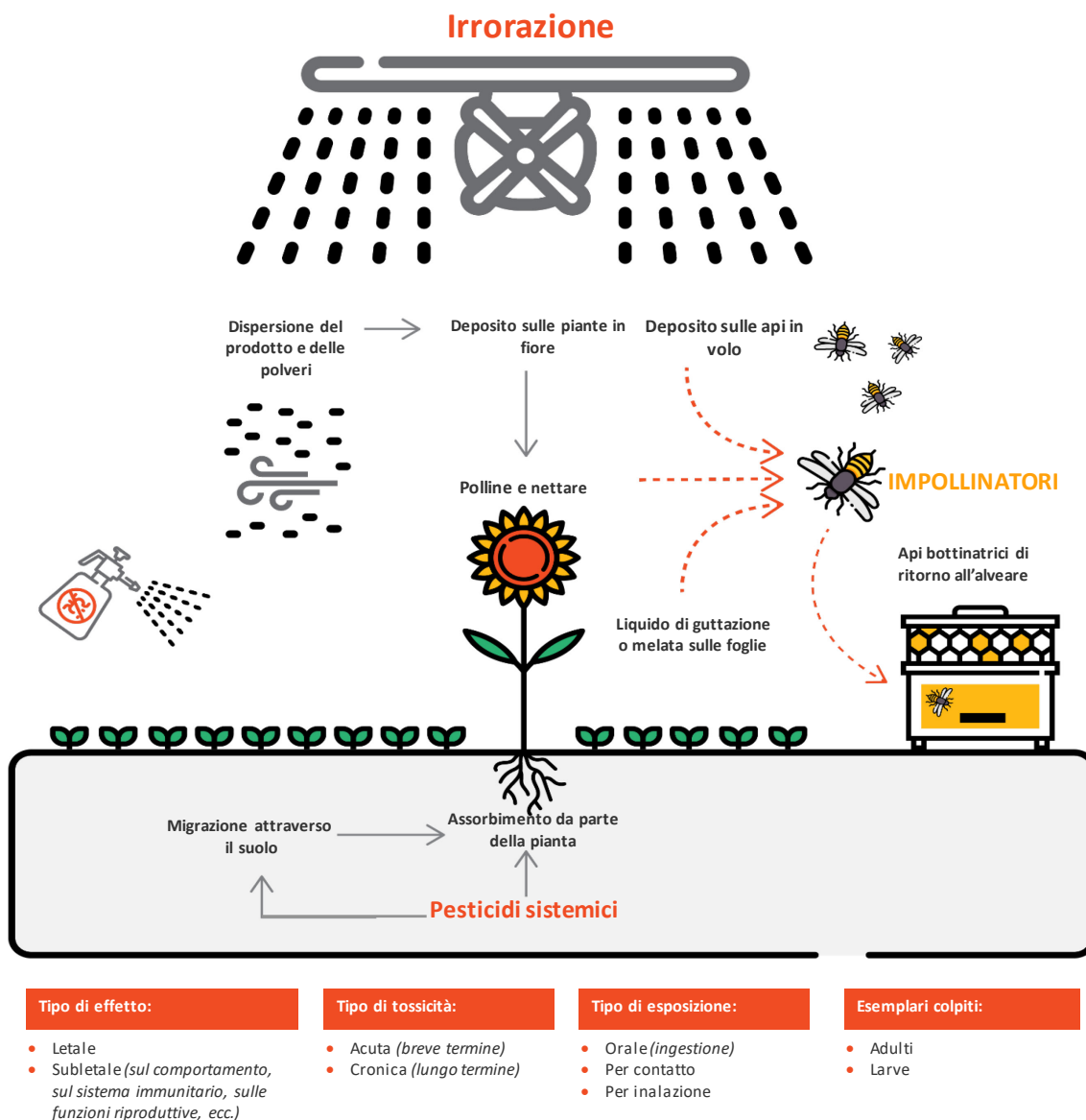
41 La Corte ha esaminato se la Commissione avesse incluso disposizioni per la protezione degli impollinatori selvatici nel quadro normativo che disciplina l'uso dei pesticidi in Europa. Essa ha inoltre verificato se la Commissione avesse analizzato il processo di valutazione dei rischi dei pesticidi per gli impollinatori selvatici al fine di individuarvi le eventuali carenze e se avesse adottato le relative misure correttive.

La normativa UE in materia di prodotti fitosanitari dispone la protezione delle api mellifere

42 I pesticidi, designati nella normativa come "prodotti fitosanitari" (*plant protection product*, PPP), sono utilizzati per prevenire, distruggere o controllare organismi nocivi e malattie nonché per proteggere le piante e i prodotti vegetali prima, durante e dopo la raccolta. I PPP contengono una o più sostanze attive, che ne determinano gli effetti.

43 Gli impollinatori sono esposti di frequente ai PPP. Tali prodotti possono avere un effetto nocivo diretto sugli impollinatori nel momento in cui questi vengono a contatto diretto con residui di sostanze irrorate sulle piante o con polvere contaminata, si nutrono di polline e nettare contenente residui nocivi di PPP, bevono acqua contaminata o sono esposti a materiale contaminato nei nidi. I PPP possono anche avere effetti nocivi indiretti. Ad esempio, gli erbicidi riducono la quantità e la diversità delle risorse floreali con un notevole impatto negativo sull'approvvigionamento alimentare degli impollinatori, la cui esistenza è subordinata alla presenza di una varietà di specie a infiorescenza per tutto il periodo dell'anno in cui sono attivi. Gli impollinatori possono dipendere da specifiche specie a infiorescenza, tra cui anche piante che non hanno alcun'altra utilità per gli agricoltori e sono pertanto trattate come piante infestanti. L'impatto dei PPP sugli impollinatori dipende dal tipo di prodotto utilizzato, dal tempo di persistenza nell'ambiente e dal luogo, dal momento e dalla modalità in cui i prodotti sono applicati. La *figura 9* illustra in che modo gli impollinatori possono essere esposti ai PPP.

Figura 9 – Vie di esposizione degli impollinatori ai pesticidi



Fonte: Cortei dei conti europea, sulla base delle informazioni dell'EFSA.

44 La normativa UE in materia di pesticidi³⁴ ha fatto espressamente riferimento agli impollinatori per la prima volta nel 1991. In virtù delle disposizioni in essa contenute, i richiedenti le autorizzazioni erano tenuti a trasmettere informazioni sulla tossicità a breve termine (acuta) delle sostanze attive per le api mellifere nonché sulla tossicità dei PPP al di fuori del laboratorio, in condizioni naturali. Nel 2009 il legislatore ha aumentato il livello di protezione delle api mellifere nel regolamento sui prodotti fitosanitari³⁵, disponendo, oltre ai test di esposizione a breve termine:

- test di tossicità cronica (esposizione a lungo termine), e
- test degli effetti subletali su api mellifere adulte e sulle loro larve.

Il regolamento sui prodotti fitosanitari non prevedeva alcuna misura di protezione a favore delle specie di impollinatori selvatici.

45 Tutti i PPP sono soggetti ad una procedura di autorizzazione in due fasi. In primo luogo, la Commissione approva le sostanze attive sulla base di valutazioni scientifiche e, in seguito, gli Stati membri possono autorizzare la vendita e l'uso dei PPP contenenti una o più sostanze attive approvate sul proprio territorio. La decisione di approvare o meno una sostanza attiva è il risultato di un processo in due tempi, quale illustrato nella *figura 10*.

³⁴ Direttiva 91/414/CEE del Consiglio, del 15 luglio 1991, relativa all'immissione in commercio dei prodotti fitosanitari (GU L 230 del 19.8.1991, pag. 1).

³⁵ 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).

Figura 10 – Processo di approvazione di sostanze attive



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle informazioni della Commissione.

La procedura di valutazione dei rischi per le api mellifere non è attualmente conforme ai requisiti normativi

46 Requisiti relativi ai dati³⁶ e principi uniformi³⁷ definiscono i criteri per valutare e decidere riguardo alle sostanze attive e ai PPP. La Commissione fornisce ai richiedenti orientamenti che definiscono le modalità di valutazione dei rischi derivanti dall'uso di sostanze attive e PPP sulle api mellifere. Essa ha adottato tali orientamenti nel 2002³⁸.

³⁶ Regolamento (UE) n. 283/2013 della Commissione, del 1° marzo 2013, che stabilisce i requisiti relativi ai dati applicabili alle sostanze attive (GU L 93 del 3.4.2013, pag. 1) e regolamento (UE) n. 284/2013 della Commissione, del 1° marzo 2013, che stabilisce i requisiti relativi ai dati applicabili ai prodotti fitosanitari, conformemente al regolamento n. 1107/2009 (GU L 93 del 3.4.2013, pag. 3).

³⁷ Regolamento (UE) n. 546/2011 della Commissione, del 10 giugno 2011, recante disposizioni di attuazione del regolamento (CE) n. 1107/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda i principi uniformi per la valutazione e l'autorizzazione dei prodotti fitosanitari (GU L 155 dell'11.6.2011, pag. 127).

³⁸ "Guidance Document on terrestrial Ecotoxicology under Council Directive 91/414/EEC", SANCO/10329/2002.

47 Gli orientamenti prevedono che i richiedenti valutino i rischi per le api mellifere derivanti dalle sostanze attive esclusivamente sulla base della tossicità acuta di queste ultime e non prendono in considerazione i potenziali effetti dell'esposizione cronica o ripetuta a tali sostanze su api mellifere adulte, benché il regolamento sui prodotti fitosanitari lo disponga, dal 2009, per tutte le sostanze attive e i PPP. Il [riquadro 6](#) fornisce maggiori informazioni sugli attuali criteri di valutazione dei rischi.

Riquadro 6

L'attuale sistema europeo di valutazione dei rischi relativo agli effetti dei PPP sulle api mellifere

L'Organizzazione europea e mediterranea per la protezione delle piante (OEPP) ha definito le norme utilizzate attualmente nell'UE per valutare i rischi derivanti dai PPP sulle api. Per stabilire se un PPP è tossico o meno per le api, il livello di rischio viene stimato mediante il calcolo di un quoziente di rischio.

Il quoziente di rischio corrisponde al rapporto tra l'esposizione ambientale delle api a un PPP e la tossicità a breve termine (acuta) di quel PPP. Se il quoziente di rischio è inferiore a 50, si conclude che il rischio per le api è modesto e non è necessario realizzare ulteriori prove. Se il quoziente è superiore a 50, è necessario effettuare ulteriori prove in condizioni naturali o semi-naturali (definite "prove di livello superiore"). Non sono stabiliti valori limite per le prove di livello superiore, la cui interpretazione necessita del giudizio di esperti. Il sistema UE di valutazione dei rischi relativo agli effetti dei PPP sulle api si riferisce alle api mellifere gestite. La via di esposizione considerata è l'applicazione mediante irrorazione, che rende il sistema inadeguato ai PPP applicati sul suolo o nelle sementi (quali i neonicotinoidi).

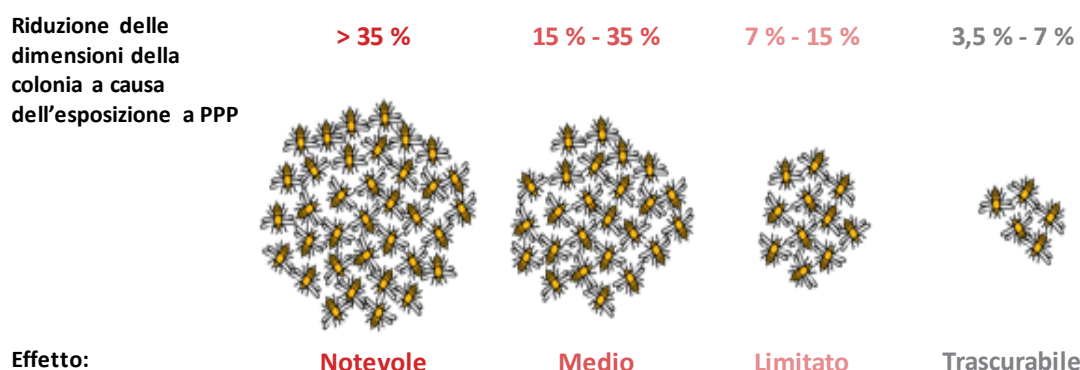
48 Nel 2011, la Commissione ha invitato l'EFSA a redigere un documento di orientamento aggiornato relativo alla valutazione dei rischi dei PPP per le api conforme al regolamento sui prodotti fitosanitari, che l'agenzia ha pubblicato nel 2013³⁹.

³⁹ EFSA, "Guidance Document on the risk assessment of plant protection products on bees (*Apis mellifera*, *Bombus* spp. and solitary bees)", 4 luglio 2013, aggiornato il 4 luglio 2014.

49 Il documento di orientamento dell'EFSA del 2013 prevedeva nuovi criteri relativi ai test di tossicità cronica e subletale sulle api mellifere adulte e sulle loro larve, conformemente a quanto disposto a partire dal 2009 dal regolamento sui prodotti fitosanitari. Tali criteri sono stati estesi ad altre specie di api: i bombi e le api solitarie. Il documento comprendeva nuove vie di esposizione ai PPP, quali l'esposizione alle particelle di polvere (riguardante nello specifico le sementi trattate con PPP) e l'ingestione di nettare e acqua contaminati (liquido di guttazione, acque di superficie e acqua stagnante). Tali orientamenti hanno inoltre esteso e perfezionato il sistema di valutazione dei rischi relativo all'esposizione a polline e nettare contaminati da sostanze derivanti dalla decomposizione dei PPP nelle piante (metaboliti), alcune delle quali possono essere più tossiche dei PPP stessi dai quali provengono.

50 Il regolamento sui prodotti fitosanitari stabiliva obiettivi generali di protezione per le api mellifere, ma non contemplava criteri specifici (noti come "obiettivi specifici di protezione") da utilizzare nella valutazione dei risultati dei test. L'EFSA ritiene che la definizione di obiettivi specifici di protezione sia fondamentale per istituire un sistema di valutazione dei rischi adeguato. Nel documento di orientamento del 2013 relativo alle api, l'agenzia ha previsto obiettivi specifici di protezione per le tre specie di api considerate (api mellifere, bombi e api solitarie). Il documento indica che la perdita di api mellifere in colonie esposte ai PPP non dovrebbe superare una riduzione del 7 % delle dimensioni della colonia (per maggiori dettagli, cfr. [figura 11](#)) e prevede ulteriori fattori di sicurezza per i bombi e le api solitarie.

Figura 11 – Valori della riduzione delle dimensioni della colonia utilizzati per stabilire obiettivi specifici di protezione per le api nel documento di orientamento dell'EFSA del 2013



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dell'appendice A del documento di orientamento dell'EFSA relativo alle api del 2013.

51 Nel documento di orientamento dell'EFSA del 2013 si raccomanda di valutare i rischi dei PPP sulle api per fasi (approccio multifase), partendo da prove più semplici di laboratorio (prove di primo livello), per giungere a prove più complesse al di fuori del laboratorio (prove di livello superiore), in condizioni semi-naturali (in gabbia e in galleria) e naturali.

52 Dal 2013, dodici Stati membri hanno sottoscritto il documento di orientamento dell'EFSA, ma i rimanenti Stati si sono sempre opposti alla sua approvazione. La Commissione discute le proposte di normativa di esecuzione e di orientamenti in materia di pesticidi con gli Stati membri nell'ambito di un comitato ad hoc (nello specifico, il comitato permanente per le piante, gli animali, gli alimenti e i mangimi, ScoPAFF), che non ha approvato gli orientamenti a livello dell'UE. In una riunione tenutasi a Bruxelles nel dicembre 2013 si è giunti alla conclusione che le disposizioni contenute nel documento non potevano essere applicate appieno e con effetto immediato per tre principali ragioni:

- 1) solo per alcuni degli ulteriori test proposti erano disponibili metodi di prova concordati a livello internazionale;
- 2) gli obiettivi specifici di protezione stabiliti per le api mellifere, i bombi e le api solitarie si traducevano in criteri decisionali che non erano realistici e presupponevano un tasso di mortalità di fondo molto basso;
- 3) la metodologia proposta per la realizzazione di prove di livello superiore necessitava di un ampio numero di appezzamenti e di colonie.

53 Dal 2013 al 2019, la Commissione ha proposto un'applicazione graduale del documento di orientamento del 2013 così come pubblicato dall'EFSA, senza occuparsi delle tre questioni sollevate dagli Stati membri. La maggior parte degli Stati membri ha continuato a respingere tale approccio. Nello stesso periodo, la Commissione non ha invitato l'EFSA ad analizzare ulteriormente tali questioni e a formulare un parere, adducendo come ragione principale i ricorsi in atto⁴⁰ avverso le restrizioni imposte nel 2013 sull'uso di tre neonicotinoidi (cfr. paragrafo 58). Nel marzo 2019 la Commissione ha incaricato l'EFSA di riesaminare il documento di orientamento del 2013 al fine di individuare eventuali sezioni da rivedere. In tale processo di

⁴⁰ Cause riunite T-429/13 Bayer CropScience AG e a. contro Commissione europea, T-451/13 Syngenta Crop Protection AG e a. contro Commissione europea e T-584/13 BASF Agro BV e a. contro Commissione europea.

revisione, che dovrebbe protrarsi fino a marzo 2021, la Commissione ha invitato l'EFSA, tra l'altro, a:

- o rivalutare il tasso di mortalità di fondo delle api, e
- o riesaminare la metodologia applicata per le prove di livello superiore utilizzando condizioni agroambientali realistiche.

54 La Commissione non è stata in grado di risolvere la prima questione, riguardante la mancanza di metodi di prova. Dei metodi di prova concordati a livello internazionale sono stati messi a punto sin dal 2013, ma la Commissione non ha invitato i richiedenti ad applicarli. Il documento di orientamento del 2013 prevedeva inoltre la realizzazione di test per i quali non esistono ancora metodi di prova concordati a livello internazionale (cfr. *allegato I*). I paesi possono elaborare tali metodi sulla base del pertinente programma delle linee guida dell'OCSE sulla sperimentazione, come di fatto avvenuto per tre Stati membri. La Commissione ha inoltre facoltà di trasmettere all'OCSE proposte di progetti intesi a sviluppare nuovi metodi di prova, ma non se n'è avvalsa. In effetti, l'istituzione che presenta le proposte è anche tenuta a dirigere la messa a punto dei metodi di prova, processo che richiede un elevato livello di competenze tecniche. La Commissione ha informato la Corte di non possedere le competenze necessarie ad assumere tale ruolo.

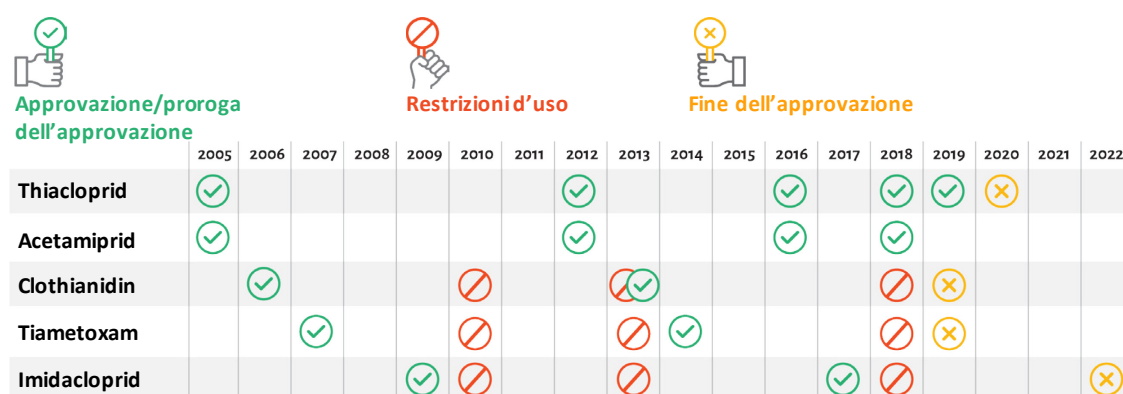
55 Nel 2018, il gruppo scientifico che fornisce consulenza alla Commissione ha raccomandato di definire obiettivi di protezione dell'ambiente, al fine di tener conto della disposizione del regolamento sui prodotti fitosanitari secondo la quale questi ultimi non devono avere alcun impatto inaccettabile sull'ambiente. La Commissione ha dato avvio a tale processo nel 2018. Sebbene il gruppo scientifico non abbia raccomandato di stabilire obiettivi specifici di protezione né per le api mellifere né per altri impollinatori selvatici, la Commissione ritiene che il processo riguarderà anche le api. La Commissione non è stata in grado di indicare se quest'ultimo condurrà alla definizione di obiettivi specifici di protezione per le specie di api selvatiche.

56 In genere, nei paesaggi agricoli e urbani gli impollinatori sono esposti a molteplici pesticidi (ad esempio, un mix di insetticidi, fungicidi ed erbicidi). Gli agricoltori possono applicare vari trattamenti sulla stessa coltura, pertanto gli impollinatori che la visitano sono esposti ad un insieme di PPP (e di sostanze attive). Il documento di orientamento del 2013 conteneva una proposta relativa al modo di valutare la tossicità per le api dei PPP contenenti più di una sostanza attiva. Poiché gli Stati membri non hanno approvato tali orientamenti, i test non sono stati inclusi nell'attuale sistema di valutazione dei rischi. All'inizio del 2020, l'EFSA ha iniziato a sviluppare una metodologia per valutare gli effetti della combinazione di più sostanze attive sulle api mellifere (effetti cumulativi e sinergici).

Il quadro UE ha consentito agli Stati membri di continuare a rilasciare autorizzazioni di emergenza per PPP vietati nocivi per gli impollinatori

57 I neonicotinoidi sono una categoria di pesticidi che colpisce il sistema nervoso degli insetti. Sin dalla loro introduzione nei primi anni '90, i neonicotinoidi sono stati ampiamente utilizzati per proteggere le colture, perlopiù per trattare le sementi prima della loro piantagione. I neonicotinoidi sono pesticidi sistemici, ossia vengono assorbiti dalla pianta e circolano nei suoi tessuti per tutto il suo ciclo vita. Dal 2015, la Commissione ha approvato l'uso di cinque neonicotinoidi nell'UE (cfr. [figura 12](#)).

Figura 12 – Tempistica di approvazione dei cinque neonicotinoidi



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle informazioni della Commissione.

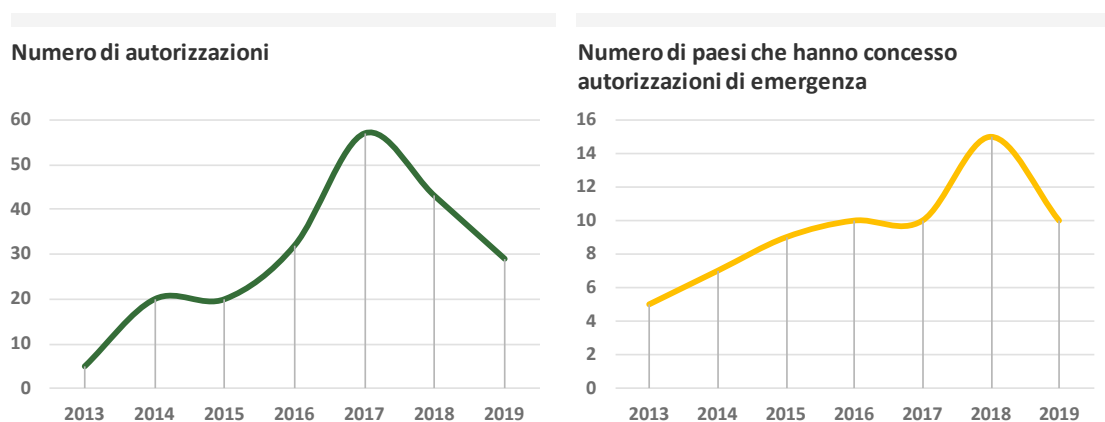
58 Nel 2013, a causa di varie e ingenti perdite di api mellifere riportate e attribuite all'uso di imidacloprid, tiametoxam e clothianidin, la Commissione ne ha limitato l'uso alle serre, alle colture invernali e a quelle che non attraggono le api⁴¹. Nell'aprile 2018, la Commissione ha esteso il divieto a tutti gli usi all'esterno delle tre sostanze⁴².

59 Il regolamento sui prodotti fitosanitari consente agli Stati membri di aggirare la procedura standard e di rilasciare autorizzazioni di emergenza per PPP non autorizzati sul proprio territorio, se gli organismi nocivi generano un pericolo che non può essere circoscritto in alcun altro modo ragionevole. Tra il 2013 e il 2019, gli Stati membri hanno concesso 206 autorizzazioni di emergenza per i tre neonicotinoidi oggetto di restrizioni (cfr. *figura 13*). Fino al 2017 si è registrato un costante aumento del numero di paesi che hanno concesso autorizzazioni nonché del numero delle autorizzazioni rilasciate. Nonostante nell'UE fossero vietati tutti gli usi all'esterno, nel 2018 15 Stati membri hanno autorizzato l'impiego dei tre neonicotinoidi per usi specifici e 10 Stati membri ne hanno consentito l'uso nel 2019. Alla fine del 2019, sei Stati membri avevano già notificato alla Commissione la concessione di 13 autorizzazioni d'emergenza valide per il primo semestre del 2020.

⁴¹ Regolamento di esecuzione (UE) n. 485/2013 della Commissione, del 24 maggio 2013, che modifica il regolamento di esecuzione (UE) n. 540/2011 per quanto riguarda le condizioni di approvazione delle sostanze attive clothianidin, tiametoxam e imidacloprid, e che vieta l'uso e la vendita di sementi conciate con prodotti fitosanitari contenenti tali sostanze attive (GU L 139 del 25.5.2013, pag. 12).

⁴² Regolamento di esecuzione (UE) 2018/783 della Commissione (GU L 132 del 30.5.2018, pagg. 31-34), regolamento di esecuzione (UE) 2018/784 della Commissione (GU L 132 del 30.5.2018, pagg. 35-39) e regolamento di esecuzione (UE) 2018/785 della Commissione (OJ L 132, 30.5.2018, pagg. 40-44), del 29 maggio 2018, che modificano il regolamento di esecuzione (UE) n. 540/2011 per quanto riguarda le condizioni di approvazione delle sostanze attive, rispettivamente, imidacloprid, clothianidin e tiametoxam.

Figura 13 – Autorizzazioni di emergenza all'uso di neonicotinoidi rilasciate tra il 2013 e il 2019



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle informazioni estrapolate dal sistema di gestione delle domande per i prodotti fitosanitari (PPPAMS) il 24 gennaio 2020. L'anno indicato corrisponde all'anno di concessione dell'autorizzazione (e non a quello di entrata in vigore).

60 Gli Stati membri sono tenuti a notificare alla Commissione l'eventuale rilascio di autorizzazioni di emergenza. Il modello di notifica comprende sezioni da compilare con informazioni circa le attività di ricerca intraprese dagli Stati membri per tutte le categorie di pericolo che giustificano l'emergenza. Qualora lo Stato membro richieda il rinnovo dell'autorizzazione nel corso del periodo successivo, dovrebbe anche indicare i progressi compiuti da tali attività di ricerca. Nel 2018 e 2019, gli Stati membri hanno trasmesso 73 notifiche alla Commissione, 43 delle quali non contenevano informazioni su attività di ricerca volte ad individuare soluzioni alternative. Delle 30 che fornivano informazioni sulle alternative, 11 menzionavano progetti di monitoraggio dell'impatto di tali neonicotinoidi sulle api.

61 Nel 2017, su richiesta della Commissione, l'EFSA ha esaminato le autorizzazioni di emergenza rilasciate da Bulgaria, Estonia, Finlandia, Ungheria, Lettonia, Lituania e Romania in quello stesso anno. L'EFSA è giunta alla conclusione che quattro Stati membri avrebbero potuto ricorrere ad alternative chimiche o non chimiche idonee (come la rotazione delle colture e un'efficace lavorazione del terreno), o non erano in grado di giustificare scientificamente il pericolo. Nel 2018 la Commissione ha invitato la Bulgaria, l'Ungheria, la Lituania e la Romania ad interrompere la concessione di autorizzazioni per PPP specifici contenenti imidacloprid, tiametoxam e clothianidin. Nel 2018 e 2019 la Lituania e la Romania hanno continuato a concedere autorizzazioni di emergenza per casi per i quali erano disponibili alternative adeguate. Il 3 febbraio 2020 la Commissione ha giuridicamente imposto ai due paesi di interrompere la concessione di autorizzazioni di emergenza per quegli usi per i quali l'EFSA aveva individuato alternative disponibili⁴³.

62 In generale, gli Stati membri rilasciano autorizzazioni di emergenza perché ritengono che non vi siano alternative adeguate per proteggere le proprie colture. Nell'UE gli agricoltori utilizzavano principalmente i neonicotinoidi per la concia di sementi in colture maggiori quali il mais, il girasole, la colza e la barbabietola. Nel 2013, all'epoca dell'imposizione del divieto parziale, la Commissione non aveva avviato alcun progetto di ricerca incentrato su soluzioni alternative, quali pesticidi a basso rischio o metodi sostitutivi. Nel 2019 la Commissione ha incluso due progetti di ricerca nel proprio programma di lavoro relativo a Orizzonte 2020.

63 Le pratiche di difesa integrata possono contribuire a ridurre l'uso di neonicotinoidi nell'UE. In base ai principi della difesa integrata, prima di ricorrere a PPP chimici gli agricoltori devono considerare tutte le alternative di controllo fitosanitario preventive e non chimiche disponibili. La difesa integrata è obbligatoria dal 2009⁴⁴, ma dalla relazione speciale della Corte sull'uso sostenibile dei PPP è emerso che l'UE ha compiuto limitati progressi nel promuoverne l'uso (cfr. [riquadro 7](#)).

⁴³ Decisione di esecuzione (UE) 2020/152 della Commissione e decisione di esecuzione (UE) 2020/153 della Commissione, del 3 febbraio 2020.

⁴⁴ Direttiva 128/2009/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.

Riquadro 7

Relazione speciale 05/2020 – Uso sostenibile dei prodotti fitosanitari: limitati progressi nella misurazione e nella riduzione dei rischi

Le norme UE impongono agli agricoltori di applicare una difesa integrata, il che significa che essi dovrebbero ricorrere a PPP chimici solo se necessario, dopo aver esaurito i metodi di controllo fitosanitario di tipo preventivo, fisico o biologico o altri metodi non chimici.

Dall'audit è emerso che le misure esecutive riguardo la difesa integrata si sono finora rivelate deboli e che la Commissione e gli Stati membri avrebbero potuto fare di più per ridurre i rischi legati all'uso dei PPP. La Commissione non ha verificato la completezza o l'esattezza del recepimento negli ordinamenti nazionali degli Stati membri della direttiva sull'uso sostenibile dei pesticidi. In assenza di criteri chiari che definiscano come gli utilizzatori debbano applicare i principi generali di difesa integrata o come le autorità debbano verificarne il rispetto, pochi Stati membri ne controllano l'applicazione.

Ogni cinque anni gli Stati membri compilano statistiche sull'uso dei PPP in agricoltura per colture selezionate e trasmettono a Eurostat i dati su ciascuna sostanza attiva. In virtù delle rigide norme di riservatezza applicate ai PPP, Eurostat non può pubblicare le informazioni disponibili sulle singole sostanze attive, né tantomeno condividerle con altre direzioni della Commissione.

64 A seguito delle restrizioni imposte sull'uso di imidacloprid, tiametoxam e clothianidin, gli agricoltori hanno incrementato l'utilizzo di thiacloprid⁴⁵. Nel gennaio 2020, la Commissione ha adottato un regolamento di esecuzione che negava il rinnovo dell'approvazione dell'uso del thiacloprid nell'UE a causa di preoccupazioni relative agli effetti sulle acque sotterranee e sulla salute umana. Nel suo rapporto sul thiacloprid, l'EFSA ha concluso che la valutazione dei rischi per le api non poteva essere completata in via definitiva sulla base delle informazioni fornite dal richiedente⁴⁶.

⁴⁵ Kathage J. et al., *"The impact of restrictions on neonicotinoid and fipronil insecticides on pest management in maize, oilseed rape and sunflower in eight European Union regions"*, 13 ottobre 2017.

⁴⁶ Regolamento di esecuzione (UE) 2020/23 della Commissione, del 13 gennaio 2020, concernente il mancato rinnovo dell'approvazione della sostanza attiva thiacloprid, in conformità al regolamento (CE) n. 1107/2009, e che modifica l'allegato del regolamento di esecuzione (UE) n. 540/2011 della Commissione.

Conclusioni e raccomandazioni

65 La Corte ha esaminato se la Commissione abbia adottato un approccio coerente nella protezione degli impollinatori selvatici nell'UE e, nel complesso, constatato che così non è stato. La Corte ha rilevato lacune nelle principali politiche dell'UE volte ad affrontare le maggiori minacce agli impollinatori selvatici e ha concluso che l'iniziativa a favore degli impollinatori non fornisce gli strumenti e i meccanismi necessari ad ovviare a tali carenze.

66 L'iniziativa a favore degli impollinatori rappresenta un passo in avanti verso la protezione degli impollinatori selvatici nell'UE, ma non dispone di meccanismi di governance e di controllo per affrontare le principali minacce identificate (paragrafi **18-22**). La strategia dell'UE sulla biodiversità fino al 2020 non contempla alcuna azione specifica volta a contrastare il declino degli impollinatori selvatici. Per rendere più concreta la nuova strategia fino al 2030, la Commissione ha in programma di emanare, nel corso del 2021, azioni e misure di follow-up (paragrafi **14-17**).

Raccomandazione 1 – Valutare la necessità di misure specifiche a favore degli impollinatori

La Commissione dovrebbe:

- a) valutare l'opportunità di integrare, nelle azioni e nelle misure di follow-up relative alla strategia dell'UE sulla biodiversità fino al 2030, azioni volte a contrastare le minacce di cui l'iniziativa a favore degli impollinatori non tiene attualmente conto;
- b) istituire per tali azioni e misure meccanismi di governance e di monitoraggio adeguati, ivi compresa l'assegnazione di precise responsabilità ai servizi della Commissione attivi in settori d'intervento legati agli impollinatori selvatici.

Termine di attuazione: entro il 2023

67 Obiettivo della direttiva Habitat è la protezione e il ripristino delle specie elencate nei relativi allegati. Essa copre tuttavia un numero limitato di impollinatori selvatici e non protegge alcuna specie di ape o di sirfide. I piani di gestione strategica dei siti Natura 2000 non contemplano criteri specifici relativi agli impollinatori. Il programma LIFE consente di finanziare progetti di conservazione incentrati su specie classificate “in pericolo” o in una categoria di rischio superiore nelle liste rosse europee, ma non coperte dalla direttiva Habitat. Al momento dell’audit la Commissione non aveva ancora registrato progetti di questo tipo (paragrafi [24-31](#)).

68 L’attuale PAC non prevede alcuna misura specifica per la protezione degli impollinatori selvatici. Le proposte relative alla PAC per il periodo 2021-2027 offrono agli Stati membri maggiore flessibilità nell’attuazione di misure a vantaggio dell’ambiente e impongono alla Commissione di valutarne gli obiettivi in materia ambientale al momento dell’approvazione dei relativi piani strategici per la PAC (paragrafi [32-40](#)).

Raccomandazione 1 - Integrare meglio azioni volte a proteggere gli impollinatori selvatici negli strumenti strategici dell’UE relativi alla conservazione della biodiversità e all’agricoltura

La Commissione dovrebbe:

- a) verificare che gli strumenti di pianificazione strategica per la gestione dei siti Natura 2000 (piani d’azione prioritaria) includano requisiti per la protezione degli impollinatori selvatici e valutare le misure proposte al riguardo dagli Stati membri nei suddetti piani;
- b) valutare quali pratiche di gestione nelle misure della PAC per il periodo 2014-2020 abbiano avuto effetti positivi e quali effetti negativi sugli impollinatori selvatici;
- c) al momento della verifica dei piani strategici per la PAC, accertarsi, ove necessario, che gli Stati membri includano pratiche di gestione con effetti significativi e positivi sugli impollinatori nel regime di condizionalità, nei regimi ecologici e nelle misure agro-climatico-ambientali legate allo sviluppo rurale.

Termine di attuazione: entro il 2023

69 Dal 2009, la normativa in materia di PPP prevede misure di protezione supplementari per le api mellifere. Il sistema di valutazione dei rischi attualmente utilizzato nell’UE per approvare le sostanze attive si basa su orientamenti del 2002 e

non tiene conto delle misure di protezione stabilite dalla più recente normativa in materia di PPP, né di successive scoperte scientifiche. Negli ultimi sette anni la Commissione non è riuscita ad ottenere dagli Stati membri il supporto necessario per aggiornare il documento di orientamento. Il quadro dell'UE ha consentito agli Stati membri di continuare a rilasciare autorizzazioni di emergenza per PPP vietati nocivi per gli impollinatori (paragrafi 42-64).

Raccomandazione 3 – Migliorare la protezione degli impollinatori selvatici nel processo di valutazione dei rischi legati ai pesticidi

La Commissione dovrebbe:

- a) proporre di modificare o redigere regolamenti di esecuzione sui PPP al fine di:
 - i) includervi, per un insieme rappresentativo di specie di impollinatori selvatici, misure di protezione paragonabili a quelle applicate alle api mellifere, e
 - ii) fare obbligo agli Stati membri di giustificare debitamente il rilascio di autorizzazioni di emergenza fornendo anche informazioni specifiche sulle attività realizzate al fine di trovare soluzioni alternative e sui relativi risultati;
- b) predisporre, congiuntamente agli Stati membri, un programma di lavoro inteso allo sviluppo di metodi di prova incentrati sugli impollinatori selvatici nonché alla definizione di obiettivi specifici di protezione di questi ultimi.

Termine di attuazione: entro il 2022

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione I, presieduta da Samo Jereb, Membro della Corte, a Lussemburgo, nella riunione del 17 giugno 2020.

Per la Corte dei conti europea

Klaus-Heiner LEHNE
Presidente

Allegato

Allegato I — Test di tossicità per gli impollinatori richiesti dai documenti di orientamento

Le due tabelle di seguito riportate illustrano i requisiti previsti dai documenti di orientamento dell'UE che definiscono il modo in cui i richiedenti devono dimostrare gli effetti delle sostanze attive e dei PPP sugli impollinatori. La prima tabella mostra gli attuali requisiti in materia di test, conformemente al documento di orientamento del 2002 relativo alle api mellifere. La seconda riporta i requisiti in materia di test raccomandati dall'EFSA per le api (api mellifere, bombi e api solitarie) nel documento di orientamento del 2013, mai approvato.

Documento di orientamento del 2002 – Requisiti in materia di test e metodi di prova concordati a livello internazionale disponibili

Documento di orientamento del 2002			
Test richiesti	Api mellifere	Bombi	Api solitarie
Tossicità orale acuta	<ul style="list-style-type: none"> ○ Richiesto a seconda della via di esposizione. ○ Metodi di prova convalidati disponibili: <ul style="list-style-type: none"> — Test OCSE n. 213 (1998) — Direttiva OEPP 170 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Non richiesto 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Non richiesto
Tossicità acuta per contatto	<ul style="list-style-type: none"> ○ Richiesto a seconda della via di esposizione. ○ Metodo di prova convalidato disponibile: <ul style="list-style-type: none"> — Test OCSE n. 214 (1998) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Non richiesto 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Non richiesto
Test di ingestione su larve di api	<ul style="list-style-type: none"> ○ Richiesto per i regolatori di sviluppo degli insetti. ○ Metodo di prova raccomandato: <ul style="list-style-type: none"> — Omen et al. (1992) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Non richiesto 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Non richiesto
Prova di livello superiore	<ul style="list-style-type: none"> ○ Richiesta, a seconda dei risultati dei test standard di laboratorio. ○ Metodo di prova convalidato disponibile: <ul style="list-style-type: none"> — Direttiva OEPP 170 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Non richiesto 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Non richiesto

Documento di orientamento del 2013 – Requisiti in materia di test e metodi di prova concordati a livello internazionale disponibili

Documento di orientamento dell'EFSA del 2013			
Test richiesti	Api mellifere	Bombi	Api solitarie
Tossicità orale acuta	<ul style="list-style-type: none"> ○ Sempre richiesto (spray e prodotti in formulazione solida) ○ Metodi di prova convalidati disponibili: <ul style="list-style-type: none"> — Test OCSE n. 213 (1998) — Direttiva OEPP 170 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Richiesto. Nessun metodo di prova convalidato disponibile, ma una procedura di prova è stata descritta. ○ Il documento di orientamento ha considerato non pienamente idonea l'applicazione dei metodi OCSE 213 e direttiva OEPP 170. <p>Sviluppo realizzato nel frattempo:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Test OCSE n. 247 (2017) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Richiesto. Nessun metodo di prova convalidato disponibile. ○ Una procedura di prova è stata descritta nel documento di orientamento. Secondo quest'ultimo, l'applicazione dei metodi OCSE 213 e direttiva OEPP 170 non è pienamente idonea. <p>Sviluppo realizzato nel frattempo:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Prova interlaboratorio dell'ICPPR
Tossicità acuta per contatto	<ul style="list-style-type: none"> ○ Richiesto, se il contatto è probabile (applicazioni di spray e prodotti in formulazione solida) ○ Metodo di prova convalidato disponibile: <ul style="list-style-type: none"> — Test OCSE n. 214 (1998) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Richiesto. Nessun metodo di prova convalidato disponibile. ○ Il documento di orientamento ha considerato idonea l'applicazione del metodo OCSE n. 214 e ha raccomandato l'adozione della stessa procedura di prova che per la tossicità orale. <p>Sviluppo realizzato nel frattempo:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Test OCSE n. 246 (2017) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Richiesto. Nessun metodo di prova convalidato disponibile. ○ Il documento di orientamento ha considerato idonea l'applicazione del metodo OCSE n. 214 e ha raccomandato l'adozione della stessa procedura di prova che per la tossicità orale. <p>Sviluppo realizzato nel frattempo:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Prova interlaboratorio dell'ICPPR <p>Lavori in corso:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Progetto 2.65 dell'OCSE: nuove linee guida dell'OCSE per la realizzazione dei test di tossicità acuta per contatto per l'ape solitaria <i>Osmia spp.</i> – approvazione prevista per il secondo trimestre 2021. (progetto diretto dalla Svizzera)

Documento di orientamento dell'EFSA del 2013

Test richiesti	Api mellifere	Bombi	Api solitarie
Tossicità cronica	<ul style="list-style-type: none"> Richiesto. Nessun metodo di prova convalidato disponibile. Il documento di orientamento proponeva di realizzare test di tossicità orale cronica sulla base delle informazioni fornite da Decourtye et al. (2005), Suchail et al. (2001), Thompson H. (Food and Environment Research Agency, comunicazione personale, 2012) e CEB (<i>Commission des essais biologiques</i>) (2012). Sviluppo realizzato nel frattempo: <ul style="list-style-type: none"> Test OCSE n. 245 (2017) 	<ul style="list-style-type: none"> Richiesto. Nessun metodo di prova convalidato disponibile. Il documento di orientamento raccomandava di utilizzare gli <i>endpoint</i> ottenuti dai test realizzati sulle api mellifere finché non sia disponibile una linea guida concordata e approvata a livello internazionale per questo tipo di prove. 	<ul style="list-style-type: none"> Richiesto. Nessun metodo di prova convalidato disponibile. Il documento di orientamento raccomandava di utilizzare gli <i>endpoint</i> ottenuti dai test realizzati sulle api mellifere finché non sia disponibile una linea guida concordata e approvata a livello internazionale per questo tipo di prove.
Effetti sullo sviluppo delle api mellifere e su altre fasi di vita delle api mellifere (Tossicità per le larve)	<ul style="list-style-type: none"> Richiesto. Nessun metodo di prova convalidato disponibile. Il documento di orientamento raccomandava di effettuare uno studio sulla tossicità cronica per le larve sulla base delle linee guida dell'OCSE relative ai test di tossicità per le larve (test OCSE n. 237). Sviluppo realizzato nel frattempo: <ul style="list-style-type: none"> Test OCSE n. 237 (2013); Documento di orientamento OCSE n. 239 (2016) 	<ul style="list-style-type: none"> Richiesto. Nessun metodo di prova convalidato disponibile. Il documento di orientamento raccomandava di utilizzare gli <i>endpoint</i> ottenuti dai test realizzati sulle api mellifere finché non sia disponibile una linea guida concordata e approvata a livello internazionale per questo tipo di prove. Secondo uno studio del Parlamento europeo pubblicato nel 2018⁴⁷, vi sono problemi legati alla fattibilità tecnica di tali metodi di prova. 	<ul style="list-style-type: none"> Richiesto. Nessun metodo di prova convalidato disponibile. Il documento di orientamento raccomandava di utilizzare gli <i>endpoint</i> ottenuti dai test realizzati sulle api mellifere finché non sia disponibile una linea guida concordata e approvata a livello internazionale per questo tipo di prove. Esso sottolineava inoltre l'importanza di effettuare test di tossicità acuta sulle larve di api solitarie nel caso di prove di secondo livello e proponeva una procedura di prova. Secondo uno studio del Parlamento europeo pubblicato nel 2018, vi sono problemi legati alla fattibilità tecnica di tali metodi di prova.

⁴⁷ Parlamento europeo, "Guidelines for submission and evaluation of applications for the approval of active substances in pesticides", studio, settembre 2018.

Documento di orientamento dell'EFSA del 2013

Test richiesti	Api mellifere	Bombi	Api solitarie
Effetti subletali	<ul style="list-style-type: none"> ○ Richiesto, in particolare il test di sviluppo delle ghiandole ipofaringee. Nessun metodo di prova convalidato disponibile. ○ Il documento di orientamento indicava che non era in quel momento possibile tener conto degli effetti subletali nei sistemi di valutazione dei rischi e non raccomandava lo studio sull'<i>homing</i> menzionato nella versione provvisoria. Esso raccomandava di incentrare la valutazione dei rischi sugli effetti acuti e cronici sugli esemplari adulti e sulle larve. <p>Lavori in corso:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Progetto 2.60 dell'OCSE: disciplinare per le prove: test sul volo di <i>homing</i> dell'ape mellifera (<i>Apis mellifera</i> L.) dopo una singola esposizione a dosi subletali. Prima bozza del disciplinare per le prove previsto per il quarto trimestre 2019 (progetto diretto dalla Francia). 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Richiesto. Nessun metodo di prova convalidato disponibile. ○ I test relativi agli effetti subletali non sono menzionati nell'allegato P del documento di orientamento, intitolato "<i>Test protocols for bumble bees</i>". 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Richiesto. Nessun metodo di prova convalidato disponibile. ○ I test relativi agli effetti subletali non sono menzionati nell'allegato Q del documento di orientamento, intitolato "<i>Test protocols for solitary bees (Osmia cornuta e Osmia Bicornis = O. Rufa)</i>".
Prova di livello superiore (gabbia, galleria, campo)	<ul style="list-style-type: none"> ○ Richiesta in via condizionale. Nessun metodo di prova convalidato disponibile per le api mellifere adulte. Metodi disponibili per le larve. ○ Per le prove in campo e in semi-campo, il documento di orientamento raccomandava alcune procedure di realizzazione dei test da adottare finché non siano disponibili linee guida concordate e approvate a livello internazionale. In caso di preoccupazioni circa gli effetti potenziali sulle larve, il documento suggeriva di utilizzare due metodi esistenti: <ul style="list-style-type: none"> — Documento di orientamento OCSE n. 75 (2007) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Richiesta in via condizionale. Nessun metodo di prova convalidato disponibile. ○ Secondo il documento di orientamento, la metodologia di prova in semi-campo in gallerie a prova di insetto, proposta dall'OCSE per le api mellifere, poteva facilmente essere adattata ai bombi. Per quanto concerne gli studi in campo, il documento stabiliva che è necessario ricorrere a una combinazione di studi in campo e in laboratorio finché tale nuova metodologia non sia disponibile e convalidata. Per le combinazioni di studi in campo e in laboratorio, il documento 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Richiesta in via condizionale. Nessun metodo di prova convalidato disponibile. ○ Per le prove in semi-campo, il documento di orientamento citava alcuni metodi di prova pubblicati e descriveva una procedura di prova. Per le prove in campo, esso indicava che tali test possono essere idonei alla valutazione degli effetti subletali. Dato che non era disponibile alcun protocollo per il genere <i>Osmia</i>, è stato proposto un protocollo adattato da uno studio condotto nel 1983 sulla <i>Megachile rotundata</i>.

Documento di orientamento dell'EFSA del 2013

Test richiesti	Api mellifere	Bombi	Api solitarie
	— Metodo di prova di Omen (1992)	raccomandava di attenersi al protocollo proposto da Whitehorn et al. (2012) e Gill et al. (2012).	

Fonte: Corte dei conti, sulla base del documento di orientamento dell'EFSA del 2013 e delle informazioni trasmesse dal Parlamento europeo e dall'OCSE.

Acronimi e abbreviazioni

7° PQ: settimo programma quadro per la ricerca e l'innovazione

AEA: Agenzia europea per l'ambiente

AECM: misure agro-climatico-ambientali

AIE: area di interesse ecologico

BCAA: buone condizioni agronomiche e ambientali

CGO: criteri di gestione obbligatori

EFSA: Autorità europea per la sicurezza alimentare

IPBES: *Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services* (piattaforma intergovernativa scientifico-politica per la biodiversità e i servizi ecosistemici)

IUCN: *International Union for Conservation of Nature* (Unione internazionale per la conservazione della natura)

PAC: politica agricola comune

PEI: partenariato europeo per l'innovazione

ScoPAFF: *Standing Committee on Plants, Animals, Food and Feed* (comitato permanente per le piante, gli animali, gli alimenti e i mangimi)

UE: Unione europea

Glossario

Biodiversità: la variabilità degli organismi viventi, di qualunque origine, inclusi, tra gli altri, gli ecosistemi terrestri, marini e gli altri ecosistemi acquatici e i complessi ecologici dei quali fanno parte; comprende la diversità all'interno di ogni specie, tra le specie e degli ecosistemi.

Capitale naturale: insieme di risorse naturali quali minerali, terreno, aria, acqua e tutti gli esseri viventi.

Culture azotofissatrici: colture che contribuiscono alla fissazione dell'azoto, un processo mediante il quale l'azoto presente allo stato molecolare nell'aria viene trasformato in ammoniaca o in composti azotati apparentati nel terreno.

Culture intercalari: in agricoltura, colture a crescita rapida coltivate nel periodo che intercorre tra impianti successivi di una coltura principale.

Ecosistema: complesso dinamico formato da comunità di piante, di animali e di microorganismi e dal loro ambiente non vivente che, mediante la loro interazione, formano un'unità funzionale.

Eurostat: Ufficio statistico dell'Unione europea.

Fasce tampone: in agricoltura, superficie di terreno in cui è mantenuta una copertura vegetale permanente che contribuisce a contrastare problemi ambientali legati, ad esempio, alla qualità del terreno e delle acque.

Fertilizzanti: qualsiasi sostanza solida, liquida o aeriforme (di sintesi o biologica) contenente uno o più fitonutrienti, applicata sul terreno per preservarne o migliorarne la fertilità.

Guttazione: trasudazione di acqua allo stato liquido dalla superficie non danneggiata di una foglia di una pianta.

Habitat: luogo fisico o tipo di ambiente in cui un organismo o una popolazione biologica vive o si trova, definito quale la somma dei fattori biotici e abiotici dell'ambiente, naturale o modificato, che sono essenziali alla vita e alla riproduzione della specie.

Impollinazione di colture: impollinazione di piante coltivate.

Inquinamento luminoso: luce artificiale notturna che altera il naturale ciclo giorno-notte/luce-buio alla base dell'evoluzione di tutte le specie e di tutti gli ecosistemi terrestri.

Insieme rappresentativo di specie: sottoinsieme di specie che riflette accuratamente la maggior parte delle caratteristiche di un gruppo più ampio.

Lista rossa europea: inventario dello stato di conservazione delle specie europee teso a identificare quelle minacciate di estinzione a livello europeo (regione paneuropea e Unione europea), realizzato conformemente alle linee guida per l'applicazione dei criteri della lista rossa fissate dall'Unione internazionale per la conservazione della natura.

Mortalità di fondo: tasso di mortalità normale, indipendentemente dalle cause.

Natura 2000: rete di siti di riproduzione e di riposo delle specie rare e minacciate nonché di alcuni tipi di habitat naturali rari protetti ai sensi della direttiva "Uccelli" e della direttiva "Habitat".

Nettare: liquido zuccherino prodotto dai fiori e raccolto dalle api e altri insetti.

Pesticida: prodotto fitosanitario.

Pesticidi sistemici: pesticidi idrosolubili assorbiti e distribuiti per via sistemica all'interno dell'intera pianta quando applicati su radici, semi o foglie.

Polline: polvere prodotta dalla parte maschile di un fiore che determina la produzione di semi nella parte femminile dello stesso tipo di fiore.

Pratiche di gestione: insieme di pratiche agricole utilizzate per migliorare la crescita, lo sviluppo e la resa delle colture agricole. Includono: la gestione dell'acqua, la lavorazione e la preparazione, calcinazione e correzione dell'acidità del terreno, l'uso di fertilizzanti e la protezione delle colture.

Prodotti chimici: nella presente relazione, prodotti fitosanitari chimici, spesso a base di sostanze di sintesi, concepiti per ridurre la vitalità delle popolazioni di organismi nocivi senza arrecare danno alle piante.

Prodotto fitosanitario (PPP): prodotto, contenente sostanze attive o da queste costituito, destinato a proteggere le piante o i prodotti vegetali da organismi nocivi oppure a prevenirne l'azione, a influire sui processi vitali delle piante, a preservare i prodotti vegetali, a distruggere le piante o parti di esse indesiderate oppure a verificare o prevenire la crescita indesiderata di piante.

Residuo: una o più sostanze, compresi i loro metaboliti e i prodotti risultanti dalla loro degradazione o reazione, presenti in o su vegetali, prodotti vegetali, prodotti animali edibili, acqua potabile o altrove nell'ambiente, e derivanti dall'impiego di un prodotto fitosanitario.

Servizi ecosistemici: contributi diretti ed indiretti degli ecosistemi alla sopravvivenza dell'uomo e alla sua qualità di vita.

Sostanza attiva: principio attivo nei confronti di organismi nocivi o malattie delle piante presente in un prodotto fitosanitario.

Specie mellifera: pianta che produce sostanze che possono essere raccolte dagli insetti e trasformate in miele.

Terreni a riposo: seminativi lasciati a riposo per un periodo di almeno un anno.

Tossicità subletale: capacità o proprietà di una sostanza di produrre effetti biologici, fisiologici, demografici o comportamentali su organismi viventi che sopravvivono all'esposizione ad una sostanza tossica.

Tossicità: la capacità o proprietà di una sostanza di generare effetti nocivi.

Tripide: piccolo insetto alato di colore nero che si nutre per lo più di piante, che punge e di cui succhia il contenuto.

Via di esposizione: modo in cui gli organismi viventi vengono a contatto con una sostanza nociva.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE EUROPEA ALLA RELAZIONE SPECIALE DELLA CORTE DEI CONTI EUROPEA:

"LA PROTEZIONE DEGLI IMPOLLINATORI SELVATICI DELL'UE: LE INIZIATIVE DELLA COMMISSIONE NON HANNO DATO I FRUTTI SPERATI"

SINTESI

I. La Commissione ritiene che i principali fattori che determinano il declino degli impollinatori selvatici siano molteplici e comprendano le modifiche riguardanti la destinazione del suolo, la gestione intensiva dell'agricoltura, compreso l'uso di pesticidi, i cambiamenti climatici, l'inquinamento ambientale e le specie esotiche invasive.

II. La Commissione osserva che il quadro generale è stato istituito dal Parlamento europeo e dal Consiglio, in concomitanza con l'adozione di regolamenti o direttive e il conferimento di determinate competenze di esecuzione alla Commissione. La Commissione può agire solo nell'ambito di tale quadro.

Vi è la possibilità di attuare molte altre azioni ulteriori agli aggiornamenti normativi. L'attuazione di alcune azioni/attività richiede un periodo più lungo rispetto al biennio 2021-2022 scelto dalla Corte dei conti europea (ECA).

VI. La Commissione accetta sei delle raccomandazioni formulate nella presente relazione e accetta parzialmente l'altra raccomandazione.

INTRODUZIONE

05. Il progetto PoshBee (valutazione, monitoraggio e mitigazione dello stress sulla salute delle api a livello paneuropeo), selezionato nell'ambito della sfida sociale 2 di Orizzonte 2020, bando del 2016, ha come obiettivo di fornire la prima valutazione paneuropea completa del rischio di esposizione alle sostanze chimiche, alle loro miscele e alla co-occorrenza con agenti patogeni e stress nutrizionale per api solitarie, bombi e api mellifere attraverso due importanti sistemi di coltivazione (<https://cordis.europa.eu/project/id/773921>). Il progetto è realizzato in collaborazione con l'Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA).

Alcuni progetti del gruppo operativo dell'EIP-AGRI, il partenariato europeo per l'innovazione agricola, (<https://ec.europa.eu/eip/agriculture/>) si occupano di impollinatori e più specificamente della produzione di api mellifere e della salute delle api.

Gli impollinatori selvatici sono implicitamente coperti dalle disposizioni relative agli "artropodi non bersaglio" del regolamento sui prodotti fitosanitari.

08. Nell'ambito dell'obiettivo "inquinamento zero", della strategia "Dal produttore al consumatore" e della strategia per la biodiversità, la Commissione ha intenzione di ridurre la dipendenza dai pesticidi stimolando l'adozione di alternative a basso rischio e non chimiche. Inoltre, l'UE sostiene anche la ricerca di nuove soluzioni fitosanitarie e un maggiore uso di indicatori per misurare il cambiamento nel tempo del rischio da pesticidi in Europa.

L'Indicatore di rischio armonizzato 1, calcolato moltiplicando le quantità di sostanze attive immesse sul mercato nei prodotti fitosanitari per un fattore di ponderazione, mostra una riduzione del 20 % del

rischio per la salute umana e per l'ambiente derivante dai pesticidi nell'Unione Europea nel periodo dal 2011 al 2017.

OSSERVAZIONI

17. L'indice delle farfalle comuni (European Grassland Butterfly Index) presenta dei limiti in termini di rappresentatività. Attualmente l'indice delle farfalle comuni si basa sul monitoraggio in 14 paesi, con il 75 % dei siti di monitoraggio concentrati in soli 3 paesi tra cui Regno Unito, Paesi Bassi e Germania. Anche escludendo il Regno Unito, i paesi occidentali dell'UE rappresentano il 74 % dei transetti. Le aree dell'Europa settentrionale (14 %), meridionale (11 %) e orientale (1 %) sono sottorappresentate.¹

La Commissione ha lanciato un progetto pilota (monitoraggio delle farfalle in Europa - ABLE, <https://butterfly-monitoring.net/it/node/48>) per aumentare il numero di paesi monitorati.

Riquadro 2 - L'iniziativa a favore degli impollinatori non ha sempre condotto ad una modifica delle principali politiche e misure

Azione 4C: il modello relativo al quadro d'azione prioritaria è stato sviluppato nel 2017 e non è stato possibile includervi una richiesta di specifiche misure relative agli impollinatori, perché l'identificazione dell'azione 4C è avvenuta più tardi nel secondo trimestre del 2018. Tuttavia, dopo l'adozione dell'iniziativa a favore degli impollinatori, la Commissione ha incoraggiato gli Stati membri a fornire misure per gli impollinatori nella sezione del modello del quadro d'azione prioritaria relativa ai benefici socioeconomici delle misure dei suddetti quadri.

Azione 5C:

Tre dei nove obiettivi specifici della PAC riguardano il clima e l'ambiente, fra cui l'obiettivo specifico (f) di "contribuire alla tutela della biodiversità, migliorare i servizi ecosistemici e preservare gli habitat e il paesaggio".

Questo obiettivo comprende la protezione degli impollinatori e dei servizi di impollinazione.

Nel periodo 2022-2027, gli Stati membri beneficeranno di una maggiore sussidiarietà e flessibilità per progettare, attuare e sostenere le misure che meglio si adattano alle loro esigenze nell'ambito dei piani strategici della PAC. È un'opportunità per gli Stati membri e le parti interessate per progettare e attuare misure mirate per gli impollinatori, anche attraverso progetti collettivi e basati sui risultati. Inoltre, la proposta della Commissione per la PAC dopo il 2020 richiede esplicitamente agli Stati membri di tenere conto dei piani nazionali per l'ambiente e dei loro obiettivi, derivanti dalla legislazione dell'Unione.

22. La Commissione ha messo in atto tutte le disposizioni interne necessarie per l'attuazione dell'iniziativa. I ruoli e le responsabilità sono stati chiaramente definiti e non sono stati riscontrati problemi di governance interna. La Commissione aggiorna regolarmente gli Stati membri e le parti interessate sui progressi dell'iniziativa nell'ambito del gruppo di coordinamento per la natura e la biodiversità, il quadro di governance per l'attuazione della strategia dell'UE sulla biodiversità fino al 2020. La mancanza di dati affidabili sugli impollinatori e sulle pressioni alle quali sono sottoposti

¹ Fra i paesi del Sud, solo la Spagna è parzialmente rappresentata, mentre non lo sono Portogallo, Italia, Grecia, Malta e Cipro. Per quanto riguarda i paesi dell'Est la rappresentanza è marginale, con 12 e 8 transetti rispettivamente in Romania e Slovenia; tutti gli altri paesi dell'Est non sono campionati. Nei Paesi del Nord la Danimarca e l'Estonia non sono rappresentate e la maggior parte dei transetti si trova in Svezia. (Cfr. van Sway et al 2017).

impedisce di stabilire obiettivi concreti da raggiungere attraverso varie azioni. La prima azione dell'iniziativa mira a colmare questa lacuna.

25. La maggior parte delle specie impollinatrici conosciute (comprese molte delle specie impollinatrici più minacciate) sono legate ai tipi di habitat elencati nella direttiva Habitat e, in quanto tali, beneficiano delle misure di protezione, gestione e ripristino adottate ai sensi della direttiva.

26. Lo studio "*The impact of Natura 2000 on non-target species, assessment using voluntary-based biodiversity monitoring*" ha dimostrato che gli sforzi compiuti dagli Stati membri nel periodo 2007-2013 sono stati insufficienti per arginare il declino complessivo delle specie di farfalle nelle zone Natura 2000.

29. Il modello del quadro d'azione prioritaria non include requisiti specifici per gli impollinatori perché era già stato redatto nell'ambito di diverse sessioni di consultazioni nel 2017, prima della stesura dell'azione 4C nell'iniziativa sugli impollinatori. Tuttavia, alcuni quadri di azioni prioritarie nazionali prevedono misure specifiche per gli impollinatori. Ad esempio, il quadro d'azione prioritaria olandese prevede un budget annuale di EUR 500 000 per l'attuazione della sua strategia nazionale sugli impollinatori.

Nel fornire un feedback ai progetti nazionali dei quadri di azioni prioritarie, la Commissione incoraggia attivamente gli Stati membri a includere nei loro quadri di azioni prioritarie qualsiasi strategia o misura che abbia come obiettivo specifico gli impollinatori.

32. Pur ritenendo che l'intensificazione dell'agricoltura svolga un ruolo importante nel declino degli impollinatori, la Commissione desidera sottolineare che anche l'abbandono dei terreni agricoli può esercitare pressioni sugli impollinatori, in zone con pratiche agricole estensive che mantengono importanti habitat seminaturali per gli impollinatori selvatici.

Il quadro della PAC 2014-2020 comprende priorità che si riferiscono direttamente al ripristino, alla conservazione e alla valorizzazione degli ecosistemi e della biodiversità, e fornisce la base per azioni volte a creare condizioni favorevoli agli impollinatori.

La proposta della Commissione per la PAC dopo il 2020 rafforza la priorità della biodiversità e promuove l'ambizione politica fissando indicatori di risultato e di impatto che affrontano le conseguenze della politica sulla biodiversità, gli habitat, gli ecosistemi e il paesaggio, elementi rilevanti per gli impollinatori.

Cfr. anche la risposta al riquadro 2.

33. Risposta comune della Commissione al paragrafo 33 e al riquadro 4

Quando un agricoltore viene giudicato non conforme alle norme legislative dell'UE, comprese quelle ambientali, nel regime della condizionalità, i pagamenti ricevuti nell'ambito della PAC possono essere ridotti in proporzione alla gravità dell'infrazione. Questa riduzione può variare dall'1 % al 100 %. In realtà, la maggior parte delle infrazioni sono non intenzionali e non gravi e le sanzioni in materia di condizionalità applicate sono quindi comprese tra l'1 % e il 5 %.

Una serie di regole è stabilita nelle direttive e nei regolamenti dell'UE (criteri di gestione obbligatori - CGO) e la condizionalità aiuta a sensibilizzare gli agricoltori al rispetto delle disposizioni di queste legislazioni dell'UE. Altre regole sono stabilite nella PAC (norme per il mantenimento di buone condizioni agronomiche e ambientali - BCAA) e gli Stati membri devono definire norme nazionali adattate alle condizioni e alle esigenze locali. Qualora, alla luce dell'esperienza, gli Stati membri

concludono che i benefici per la biodiversità, compresi gli impollinatori, non sono soddisfatti, essi dispongono di un'ampia flessibilità per adeguare le norme CGO e BCAA applicate agli agricoltori.

La condizionalità non è l'unico fattore che determina lo stato della biodiversità e il suo effetto non può essere misurato in modo specifico dagli indicatori di risultato o di impatto, che riflettono tendenze multifattoriali. È per questo motivo che la Commissione, per misurare l'attuazione di singoli strumenti come la condizionalità, si basa su indicatori di output, e non su indicatori di impatto.

La Commissione ritiene pertanto che la condizionalità, associata ad altri strumenti della PAC, abbia un impatto positivo sulla biodiversità dei terreni agricoli.

34. Risposta comune ai paragrafi 34, 35, 36 e 37 e al riquadro 5.

I pagamenti diretti per l'inverdimento sono un regime di sostegno che ha come obiettivo la remunerazione degli agricoltori in ambito di beni pubblici mediante tre misure: la protezione dei prati permanenti, compresi quelli più sensibili dal punto di vista ambientale, la diversificazione delle colture e il mantenimento di una percentuale di seminativi come aree di interesse ecologico (EFA). La valutazione della Commissione sull'attuazione dell'inverdimento effettuata nel 2016 ha concluso che questo strumento ha un potenziale significativo, in particolare a causa della sua ampiezza in quanto superficie coperta (77 % della superficie agricola totale), ma tale potenziale non è stato pienamente sfruttato dagli Stati membri e dagli agricoltori. Per questo motivo la Commissione ha introdotto una serie di miglioramenti a seguito di questa valutazione, in particolare vietando l'uso di pesticidi nelle aree di interesse ecologico a partire dal 2018. Questo divieto si rivolge esplicitamente all'area agricola produttiva in quanto il rischio di utilizzare pesticidi su non produttivi è molto limitato.

Qualora, alla luce dell'esperienza, gli Stati membri concludono che i benefici per la biodiversità, compresi gli impollinatori, non sono soddisfatti, essi dispongono di un'ampia flessibilità per adeguare le norme applicate agli agricoltori nell'ambito delle misure per l'inverdimento.

L'inverdimento non è l'unico fattore che determina lo stato della biodiversità e il suo effetto non può essere misurato in modo specifico attraverso li indicatori di risultato o di impatto, che riflettono tendenze multifattoriali. È per questo motivo che la Commissione, per misurare l'attuazione di singoli strumenti come l'inverdimento, si basa su indicatori di output, e non su indicatori di impatto.

La Commissione ritiene pertanto che l'attuale inverdimento abbia il potenziale per favorire la biodiversità, compresi gli impollinatori.

Tuttavia, questo potenziale non è stato sfruttato appieno e la proposta per la futura PAC mira a colmare questa lacuna.

35. La nota a piè di pagina si riferisce allo studio di sostegno alla valutazione esterna. La valutazione della Commissione è stilata nel documento di lavoro dei servizi della Commissione SWD(2018) 478 final.

Il documento di lavoro dei servizi della Commissione (pagina 57) e lo studio di sostegno (pagine 125 e 227) riportano quanto segue:

l'analisi mostra che per l'UE-28, l'elemento delle aree di interesse ecologico con il potenziale di avere il maggiore impatto positivo netto è l'opzione del terreno a riposo, dove il "terreno a riposo" consiste in stoppie con rigenerazione naturale di erbe infestanti o di miscele di semi di flora selvatica. Sono possibili anche benefici netti derivanti da colture foraggiere pluriennali che fissano l'azoto, da alcune caratteristiche del paesaggio (ad esempio margini dei campi, siepi, alberi, stagni e fossi), da fasce tampone e margini dei campi.

Anche la relazione dello studio di valutazione esterno sull'impatto della PAC sulla biodiversità (documento di lavoro dei servizi della Commissione - SWD- di prossima pubblicazione) indica: "Terreno a riposo, che è il tipo di area di interesse ecologico più benefico per la biodiversità [...]" (pagina 81).

37. La Commissione ritiene che in generale gli agricoltori non siano incentivati ad applicare pesticidi sui margini dei campi, sulle fasce tampone e su altre caratteristiche paesaggistiche non legate al prodotto, in quanto non vi sono colture da proteggere. Inoltre, gli Stati membri possono stabilire nei loro piani d'azione nazionali ai sensi della direttiva sull'uso sostenibile fasce tampone predefinite lungo alcune aree (come i corsi d'acqua). Se ritenuto necessario, gli Stati membri devono stabilire obblighi specifici per quanto riguarda le misure di attenuazione dei rischi nelle autorizzazioni dei prodotti fitosanitari, che gli agricoltori devono rispettare (ad esempio, ugelli per la riduzione dell'effetto deriva o zone tampone senza irrorazione all'interno dei campi). In effetti, gli Stati membri impongono spesso tali restrizioni per proteggere i corsi d'acqua e/o le zone fuori dal campo dell'effetto della deriva.

38. Le misure agro-climatico-ambientali (MACA), sono già da anni uno dei principali strumenti della PAC per incoraggiare gli agricoltori a introdurre o continuare ad applicare pratiche agricole che vanno oltre i requisiti obbligatori e che contribuiscono alla protezione e al miglioramento dell'ambiente, del paesaggio, della diversità biologica e delle risorse naturali. Nel periodo 2014-2020, oltre il 16 % di tutti i fondi UE per lo sviluppo rurale è stato assegnato dagli Stati membri alle misure MACA. Questo, insieme al sostegno all'agricoltura biologica e a Natura 2000, ha portato a una situazione in cui oltre il 17 % della superficie agricola utilizzata dell'UE, (SAU), è destinata a pratiche agricole che si prevede andranno a beneficio della biodiversità, compresi gli impollinatori, e che sono sostenute nell'ambito di queste misure. Si tratta di pratiche agricole ambiziose dal punto di vista ambientale, che vanno al di là dei requisiti della condizionalità, fornendo così ulteriori beni pubblici ambientali.

39. Risposta comune ai paragrafi 39 e 40:

La proposta per una futura PAC potenzia le regole della condizionalità in una condizionalità rafforzata, anche per la biodiversità e i pesticidi, introducendo nuove norme CGO e BCAA, oltre a incorporare gli obblighi di inverdimento in modo più rigoroso. A questo proposito, il nuovo regime nell'ambito dei pagamenti diretti istituito a fini ambientali, i cosiddetti eco-regimi, contribuirà al raggiungimento di questo obiettivo.

Per quanto riguarda le misure MACA, la proposta della Commissione suggerisce ulteriori miglioramenti:

- promuove con gli Stati membri il sostegno ai regimi collettivi e ai regimi di pagamento basati sui risultati - due approcci che possono portare un significativo miglioramento della qualità dei beni pubblici ambientali su scala più ampia e in modo misurabile. Entrambi i suddetti regimi possono essere molto utili per gli impollinatori, poiché operano su scala paesaggistica piuttosto che a livello di particella catastale;

- consente, in casi eccezionali e giustificati, di sottoscrivere impegni in ambito agro-climatico-ambientale per un periodo più breve di 5-7 anni, se tale periodo più breve è sufficiente affinché si concretizzino i benefici ambientali. Ciò offre un'ulteriore flessibilità per i potenziali beneficiari delle misure MACA, aumentando l'attrattiva dell'ambito agro-climatico-ambientale;

- aumenta il tasso di partecipazione per gli impegni in ambito agro-climatico-ambientale e altri impegni rilevanti come per l'agricoltura biologica, i pagamenti Natura 2000, gli investimenti non produttivi, aumentando la loro attrattiva.

L'elevata ambizione riguardo gli impollinatori non sarà soddisfatta dall'utilizzo dei singoli strumenti, ma bensì utilizzandoli in associazione tra loro. Anche la consulenza nell'ambito dei servizi di consulenza agricola (Farm Advisory Services - FAS) sarà, tra gli altri, un elemento importante per aiutare gli agricoltori ad applicare pratiche vantaggiose per gli impollinatori.

43. La sostituzione degli erbicidi con il diserbo meccanico dovrebbe avere lo stesso effetto sulla quantità e sulla diversità delle risorse floreali.

44. Il regolamento sui prodotti fitosanitari copre le specie di insetti ulteriori alle api in forza delle proprie disposizioni relative agli artropodi non bersaglio, per i quali esistono disposizioni specifiche. Queste disposizioni proteggono implicitamente (o indirettamente) gli impollinatori selvatici.

46. La Commissione desidera sottolineare che ha compiuto notevoli sforzi per allineare la procedura di valutazione del rischio per le api mellifere ai requisiti di legge.

La Commissione sottolinea inoltre che il documento di orientamento è stato adottato nel 2002, vale a dire prima dell'adozione del regolamento del 2009 e di conseguenza non può essere allineato a tale regolamento.

47. Il documento di orientamento del 2002 considera il rischio in merito alle larve per i regolatori della crescita degli insetti e altre sostanze attive che possono causare effetti negativi a lungo termine sulla salute dell'alveare. In tali casi, è necessario dimostrare la mancanza di effetti sulla salute dell'alveare per un lungo periodo di tempo. (Cfr. La parte finale della sezione 4.3 del documento di orientamento del 2002).

53. La Commissione sottolinea che il mandato all'Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA) faceva parte di una soluzione più ampia. In realtà, il mandato si basava su una richiesta della larga maggioranza degli Stati membri e per alcuni consisteva in un requisito per apportare il loro sostegno alla modifica dei principi uniformi che avrebbero permesso di attuare le parti del documento di orientamento relative alla tossicità acuta per le api mellifere. Questa modifica dei principi uniformi è stata poi contestata dal Parlamento europeo nell'ottobre 2019.

La Commissione osserva inoltre che non ha chiesto all'EFSA una revisione anticipata del documento di orientamento perché le restrizioni del 2013 per i tre neonicotinoidi, per i quali il procedimento giudiziario ha avuto corso fino al 2018, erano state emanate sulla base di una valutazione dell'EFSA che era anche alla base del documento di orientamento del 2013. Inoltre, all'epoca la Commissione ha ritenuto che il documento di orientamento del 2013 rappresentasse la più recente (e più aggiornata) consulenza scientifica disponibile in materia da parte dell'EFSA.

54. La Commissione non ha ancora richiesto ai richiedenti di utilizzare metodi di prova sviluppati dopo il 2013, poiché il documento di orientamento non è stato ancora approvato dagli Stati membri.

55. Per quanto riguarda la revisione dell'obiettivo specifico di protezione per le api, il 6 marzo 2020 si è tenuta una prima discussione con gli Stati membri.

La revisione degli obiettivi specifici di protezione fissati nel documento orientativo dell'EFSA del 2013 dovrebbe concludersi nel maggio 2020. In questa revisione verranno discussi gli obiettivi specifici di protezione per le api mellifere, i bombi e le api solitarie.

56. Il progetto PoshBee selezionato nell'ambito della sfida sociale 2 di Orizzonte 2020, bando del 2016, ha come obiettivo di fornire la prima valutazione paneuropea completa del rischio di esposizione alle sostanze chimiche, alle loro miscele e alla co-occorrenza con agenti patogeni e stress nutrizionale per api solitarie, bombi e api mellifere attraverso due importanti sistemi di coltivazione (<https://cordis.europa.eu/project/id/773921>). Il progetto è realizzato in collaborazione con l'EFSA.

La Commissione sostiene inoltre, nell'ambito di Orizzonte 2020, attività di ricerca che testeranno e forniranno approcci integrati per progredire nella valutazione dell'impatto dei prodotti fitosanitari e dei loro metaboliti sulla salute delle piante, dell'uomo, degli animali e degli ecosistemi con un progetto di ricerca dedicato nell'ambito del programma di lavoro sfida sociale 2 del periodo 2018-2020 (cfr. SFS-04-2019-2020).

La Commissione osserva che gli attuali requisiti in materia di dati per i prodotti fitosanitari (regolamento n. 284/2013) comprendono anche il test di tossicità acuta sulle api. I prodotti fitosanitari contenenti più di una sostanza attiva sono quindi già valutati a livello di Stato membro per le autorizzazioni nazionali.

58. La Commissione ha inoltre limitato l'uso del fipronil nel 2013 per proteggere le api.

Inoltre, a seguito delle restrizioni dell'aprile 2018, i richiedenti hanno ritirato le domande di rinnovo dell'approvazione per clothianidin e thiametoxam e nessuna domanda sarà presentata per imidacloprid. Nel gennaio 2020 la Commissione non ha rinnovato l'approvazione del thiacloprid.

62. Il regolamento sui prodotti fitosanitari non prevede l'obbligo per la Commissione di avviare tali ricerche. Ciononostante, diversi progetti di ricerca sono stati completati prima del 2019 o sono in corso/pianificati².

Riquadro 7 - Relazione speciale 05/2020 – Uso sostenibile dei prodotti fitosanitari: limitati progressi nella misurazione e nella riduzione dei rischi

Le autorità degli Stati membri provvedono affinché gli utilizzatori professionali si conformino al requisito per applicare i principi della difesa integrata. Per decidere in merito alla conformità o alla non conformità, le autorità degli Stati membri devono disporre di criteri di valutazione chiari.

²1) Scheda informativa sulla ricerca e l'innovazione nel campo della salute delle piante (inclusi la difesa integrata, le alternative ai pesticidi e i parassiti e le malattie emergenti) https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/farming/documents/factsheet-agri-plant-health_en.pdf.

A titolo di esempio: il progetto EUCLID mirava a sviluppare metodi di gestione dei parassiti più sostenibili per ridurre gli effetti dei pesticidi e si è svolto da settembre 2015 a settembre 2019.

2) Una pubblicazione di 10 progetti di ricerca e dei loro risultati relativi a difesa integrata/pesticidi/parassiti e malattie per tutti i soggetti partecipanti a Orizzonte 2020 (Marie Curie, CER, ...) <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/cc7026c4-56b6-11ea-aece-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-117749527>.

A titolo di esempio: il progetto nEUROSTRESSPEP mirava a identificare gli insetticidi "più sostenibili" utilizzando gli ormoni degli stessi insetti per contrastarli e si è svolto da giugno 2015 a maggio 2019.

3) Scheda informativa sugli approcci ecologici e la ricerca e l'innovazione in agricoltura biologica (inclusi agroecologia, agricoltura biologica, biodiversità, servizi ecosistemici, agroforesteria, impollinazione, biocontrollo, diversificazione) https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/farming/documents/factsheet-agri-research-ecological-approaches_en.pdf.

A titolo di esempio: il progetto ECOSTACK è in funzione dal settembre 2018 e sta lavorando, tra gli altri obiettivi, alla quantificazione degli effetti dei nemici naturali e degli impollinatori sulle rese delle colture per diverse colture e condizioni pedoclimatiche, all'indagine su potenziali compromessi tra i fornitori di servizi di biocontrollo e impollinazione, allo sviluppo di strategie di protezione delle piante "bio-ispirate" e alla valutazione dello stato in campo dei fornitori di servizi ecosistemici sensibili ai prodotti agrochimici e compatibili per la gestione integrata dei parassiti.

In linea con il principio di sussidiarietà, la conversione dei principi generali di difesa integrata in criteri pratici è di competenza degli Stati membri e la Commissione continuerà a sostenere gli Stati membri in tal senso.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

65. Il quadro normativo è stabilito dal Parlamento europeo e dal Consiglio, che stabilisce i limiti entro i quali la Commissione può agire.

Raccomandazione 1 – Valutare la necessità di misure specifiche a favore degli impollinatori

a) La Commissione accetta la raccomandazione.

La Commissione intraprenderà una revisione dell'iniziativa UE a favore degli impollinatori entro la fine del 2020 e, sulla base di questa, prenderà in considerazione eventuali azioni di follow-up sugli impollinatori nel 2021.

b) La Commissione accetta la raccomandazione.

I meccanismi di governance e di monitoraggio delle azioni sugli impollinatori saranno affrontati nell'ambito della strategia dell'UE per la biodiversità per il 2030.

68. Il quadro della PAC 2014-2020 comprende priorità che si riferiscono direttamente al ripristino, alla conservazione e alla valorizzazione degli ecosistemi e della biodiversità, e fornisce la base per azioni volte a creare condizioni favorevoli agli impollinatori. Le proposte della PAC per il periodo successivo al 2020 includono anche un obiettivo specifico per la tutela della biodiversità, dei servizi ecosistemici, degli habitat e dei paesaggi, fornendo agli Stati membri un ampio margine di manovra per progettare azioni a beneficio degli impollinatori. Gli Stati membri dovranno dimostrare che i loro piani offrono una maggiore ambizione ambientale.

Raccomandazione 2 – Una maggior integrazione delle azioni volte a proteggere gli impollinatori selvatici negli strumenti strategici dell'UE relativi alla conservazione della biodiversità e all'agricoltura

a) La Commissione accetta la raccomandazione.

b) La Commissione accetta in parte la raccomandazione.

La relazione dello studio sulla valutazione dell'impatto della PAC sulla biodiversità fornisce un'analisi dell'efficacia, del potenziale ma anche dei vincoli degli attuali strumenti e misure della PAC sulla biodiversità in generale, con alcuni riferimenti agli impollinatori (ESQ 6 p 103). In quanto tale, questa analisi serve anche a valutare l'impatto delle misure sugli impollinatori, in quanto gli impollinatori sono parte integrante della biodiversità. Questa valutazione sarà integrata dalla relazione dello studio relativo all'Azione 5A dell'iniziativa UE a favore degli impollinatori. La Commissione si avvarrà di questa possibilità e continuerà a lavorare per individuare le migliori pratiche a favore degli impollinatori selvatici.

c) La Commissione accetta la raccomandazione.

Mentre i piani strategici della PAC dovranno dimostrare il loro contributo agli obiettivi generali e specifici della PAC, compreso quello per la protezione della biodiversità, dei servizi ecosistemici, degli habitat e dei paesaggi, nella PAC post 2020 gli Stati membri avranno maggiore flessibilità nella definizione degli interventi. Pertanto, la scelta e la progettazione degli interventi e delle pratiche di gestione proposte dagli Stati membri si baserà non su pratiche prestabilite, ma sull'analisi delle loro

situazioni ambientali che porti all'individuazione delle esigenze, compresi gli impollinatori se rilevanti per un determinato territorio, da affrontare nei piani strategici della PAC. Questi piani dovranno anche dimostrare il loro contributo ai traguardi e agli obiettivi fissati dalla legislazione ambientale pertinente. Si dovrà inoltre tener conto degli obiettivi fissati nelle strategie del Green Deal e rilevanti per la PAC.

Nella sua valutazione dei piani della PAC, la Commissione valuterà che gli interventi e le pratiche di gestione proposte, in associazione tra loro e non isolatamente, garantiscano il loro potenziale e la loro efficienza nel contribuire agli obiettivi specifici della PAC, alle esigenze specifiche degli Stati membri identificate nel piano e al raggiungimento degli obiettivi e dei traguardi prefissati.

69. A seguito di sforzi significativi, nel luglio 2019 la Commissione è riuscita a ottenere un sostegno sufficiente da parte degli Stati membri per modificare i principi uniformi, il che avrebbe consentito di attuare le parti del documento di orientamento dell'EFSA del 2013 relative alla tossicità acuta per le api mellifere. La proposta è stata contestata dal Parlamento europeo nell'ottobre 2019.

Raccomandazione 3 – Migliorare la protezione degli impollinatori selvatici nel processo di valutazione dei rischi legati ai pesticidi

a) La Commissione accetta la raccomandazione.

b) La Commissione accetta la raccomandazione.

Équipe di audit

Le relazioni speciali della Corte dei conti europea illustrano le risultanze degli audit espletati su politiche e programmi dell'UE o su temi relativi alla gestione concernenti specifici settori di bilancio. La Corte seleziona e pianifica detti incarichi di audit in modo da massimizzarne l'impatto, tenendo conto dei rischi per la performance o la conformità, del livello delle entrate o delle spese, dei futuri sviluppi e dell'interesse pubblico e politico.

Il presente controllo di gestione è stato espletato dalla Sezione di audit I "Uso sostenibile delle risorse naturali", presieduta da Samo Jereb, Membro della Corte. I lavori sono stati diretti dal Membro stesso, coadiuvato da: Jerneja Vrabič, attaché di Gabinetto; Robert Markus, primo manager; Mihaela Văcărașu, capoincarico; Greta Kapustaitė, Anna Sfiligoi e Radostina Simeonova, auditor. Richard Moore e Fiona Urquhart hanno fornito assistenza linguistica.



Da sinistra a destra: Anna Sfiligoi, Samo Jereb, Mihaela Văcărașu, Greta Kapustaitė e Jerneja Vrabič.

Cronologia

Evento	Data
Adozione del piano di indagine (APM)/Inizio dell'audit	18.9.2019
Trasmissione ufficiale del progetto di relazione alla Commissione (o ad altra entità sottoposta ad audit)	14.4.2020
Adozione della relazione finale dopo la procedura in contraddittorio	17.6.2020
Ricezione, in tutte le lingue, delle risposte ufficiali della Commissione (o di altra entità sottoposta ad audit)	1.7.2020

COPYRIGHT

© Unione europea, 2020.

La politica di riutilizzo della Corte dei conti europea è stabilita dalla [decisione della Corte n. 6-2019](#) sulla politica di apertura dei dati e il riutilizzo di documenti.

Salvo indicazione contraria (ad esempio in singoli avvisi sui diritti d'autore), il contenuto dei documenti della Corte di proprietà dell'UE è soggetto a licenza [Creative Commons Attribuzione 4.0 Internazionale \(CC BY 4.0\)](#). Ciò significa che ne è consentito il riutilizzo, a condizione che la fonte sia citata in maniera appropriata e che le modifiche siano indicate. Qualora il contenuto suddetto venga riutilizzato, il significato o il messaggio originari non devono essere distorti. La Corte dei conti europea non è responsabile delle eventuali conseguenze derivanti dal riutilizzo del proprio materiale.

Si prega di chiedere un'ulteriore autorizzazione se un contenuto specifico permette di identificare privati cittadini, ad esempio nelle foto che ritraggono personale della Corte, o include lavori di terzi. Qualora venga concessa, questa autorizzazione annulla quella generale sopra menzionata e indica chiaramente ogni eventuale restrizione dell'uso.

Per utilizzare o riprodurre contenuti non di proprietà dell'UE, può essere necessario richiedere un'autorizzazione direttamente ai titolari dei diritti.

Il software o i documenti coperti da diritti di proprietà industriale, come brevetti, marchi, disegni e modelli, loghi e nomi registrati, sono esclusi dalla politica di riutilizzo della Corte e non possono essere concessi in licenza.

I siti Internet istituzionali dell'Unione europea, nell'ambito del dominio europa.eu, contengono link verso siti di terzi. Poiché esulano dal controllo della Corte, si consiglia di prender atto delle relative informative sulla privacy e sui diritti d'autore.

Uso del logo della Corte dei conti europea

Il logo della Corte dei conti europea non deve essere usato senza previo consenso della stessa.

PDF	ISBN 978-92-847-4875-4	1977-5709	doi:10.2865/828825	QJ-AB-20-014-IT-N
HTML	ISBN 978-92-847-4841-9	1977-5709	doi:10.2865/09541	QJ-AB-20-014-IT-Q

Negli ultimi decenni, la quantità e la diversità degli impollinatori selvatici nell'Unione europea hanno subito un declino. Nel 2018, la Commissione ha compiuto un passo avanti verso un approccio coordinato per porre fine a tale declino varando l'iniziativa a favore degli impollinatori. La Corte ha constatato che tale azione ha sortito scarsi effetti nell'arrestare il declino e che, per conseguire gli obiettivi stabiliti, l'iniziativa avrebbe dovuto essere gestita meglio. Inoltre, né le politiche relative alla biodiversità e all'agricoltura, né la normativa in materia di pesticidi prevedevano misure adeguate alla protezione degli impollinatori selvatici. La Corte formula raccomandazioni al fine di migliorare tale protezione nelle politiche e nella normativa UE esistenti.

Relazione speciale della Corte dei conti europea presentata in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4, secondo comma, del TFUE.



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA



Ufficio delle pubblicazioni
dell'Unione europea

CORTE DEI CONTI EUROPEA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Modulo di contatto: eca.europa.eu/it/Pages/ContactForm.aspx
Sito Internet: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors