

BRUNO CAIO FARAGLIA*

Il ruolo e l'organizzazione del Servizio fitosanitario nazionale

CONTESTO INTERNAZIONALE

La difesa delle colture agrarie è stata un'esigenza sentita sin dai tempi remoti, come egregiamente illustrato da Baccio Baccetti¹, dell'Università degli Studi di Siena, che ci segnala osservazioni e interventi sulla sofferenza delle piante a partire da Egizi e Babilonesi in poi.

Risalgono però solo al XIV-XV secolo le prime normative fitosanitarie, come quelle in Germania sui cereali (ergotismo), la quarantena per le navi introdotta dalla Repubblica di Venezia o le misure adottate dai Medici a Firenze nel '500 contro le cavallette o contro la mosca dell'olivo, le quali rendevano obbligatorio il calendario di raccolta. Quest'ultima misura seguita anche da Napoleone I in Liguria e da Francesco I di Borbone con un decreto del 16 novembre 1840.

Alla fine dell'800, in seguito all'introduzione dall'America della peronospora della patata, dell'oidio, della peronospora e della fillossera della vite, il problema della difesa fitosanitaria da parte dello Stato divenne così importante che alcuni paesi europei si riunirono a Losanna nel 1877, per creare una base comune di protezione fitosanitaria. Si gettarono così le basi per la firma della *Convenzione di Berna*, del 1889, che introducendo le prime norme per il controllo del commercio delle piante, segna il primo passo per una legislazione fitosanitaria internazionale.

Questa evolve nella *Convenzione Internazionale per la difesa dei vegetali*,

* *Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali*

¹ B. BACCETTI, *Storia della difesa fitosanitaria fino alla metà del XIX secolo*, in «I Georgofili. Quaderni», 1, 2003, pp. 7-20.

siglata a Roma nel 1929, per poi divenire, nel 1951, in seno alla FAO la *Convenzione Internazionale per la protezione delle Piante* (IPPC).

Nell'Unione Europea l'aver un regime fitosanitario omogeneo e condiviso ha una lunga storia che dal 1977 è stata segnata in un primo momento dalla direttiva 77/93/CEE e oggi dalla direttiva 2000/29/CE.

Il 1° gennaio 1995, con la trasformazione del General Agreement Tariff and Trade (GATT) in World Trade Organization (WTO), rappresenta la data d'inizio della nuova fase per le relazioni commerciali internazionali stiamo vivendo in questo periodo, segna una nuova tappa nella storia della difesa delle piante.

Per il commercio dei vegetali e prodotti vegetali la suddetta data, con l'entrata in vigore dell'Accordo sulle misure sanitarie e fitosanitarie (Accordo SPS), rappresenta l'inizio di una profonda trasformazione della filosofia d'azione delle Organizzazioni nazionali di protezione delle piante e conseguentemente della loro strutturazione.

L'Accordo SPS se da una parte ribadisce il diritto di ogni paese ad adottare le misure fitosanitarie che ritiene più idonee per la difesa del proprio patrimonio umano, animale e vegetale, al contempo precisa che ogni misura intrapresa deve necessariamente avere una chiara giustificazione scientifica (Pest Risk Analysis - PRA) e deve minimizzare il più possibile gli ostacoli al libero commercio internazionale. Inoltre, recita sempre l'Accordo SPS, le misure fitosanitarie devono fare riferimento, quando esistenti, a norme, direttrici o raccomandazioni internazionali, identificando la Convenzione Internazionale per la Protezione delle Piante (IPPC) quale foro per la loro adozione.

Per questo, le norme, le direttrici e le raccomandazioni internazionali, che possiamo definire genericamente standard, costituiscono oggi il linguaggio comune, la metodologia condivisa e accettata.

Gli standard garantiscono per definizione la base scientifica che li ha determinati, evitando la necessità di una verifica a posteriori dei loro presupposti scientifici. Sono considerati quanto di meglio possa essere prodotto sotto il profilo tecnico scientifico nell'area di riferimento e in un determinato momento; proprio per questo hanno valore solo nel contesto che li ha prodotti e devono essere sottoposti a revisione al mutare delle condizioni o delle conoscenze.

Nel contesto del commercio internazionale, quindi, il conformarsi a quanto previsto dagli standard in termini di procedure, metodiche e sistemi di gestione o certificazione, siano essi della IPPC, dell'EPPO o della UE, garantisce il rispetto delle norme introdotte dall'Accordo SPS.

È all'interno di questo quadro internazionale, descritto molto sintetica-

mente, che si esplica l'azione normativa e di indirizzo dell'Unione europea per il settore fitosanitario, caratterizzata da un complesso pacchetto normativo che regola l'importazione e la circolazione dei vegetali e dei prodotti vegetali nella UE, impone misure fitosanitarie di emergenza in caso di focolai di organismi nocivi e al contempo lascia ai singoli Paesi membri le attività relative alle esportazioni.

Gli strumenti per la difesa del territorio nazionale che la tradizione della difesa fitosanitaria identifica, ossia la prevenzione dell'introduzione di organismi nocivi, la sorveglianza del territorio e la gestione delle emergenze, sono declinati dalla normativa comunitaria identificando degli strumenti specifici e originali che permettano la gestione della problematica in presenza del mercato unico.

Il livello di protezione contro gli organismi nocivi deve essere uguale in ogni zona dell'Unione e per questo i *Requisiti per l'importazione di vegetali e prodotti vegetali originari dei Paesi terzi* sono gli stessi per tutti i paesi membri. Le differenti condizioni fitosanitarie ed ecologiche esistenti nell'Unione europea sono tenute in conto attraverso l'introduzione del concetto di *Zona protetta*, che descrive un'area soggetta a un regime di protezione particolare in quanto non sono presenti specifici organismi nocivi, presenti nel resto del territorio.

Il territorio di ogni singolo stato deve essere considerato, ai fini fitosanitari, come parte integrante dell'unico territorio dell'Unione europea e i vegetali e i prodotti vegetali che si spostano all'interno di un territorio nazionale, quindi, necessitano dei medesimi controlli che si applicano per gli spostamenti verso altri paesi dell'Unione.

I controlli fitosanitari effettuati sulle partite di vegetali all'atto dell'attraversamento dei punti di frontiera sono stati sostituiti con controlli effettuati nei luoghi di produzione nel territorio dello stato membro speditore, interessando non più il singolo vegetale da certificare, ma tutti i vegetali interessati dalla normativa presenti nell'azienda, nonché i terreni di coltura. Prendendo in esame anche la struttura e l'organizzazione produttiva, che deve essere in grado di rispettare i dettami della normativa, è stata introdotta una sorta di certificazione di processo.

La normativa comunitaria sottolinea la responsabilità degli operatori agricoli per le singole partite prodotte e demanda alle strutture di controllo (SFN per l'Italia) il compito di sorvegliare il funzionamento dell'intero sistema e verificare che le produzioni siano effettuate nel rispetto dei dettami previsti dalla normativa.

I controlli si rivolgono, quindi, a un limitato numero di specie vegetali, di

tipologie produttive e di organismi pericolosi, instaurando una collaborazione tra i tecnici del Servizio fitosanitario nazionale e gli operatori agricoli per ricercare, come richiede la normativa, le possibili soluzioni in caso di emergenza. A tal fine tutti i produttori interessati nella produzione dei vegetali elencati nella direttiva 2000/29/CE, sono iscritti in un *Registro ufficiale dei produttori*.

L'inserimento del produttore nel sistema di sorveglianza fitosanitaria è attestato dal *Passaporto delle piante*, che accompagna i vegetali nei vari spostamenti all'interno e all'esterno di uno stato membro fino all'utilizzatore finale. Il suo utilizzo permette, in caso di problemi, di risalire al produttore originario di un vegetale o di un prodotto vegetale portatore di organismi nocivi da quarantena, in modo da consentire la tempestiva applicazione delle misure necessarie.

La rintracciabilità di eventuali problemi fitosanitari è completata dall'obbligo per i produttori di compilare un *Registro dei passaporti*, sia in carico che in scarico, per ogni movimento di vegetali e prodotti vegetali interessati dalla normativa.

Nonostante l'uso di questi strumenti sia stato il frutto di una profonda e coerente elaborazione, questi 18 anni di applicazione del sistema hanno evidenziato un certo distacco tra la costruzione teorica e l'applicazione sul territorio della UE, tanto che nel 2010 sono stati presentati i risultati di una profonda analisi del settore fitosanitario, richiesta appositamente dalla Commissione, ed è iniziata la revisione di tutto il sistema.

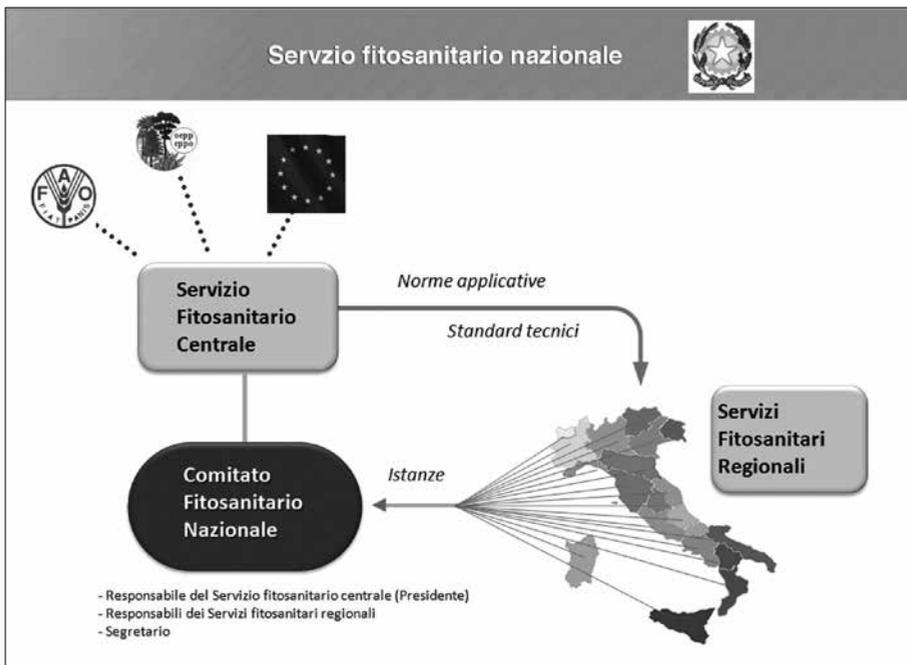
Senza entrare nel merito dei molteplici aspetti che sarebbe necessario migliorare e che sono oggetto della discussione in corso, è il caso di sottolineare che gli attuali tempi eccessivamente lunghi, con cui si adatta la normativa alle mutate esigenze fitosanitarie del territorio dell'unione europea, rappresentano uno dei problemi maggiori nel realizzare i necessari interventi di difesa. Questo rappresenta un grave limite per l'adozione delle misure fitosanitarie sui vegetali in importazione, ma lo è ancora di più in caso di emergenze fitosanitarie nel territorio dell'Unione ove la necessità di una imposizione immediata di misure fitosanitarie si scontra con i lunghi tempi di discussione in seno al *Comitato fitosanitario permanente* a Bruxelles.

Inoltre, il regime fitosanitario europeo si basa sostanzialmente su un intervento a posteriori, quando si verifica un problema e anche l'adozione di misure fitosanitarie, sia nazionali che comunitarie, avviene spesso quando si è verificata l'introduzione o il ritrovamento occasionale di un organismo nocivo, comportando l'intervento sul focolaio rinvenuto. Questo sistema, se da un lato permette un'efficiente allocazione delle risorse, che vengono concentrate sulla vigilanza del sistema, diviene altamente inefficiente se non viene completato con una efficace capacità di intervento d'urgenza.

Un altro problema deriva dal fatto che i singoli Paesi membri hanno rischi fitosanitari diversi e diverse priorità in funzione della loro peculiarità geografica e/o produttiva, così come avviene anche a livello nazionale con le differenze esistenti tra le 20 regioni italiane. In assenza di una pianificazione strategica condivisa, che rispetti le necessità e le priorità di tutte le componenti, di meccanismi di modulazione degli interventi e di un sistema di verifica a posteriori, è evidente il rischio di forti difformità applicative e di discrepanze nella scelta degli obiettivi di protezione.

ORGANIZZAZIONE DEL SFN

Prendendo spunto dalla necessità del recepimento della direttiva della Commissione n. 2002/89/CE, che introduceva nel regime fitosanitario comunitario i meccanismi di giustificazione scientifica e di equivalenza per il rispetto dell'Accordo SPS, nonché nuove norme in materia di controlli all'importazione, si è deciso di aggiornare l'organizzazione del Servizio fitosanitario nazionale, adottando il decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 214.



Vengono ridefinite le regole per l'intero settore e tra le varie innovazioni viene abrogata la vetusta legge n. 987/31 che era ancora in vigore, vengono aggiornate le competenze del Servizio fitosanitario centrale e dei Servizi fitosanitari regionali quali componenti del Servizio fitosanitario nazionale, vengono istituiti il Comitato fitosanitario nazionale, con compiti tecnici consultivi e propositivi per il settore, nonché la Rete laboratoristica nazionale, per le mutate esigenze del comparto.

Nonostante il cospicuo sforzo organizzativo che ha dato un nuovo impulso e nuovi strumenti all'attività del Servizio fitosanitario nazionale, rendendolo più attinente alle nuove necessità, a tutt'oggi non si è riuscito a dare completa applicazione alle norme contenute nel D.Lgs. 214/05; le attuali strutture del Servizio fitosanitario nazionale, seppur migliorate nel corso del tempo, vedono una forte limitazione della loro capacità di intervento, legata da un lato alla scarsa considerazione che ricevono dai vertici delle strutture amministrative e dall'altro alla riduzione della spesa pubblica, apparendo spesso inadeguate a svolgere il proprio compito di controllo e sorveglianza del territorio nazionale.

Permangono ancora realtà regionali estremamente diversificate sia per strutture che per allocazione delle risorse umane e tecniche; a fianco di Servizi ben strutturati, dotati di laboratori, e spesso in rapporto con Istituti universitari, vi sono Servizi quasi inesistenti carenti anche nelle attrezzature obbligatorie per i punti di entrata, le cui energie vengono spesso dirottate verso altre funzioni.

Il perdurare del mancato perfezionamento dell'organizzazione del Servizio fitosanitario nazionale nelle sue varie componenti, ha portato nel 2009 la UE ad avviare una procedura di infrazione comunitaria in merito alla mancata applicazione delle norme fitosanitarie.

A seguito di ciò è stata effettuata una approfondita elaborazione che ha permesso di identificare i parametri tecnici sulla base dei quali definire la necessità di personale del Servizio fitosanitario nazionale, considerando che sommariamente le attività di competenza possono essere così elencate:

Per il Servizio fitosanitario centrale:

- la cura dei rapporti con l'Unione Europea, in particolare col Comitato fitosanitario permanente, con le organizzazioni per la protezione dei vegetali degli altri Paesi e con le Organizzazioni internazionali operanti nel settore fitosanitario (FAO, WTO, EPPO, ecc.);
- il coordinamento, l'armonizzazione e la vigilanza sull'applicazione delle normative fitosanitarie nel territorio nazionale, con riferimento alle Amministrazioni competenti;

- la determinazione degli standard tecnici cui debbono attenersi i Servizi fitosanitari regionali e la determinazione dei requisiti di professionalità e delle dotazioni minime occorrenti per ottenere l'autorizzazione all'attività disciplinata dalla legge;
- la predisposizione dei provvedimenti relativi al recepimento di norme comunitarie in materia fitosanitaria e la determinazione delle linee generali di salvaguardia fitosanitaria nazionale, compresa la formulazione di programmi di emergenza e la predisposizione di provvedimenti di lotta fitosanitaria obbligatoria;
- la raccolta e la divulgazione di dati nazionali relativi alla presenza e alla diffusione di organismi nocivi ai vegetali e ai prodotti vegetali.

Per i Servizi fitosanitari regionali:

- l'applicazione sul territorio delle direttive fitosanitarie recepite nell'ordinamento nazionale, con particolare riguardo al controllo e la vigilanza ufficiale sullo stato fitosanitario dei vegetali coltivati e spontanei al fine di verificare la presenza di organismi nocivi;
- l'effettuazione dei controlli fitosanitari ai fini del rilascio dei certificati di import ed export;
- la prescrizione sul territorio di competenza delle misure ufficiali necessarie a eradicare o contenere la diffusione dei parassiti nei vegetali;
- l'istituzione di zone caratterizzate da uno specifico status fitosanitario e la prescrizione per tali zone di tutte le misure fitosanitarie idonee a prevenire la diffusione di organismi nocivi;
- il controllo circa l'applicazione delle misure fitosanitarie locali e nazionali;
- il rilascio delle autorizzazioni previste dalla normativa fitosanitaria, dietro ispezioni sia preventive sia periodiche presso i luoghi di produzione;
- la raccolta e la divulgazione di dati relativi alla presenza e alla diffusione di organismi nocivi ai vegetali e ai prodotti vegetali anche attraverso l'effettuazione di indagini sistematiche;
- la comunicazione al Servizio fitosanitario centrale della presenza di organismi nocivi precedentemente non presenti nel territorio di propria competenza;
- la predisposizione di relazioni periodiche sullo stato fitosanitario da inviare al Servizio fitosanitario centrale.

Queste attività, che devono essere svolte dai 19 Servizi regionali e dai 2 Servizi delle province di Trento e Bolzano, sono caratterizzate dai numeri riportati nella tabella 1.

Considerando che gli interventi per le emergenze fitosanitarie sono in aggiunta all'ordinario carico di competenze, appare evidente l'insufficiente dotazione di personale e di mezzi.

Pertanto, sulla base della necessità di un rafforzamento del Servizio fitosanitario nazionale evidenziata dalla suddetta elaborazione dei parametri tecnici, nel mese di aprile del 2010 è stata siglata una intesa tra Stato e Regioni che, tra l'altro, identifica le idonee dotazioni di organico per ogni Servizio fitosanitario regionale, prevedendo nel complesso 668 Ispettori fitosanitari, 231 tecnici di supporto e 104 amministrativi.

A tutt'oggi nessuna Regione è riuscita a individuare le risorse necessarie per procedere a tale adeguamento del Servizio fitosanitario nazionale.

Nello stesso periodo, si è sviluppato in sede internazionale un interessante dibattito strettamente collegato all'organizzazione del Servizio fitosanitario nazionale riguardante le caratteristiche dell'Ispettore fitosanitario e il suo ruolo nello svolgimento dei compiti assegnati alle Organizzazioni di protezione delle piante.

Se da un lato appare evidente il ruolo esclusivo che gli ispettori fitosanitari rivestono nella certificazione fitosanitaria, in quanto espressamente richiamato dalla Convenzione internazionale per la protezione delle piante che ribadisce la specifica che debbano essere pubblici ufficiali, dall'altro resta aperta la problematica inerente le altre attività dei Servizi e in particolare quelle legate alla sorveglianza dei territori e alle azioni di eradicazione, solo talvolta legate alla necessità di ufficializzare gli interventi.

Il dibattito è ancora aperto e soprattutto in sede nazionale si avverte la necessità di addivenire a una definizione normativa che differenzi i controlli effettuati nell'ambito di una sorveglianza generale dai controlli con carattere di ufficialità che, avendo caratteristiche di rilevanza esterna, devono essere effettuati in nome e per conto del Servizio fitosanitario nazionale da pubblici ufficiali nella qualità di ispettori fitosanitari, che garantiscono la competenza, l'imparzialità e la riservatezza dei dati.

Sedi periferiche	45 in 105 provincie
punti di entrata (sia aerei che portuali)	65
Laboratori	26
Aziende soggette a controllo obbligatorio almeno una volta l'anno	23.355
Certificati per partite in importazione	29.510
Certificati per partite in esportazione	43.867
Ispettori fitosanitari	337 (più 48 a part-time)
Personale temporaneo per monitoraggi	185

Tab. 1

Al tempo stesso, vista la molteplicità dei compiti assegnati al Servizio fitosanitario nazionale, è necessaria l'individuazione di una figura tecnica che permetta di affiancare l'ispettore fitosanitario nello svolgimento delle varie mansioni. Si consente così una migliore allocazione delle risorse e si riservano alla figura dell'ispettore fitosanitario (la cui formazione, comprendendo titolo di studio, formazione specifica e necessario periodo di affiancamento, richiede ingenti risorse e lunghi periodi) le funzioni caratterizzate dalla necessità di ufficializzazione.

Così tutte le attività di monitoraggio del territorio, la sorveglianza di routine dei luoghi di trasformazione e commercializzazione, le istruttorie di verifica dei produttori ai vari livelli, nonché i controlli relativi ai programmi di eradicazione possono proficuamente essere assegnati a tecnici formati allo scopo, in modo da affrancare i Servizi fitosanitari regionali dalla cronica carenza di ispettori fitosanitari.

In questa linea di riorganizzazione e proprio in funzione delle molteplici competenze, appare inoltre necessario individuare, così come hanno già fatto alcuni Servizi fitosanitari regionali, dei referenti di settore che approfondiscano le tematiche, fungano da riferimento all'interno degli uffici e mantengano uno scambio permanente con i referenti degli altri Servizi, degli Enti di ricerca e del mondo produttivo, al fine di risolvere la permanente scarsa circolazione delle informazioni, delle istanze e delle necessità.

GOVERNANCE

Sempre in materia di organizzazione del Servizio fitosanitario nazionale, la complessità della gestione fitosanitaria del territorio sia nei confronti dei paesi terzi che dell'Unione europea richiede un elevato grado di coordinamento, per permettere sia l'omogenea applicazione delle normative sul territorio nazionale che la corretta trasmissione delle informazioni tra il Servizio fitosanitario nazionale, nelle sue varie componenti, le Organizzazioni internazionali e i Servizi fitosanitari degli altri Paesi.

Appare prioritario incrementare l'omogeneità della interpretazione sull'applicazione delle norme comunitarie e nazionali, in particolare il decreto legislativo 214/05, per ridurre le differenze esistenti tra le Regioni che possono portare a rilevanti differenze nelle strategie di controllo e nell'organizzazione dei Servizi fitosanitari regionali.

In tale direzione l'attività del Comitato fitosanitario nazionale, istituito dal D. Lgs. 214/05 con compiti tecnici consultivi e propositivi, fornendo il

foro nazionale in cui coordinare le attività del Servizio, permette di condividere e uniformare le esperienze. Tra l'altro, il Comitato fitosanitario nazionale approfondisce in maniera collegiale le tematiche complesse istituendo gruppi di lavoro, in cui vengono coinvolti ispettori fitosanitari delle varie regioni ed esperti esterni, con il duplice scopo di portare nel gruppo le esperienze regionali, quali la conoscenza dei sistemi produttivi e le esigenze fitosanitarie del territorio, nonché condividere le misure che dovranno essere applicate.

Nonostante questo indiscusso miglioramento nella condivisione delle esperienze e delle necessità, molti passi in avanti devono essere ancora compiuti. I soggetti coinvolti nella difesa delle piante sono numerosi ed è necessario sviluppare una rete con la quale si riesca a sfruttare tutte le sinergie possibili.

Il Servizio fitosanitario nazionale, le Università e gli Enti di ricerca, i Laboratori, nonché i Settori produttivi e le Associazioni di settore, ognuno con le proprie competenze, svolgono un importante ruolo nella difesa delle piante, delle produzioni e dell'ambiente. Lo stesso singolo cittadino può concorrere, modificando l'attuale approccio alle emergenze, alla creazione di un Sistema Nazionale che rafforzi l'efficacia dell'azione di protezione dei vegetali nei suoi vari aspetti e, quindi, permetta un miglioramento della posizione nazionale nel contesto internazionale.

In questa ottica, oltre a portare a compimento l'applicazione della normativa in vigore, appare necessario rafforzare o creare da zero i seguenti strumenti:

- i meccanismi di verifica del funzionamento dei SFR e dell'applicazione normativa;
- il coordinamento e lo scambio delle informazioni tra tutti i soggetti interessati;
- il collegamento con le Università e gli Enti di ricerca;
- i meccanismi di feed back con il mondo produttivo;
- i meccanismi di allerta per le nuove introduzioni.

Se osserviamo in estrema sintesi le attività connesse alla protezione delle piante, che si riassumono in essere presenti attivamente ai tavoli delle Organizzazioni internazionali, diffondere le notizie e i dati internazionali verso i soggetti interessati, dare applicazione alle normative di settore, condividere e applicare le misure di eradicazione a seguito di emergenze, raccogliere le istanze provenienti dal territorio, tutelare il sistema produttivo e il patrimonio ambientale, appare evidente la necessità di un elevato coordinamento di tutte le strutture coinvolte e di un sistema dotato di procedure chiare e definite.

Per tutto questo, quindi, è necessario che il Servizio fitosanitario nazionale, oltre a un coordinamento e a un sistema di circolazione delle informazioni, si doti di una buona pianificazione strategica di lungo periodo, nonché di un piano periodico delle attività, che permetta la migliore allocazione delle risorse e programmi gli interventi nei vari ambiti del settore. Le risorse a disposizione sono sempre più scarse mentre, come abbiamo visto, è sempre più difficile prevenire l'introduzione di organismi nocivi. La pianificazione strategica oltre a identificare le priorità in termini di rischi fitosanitari e di analisi costi-benefici, permette l'identificazione di strumenti innovativi o l'adozione di sistemi di misure integrate di gestione del rischio, che sfruttando le sinergie e una diversa organizzazione dei controlli, possono aiutare a sopperire alla cronica carenza di risorse ottenendo gli stessi risultati positivi.

Pertanto, le molteplici attività e le differenti istanze e priorità provenienti dai differenti territori devono essere ricondotte all'interno di un quadro d'insieme che impedisca duplicazioni e contrapposizioni, che possono creare falle consistenti nella difesa del territorio nazionale. Troppo spesso un focolaio che insorge in una porzione di territorio è considerato un evento isolato, di cui si comprendono le cospicue ricadute sui territori circostanti solo a posteriori, quando le possibilità di intervento sono compromesse del tutto o richiedono risorse decuplicate.

In questo contesto, appare evidente l'importanza di disporre di una base dati affidabile in importazione quanto in esportazione, visto che le voci ISTAT hanno accorpamenti non utilizzabili ai fini fitosanitari, che permetta una efficace analisi del settore e diventi la base per lo sviluppo di una corretta elaborazione strategica.

Come abbiamo visto la normativa internazionale (Accordo SPS) e gli standard derivati a ogni livello, assumono sempre più un peso consistente, influenzando le normative delle Organizzazioni di protezione delle piante di tutto mondo. Assistiamo a un progressivo uniformarsi delle impostazioni di fondo e spesso gli standard condizionano la scelta delle misure fitosanitarie da adottare. Nel contesto europeo la materia fitosanitaria è definita in massima parte dalle normative elaborate a Bruxelles in seno al Comitato fitosanitario permanente, costituito dalle delegazioni dei Servizi di protezione delle piante dei 27 paesi membri, il quale sempre più spesso sviluppa le tematiche in ristretti gruppi di lavoro ad hoc.

I margini di intervento sulle normative in elaborazione che rimangono al Servizio fitosanitario nazionale si restringono sempre più e sono delimitati da una parte dal quadro normativo e dagli standard internazionali, dall'altra dalla completezza dei dossier scientifici, necessari a supportare qualsiasi propo-

sta. In definitiva la possibilità di difesa degli interessi nazionali è direttamente dipendente dalla efficacia con cui si partecipa ai tavoli ove si definiscono gli aspetti ritenuti “tecnici”, nonché dalla capacità di portare a detti tavoli le istanze e gli interessi del sistema nazionale.

CONTROLLI ALL'IMPORTAZIONE

La continua crescita del volume e delle tipologie degli scambi commerciali internazionali, che avvengono con una velocità sempre crescente, è strettamente connessa alla richiesta sempre più pressante di ridurre al minimo ogni ostacolo al libero scambio internazionale.

Nel settore della difesa fitosanitaria, tutto questo significa effettuare i necessari controlli con tempi di sosta sempre minori e per alcune tipologie di prodotto ispezionare solo alcune delle spedizioni in arrivo nel paese interessato, con la diretta conseguenza di incrementare parallelamente il trasporto di organismi nocivi da un paese all'altro.

L'effettuazione di controlli sistematici è permessa, ai sensi dell'Accordo SPS, solo su quei vegetali e per quegli organismi nocivi che sono oggetto della normativa comunitaria e il cui inserimento avviene solo dopo il completamento della valutazione del rischio fitosanitario (PRA).

Nel rispetto delle normative della UE, le ispezioni fitosanitarie vengono effettuate obbligatoriamente su tutte le partite di vegetali e prodotti vegetali in importazione, elencati negli allegati della direttiva 2000/29/CE, attraverso controlli attuati su di un campione più o meno rappresentativo della spedizione. Da questo deriva che anche per questi esiste sempre la possibilità di introdurre un organismo nocivo nonostante il controllo. Per definizione l'unica importazione che presenta un rischio pari a zero è quella vietata.

Inoltre, la lista di organismi di quarantena (gli allegati suddetti), per i quali effettuare il controllo obbligatorio all'importazione, viene periodicamente aggiornata dal Comitato fitosanitario permanente di Bruxelles, ma i tempi di modifica sono così lunghi che spesso non permettono l'adeguata difesa nei confronti delle nuove vie di entrata. Ogni ritardo nell'adeguare gli allegati ai nuovi flussi commerciali, non autorizzando i controlli che sarebbero necessari, costituisce un rischio di introduzione di nuovi organismi nocivi.

A questa situazione, si somma il rischio derivante dalle introduzioni illegali che non subiscono il controllo fitosanitario o l'incauta introduzione di materiale di moltiplicazione non controllato, nonché l'introduzione a seguito

di diffusione naturale (vedi Tuta assoluta) o a seguito di materiale non vegetale (vedi Diabrotica virgifera).

A livello europeo, la riorganizzazione delle procedure doganali a seguito del mercato unico ha modificato il sistema di controlli effettuati dalle Autorità doganali sulle merci in importazione, trasformando il controllo sistematico delle partite in arrivo in un controllo a campione, spesso solo documentale e a posteriori, effettuato su una ridotta percentuale di arrivi e adottando modalità di controllo diverse in funzione di parametri del rischio predefiniti. L'Agenzia delle dogane effettua mediamente il controllo fisico del 1-3% delle merci in importazione.

Questa profonda modificazione ha fatto cadere la certezza storica che le dogane fossero la rete su cui tutti i prodotti si fermavano e per i quali i Servizi di protezione delle piante venissero sicuramente chiamati in causa, nel caso si trattasse di importazioni di vegetali e prodotti vegetali.

Venuta meno questa certezza è stato necessario definire dei metodi di informazione in modo che le procedure e le formalità fitosanitarie fossero espletate prima dello sdoganamento. A questo scopo la direttiva del Consiglio 2002/89/CE ha introdotto la necessità di un buon coordinamento tra le Autorità doganali e i Servizi di protezione delle piante e mette sotto il controllo di entrambi le spedizioni di vegetali e prodotti vegetali elencati nell'allegato V, parte b, della direttiva del Consiglio 2000/29/CE. Ha introdotto, inoltre, la richiesta che gli importatori appongano su uno dei documenti necessari per l'assoggettamento al regime doganale, le informazioni relative alla composizione della spedizione in modo da evidenziare che contiene vegetali o prodotti vegetali da sottoporre a controllo fitosanitario. Nonché ha ridefinito le procedure di controllo, distinguendole tra "controlli documentali", "controlli d'identità" e "ispezione fitosanitaria" migliorando l'effettuazione delle stesse.

L'attività di controllo e di contrasto all'introduzione di organismi nocivi è pertanto una impari lotta per tutte le Organizzazioni di difesa delle piante. Nel nostro paese, nonostante le modifiche introdotte, permangono evidenti problemi connessi alla scarsa comunicazione tra il sistema doganale e il Servizio fitosanitario nazionale. Troppo spesso partite in importazione vengono messe in libera pratica senza che il Servizio fitosanitario sia informato sull'introduzione di detto materiale.

Il sistema informatizzato dell'Agenzia delle dogane registra ogni partita in ingresso e in attesa che si perfezioni il sistema, rendendo automatica la non possibilità di terminare le operazioni doganali senza il necessario nulla osta del Servizio fitosanitario nazionale, sarebbe di grande utilità per l'operatività dei controlli avere la possibilità di accedere a detto sistema informativo, an-

che in modalità di sola lettura, per conoscere le partite in arrivo e organizzare quotidianamente le ispezioni necessarie.

Come già accennato, i punti di ingresso nazionali, che operano come punti di ingresso per tutta la UE, manifestano una situazione estremamente diversificata. Nonostante il grande flusso di controlli a cui si deve fare fronte, non si dispone di una definizione nazionale delle strutture necessarie allo svolgimento dei controlli fitosanitari e delle procedure necessarie alla gestione delle partite non conformi.

Questo determina che molti punti di entrata pur soddisfacendo i requisiti minimi definiti dalla normativa comunitaria, non favoriscano lo svolgimento di efficaci ed efficienti controlli fitosanitari, costringendo a fare i conti con spazi operativi limitati e distanze cospicue tra i locali di controllo e le merci da ispezionare. Per contrappunto esistono punti di entrata dotati di laboratori mobili in grado di effettuare alcuni tipi di diagnostica a distanza, essendo collegati via web ai laboratori e alle sedi universitarie. Tutto ciò evidenzia la necessità di una maggiore uniformità nelle procedure e nell'effettuazione dei controlli.

Proprio per questo, l'aggiornamento permanente degli ispettori fitosanitari con corsi nazionali, può rappresentare un valido strumento per uniformare le procedure e i comportamenti; quindi per migliorare la capacità di intercettare eventuali organismi nocivi in importazione. Specie se basato su un Manuale operativo nazionale per le ispezioni fitosanitarie, alla cui elaborazione uno specifico gruppo di lavoro del Servizio fitosanitario nazionale ha già iniziato a lavorare da qualche tempo.

A questo si deve aggiungere la grande opportunità di uniformazione offerta dall'incrementare l'applicazione dei numerosi Standard internazionali per le misure fitosanitarie (ISPM), relativi ai controlli fitosanitari e alle importazioni, che si ritiene debba assumere oggi un ruolo di primaria importanza.

- ISPM 20 Guidelines for a phytosanitary import regulatory system;
- ISPM 23 Guidelines for inspection;
- ISPM 25 Consignments in transit;
- ISPM 12 Phytosanitary certificates;
- ISPM 15 Regulation of wood packaging material in international trade;
- ISPM 13 Guidelines for the notification of non-compliance and emergency action;
- ISPM 14 The use of integrated measures in a systems approach for pest risk management.

La mancanza di dati reali circa i flussi commerciali in entrata non permette un'adeguata valutazione della necessità dei singoli punti di entrata, che potrebbero anche essere in numero eccessivo, impedendo quindi una ottimizzazione del-

le risorse sul territorio nazionale. Inoltre sono senza alcuna distinzione rispetto alle merci in importazione, il che impedisce di formulare eventuali ipotesi circa la specializzazione degli ispettori fitosanitari addetti ai controlli.

La già citata mancanza di dati reali circa i flussi commerciali in entrata reca in sé un altro grave fattore limitante. Disporre di dati specifici, disaggregati, permette di definire, sulla base dei comportamenti storici, il rapporto tra numero di partite importate e le eventuali non-conformità, definendo una graduatoria del rischio in funzione del vegetale e dell'origine. Sarebbe addirittura possibile valutare il grado di affidabilità anche in funzione del singolo flusso commerciale o del singolo esportatore di ogni paese terzo.

Appare evidente che perfezionare nel più breve tempo possibile il sistema informativo fitosanitario, in corso di realizzazione, permetterebbe una netta facilitazione nello svolgimento dei controlli fitosanitari, nonché permetterebbe una pianificazione strategica dei controlli con la conseguente corretta allocazione delle risorse. Pertanto, essendo già realizzato il sistema che deve ricevere i dati, risulta urgente che i Servizi fitosanitari regionali adeguino i propri sistemi di registrazione e i dati in loro possesso per completare la base dati nazionale.

In sede di elaborazione della pianificazione strategica dei controlli, appare necessario, inoltre, tenere in considerazione la lista di allerta, redatta con grande dispendio di energie dall'EPPO, al fine di prevenire l'introduzione proprio di quegli organismi ritenuti a potenziale alto rischio. Attualmente, la possibilità di effettuare controlli random sulle merci non soggette a controlli obbligatori, prevista dalla normativa comunitaria, non viene sfruttata che in minima parte considerando la notevole mole di controlli obbligatori che i Servizi fitosanitari regionali devono già svolgere.

Un altro fattore di elevata importanza per la funzionalità dei controlli fitosanitari presso i punti di entrata è rappresentato dalla possibilità di disporre di risultati di analisi e di conferme diagnostiche in tempi rapidi. Questa possibilità dipende, oltre che da corrette procedure di campionamento e trasporto dei campioni, procedure che dovrebbero figurare nel citato manuale nazionale, dalla disponibilità della rete di laboratori prevista dal D.Lgs 214/05, a cui non si è ancora data completa applicazione.

SORVEGLIANZA DEL TERRITORIO

La conoscenza e la conseguente sorveglianza del territorio è da ritenersi, insieme ai controlli all'importazione, l'attività fondamentale di una Organizzazione nazionale di protezione delle piante, anche alla luce del fatto che la Convenzione

internazionale per la protezione delle piante richiede la definizione dello status fitosanitario di ogni organismo nocivo soggetto a misure fitosanitarie.

Sono interessanti al riguardo le definizioni inserite nello standard n. 5 della IPPC/FAO, relativo al glossario dei termini fitosanitari (appresso riportate):

surveillance	An <i>official</i> process which collects and records data on <i>pest occurrence</i> or absence by <i>survey</i> , <i>monitoring</i> or other procedures [CEPM, 1996]
survey	An <i>official</i> procedure conducted over a defined period of time to determine the characteristics of a <i>pest</i> population or to determine which species <i>occur</i> in an <i>area</i> [FAO, 1990; revised CEPM, 1996]
monitoring	An official ongoing process to verify phytosanitary situations [CEPM, 1996].

Già da queste definizioni si comprende la necessità di riorganizzare il Servizio fitosanitario nazionale per svolgere una costante attività di sorveglianza che permetta, attraverso la messa in atto di tutti gli strumenti utili, di arrivare a una conoscenza del territorio basata su informazioni in tempo reale e non su base bibliografica, permettendo così un tempestivo intervento in caso di necessità.

Tra l'altro, la normativa comunitaria prevede il controllo delle produzioni in ogni fase della loro produzione e commercializzazione nel territorio della UE, nonché la sorveglianza del territorio per vigilare su ogni nuova introduzione di organismi nocivi da quarantena.

Organizzare un buon piano di sorveglianza del territorio permette di ottemperare a tutte queste evenienze e, inoltre, pone le basi per il riconoscimento di equivalenza degli status fitosanitari ai sensi dell'Accordo SPS. Per questo si ritiene utile sottolineare che le attività legate alla sorveglianza non devono limitarsi alle semplici osservazioni ma devono essere illustrabili, qualora necessario, avendo registrato le ispezioni, i comportamenti, le analisi.

Anche in questo caso, l'applicazione dei seguenti ISPMs sulla sorveglianza, delineando le procedure elaborate a livello internazionale, facilitano l'accettazione da parte di terzi dei risultati delle attività svolte:

ISPM 6: Guidelines for Surveillance

ISPM 8: Determination of pest status in an area

ISPM 17: Pest reporting

Quindi, per ogni organismo nocivo da considerare si delinea uno specifico piano di sorveglianza e per ognuno di questi è necessario dare risposta alle seguenti domande:

Perché? primo ritrovamento, richiesta dalla legislazione, definizione di PFA, follow-up

Cosa? organismo nocivo

Dove? area geografica, piante ospiti, sistemi di produzione, habitat naturali, ecc.

Quando? data, frequenza, durata (in funzione di: biologia dell'organismo, espressione dei sintomi, presenza delle popolazioni o dell'accrescimento vegetale)

Una volta definito il perché, il cosa, il dove e il quando di un piano di sorveglianza, che in definitiva costituiscono l'elaborazione di base circa la sua necessità, è fondamentale definire il Come, specificando la metodologia: ossia il campionamento, la diagnostica, la registrazione dei dati e il reporting.

La pianificazione strategica nazionale, di cui si è già accennato, definendo sia i piani di sorveglianza resi obbligatori dalla normativa comunitaria sia quelli ritenuti collegialmente necessari al sistema nazionale, eviterebbe la duplicazione delle attività relativa alla continua addizione di nuovi monitoraggi. La migliore allocazione delle risorse, anche in questo caso, non si otterrebbe solo evitando le duplicazioni ma anche stabilendo un ordine di priorità circa gli obiettivi da perseguire a livello nazionale.

L'adozione di piani di sorveglianza permette anche l'uniformità della scelta e della raccolta dei dati, rendendo addizionabili e confrontabili i dati provenienti dalle differenti regioni, con il duplice vantaggio di una migliore comprensione in occasione delle presentazioni internazionali e della possibilità di utilizzare le informazioni nelle successive elaborazioni sia scientifiche che strategiche.

Appare evidente la stretta correlazione che esiste tra la conoscenza del territorio e la possibilità di avere un rapido ed efficace intervento in caso di emergenze fitosanitarie. L'aver immediata notizia dell'introduzione di un nuovo organismo nocivo significa intervenire su un focolaio poco esteso geograficamente che ancora non ha manifestato i danni economici; focolaio in cui l'organismo nocivo non si è ancora diffuso a pieno tra i possibili ospiti e in cui, talvolta, si riesce addirittura a evitare la diffusione di lunga distanza connessa con le attività di commercializzazione e di vivaismo.

In definitiva, disporre dei dati relativi alla sorveglianza del territorio permette di vedere questo esercizio non solo come costo necessario, ma come opportunità di cui avvalersi nelle esportazioni, se non direttamente come valore aggiunto alla qualità delle merci, come possibilità di difesa contro gli attacchi ai nostri prodotti o nei contenziosi internazionali. Nei confronti internazionali, la richiesta più frequente è che si soddisfa con maggiori difficol-

tà, riguarda la documentazione che attesta le aree di presenza o assenza degli organismi nocivi.

Non si deve, infine, sottovalutare l'utilità rappresentata dal concetto di area libera e di luogo o sito di produzione libero, espressi dagli ISPM 4 (Requirements for the establishment of pest free areas) e 10 (Requirements for the establishment of pest free places of production and pest free production sites). Sui prodotti originari o provenienti da aree ove è nota la presenza di un determinato organismo nocivo il paese importatore può imporre, come abbiamo visto, misure fitosanitarie per ridurre il rischio di introduzione dell'organismo nocivo in questione. Dimostrare l'assenza dell'organismo in questione in un'area o in un luogo di produzione, fa venire meno quella giustificazione necessaria per adottare le misure protettive e di fatto vieta, ai sensi dell'Accordo SPS, l'uso di misure fitosanitarie da parte del paese importatore. La dichiarazione di area o luogo libero deve comunque essere dimostrata attraverso dati attendibili, nonché il rispetto dei citati standard, in assenza dei quali i prodotti nazionali possono avere preclusi importanti mercati internazionali.

EMERGENZE FITOSANITARIE

I costi derivanti dalle emergenze nazionali in atto mettono in luce il ruolo strategico di difesa e prevenzione che deve essere svolto dal Servizio fitosanitario nazionale, in connessione con tutte le altre istituzioni interessate alla difesa delle piante; inoltre, come già accennato, evidenziano che riuscire a individuare una via di introduzione prima che venga introdotto l'organismo nocivo significa ridurre spesso a zero i costi di eradicazione connessi e pertanto sottolineano la necessità di investire nel sistema di prevenzione per non affrontare costi decuplicati a posteriori, che spesso non possono ottenere i risultati sperati.

Nonostante ciò, molto si può sperare di ottenere se, in occasione del verificarsi di emergenze fitosanitarie, l'Organizzazione nazionale di protezione delle piante dispone di un efficace sistema di gestione delle emergenze.

Troppo spesso si è verificato che le necessarie misure fitosanitarie di eradicazione o di contenimento non hanno ottenuto gli effetti previsti perché sono state messe in atto con eccessiva lentezza o con limitato intervento, compromettendo la loro efficacia strettamente legata alle necessità di drasticità e immediatezza.

Al riguardo la bibliografia internazionale ci informa che un programma di eradicazione si compone di tre elementi fondamentali: il controllo per deter-

minare esattamente la distribuzione dell'organismo nocivo, il contenimento per evitare la sua diffusione e le misure di eradicazione per effettuare la sua eliminazione. Si aggiunge a questo la necessità di verificare nel lungo periodo l'assenza dell'organismo in questione.

Senza entrare negli aspetti propri dei singoli elementi fondamentali, ben definiti dall'ISPM 9 (Guidelines for pest eradication programmes) si sottolinea la necessità che il Servizio fitosanitario nazionale adotti un piano nazionale preventivo per la gestione delle emergenze (Contingency Plan), che identifichi i ruoli, le strutture, le procedure e le fonti finanziarie per gli eventuali programmi di eradicazione. Questo, tra l'altro, fa risparmiare tempo per le eventuali delibere, le valutazioni preliminari e le investigazioni necessarie, rendendo il programma di eradicazione progettato eseguibile rapidamente ed efficacemente. È quindi necessario che il piano nazionale preventivo per la gestione delle emergenze contenga, per ogni organismo nocivo di cui si teme l'introduzione, il programma di eradicazione (action plan) relativo in cui sono descritte preliminarmente tutte le azioni da mettere in atto al verificarsi dell'emergenza.

Per quanto attiene alla gestione delle emergenze, c'è un altro aspetto che necessita dei dovuti approfondimenti. Gli interventi di eradicazione di un focolaio, anche se sono costosi e spesso colpiscono specifiche categorie, permettono di evitare o spesso di procrastinare ingenti danni in termini di perdite di prodotto, di capacità produttive o di quote di mercato, nonché rilevanti danni ambientali. Inoltre le stesse misure fitosanitarie hanno una diretta ricaduta sull'economia di interi territori e sui loro sistemi produttivi. Il danno, pertanto, è da ritenersi spesso un danno collettivo.

L'esperienza ci ha insegnato che un intervento di lotta obbligatoria ha possibilità di riuscita solo se la collettività si fa carico dei costi che attualmente sono a carico dei singoli soggetti direttamente interessati sul momento. In caso contrario il singolo è tentato di nascondere il fatto il più possibile per evitare i costi derivanti.

Pertanto, nonostante la congiuntura economica totalmente sfavorevole, è necessario che si ricerchino tutte le vie possibili per ottenere la giusta sensibilità politica nell'allocazione delle risorse necessarie, che deve essere affiancata da un'adeguata base giuridica, in grado di permettere un intervento rapido ed efficace.

La presenza di organismi nocivi sul territorio nazionale comporta anche conseguenze sul commercio internazionale. La sola notizia della presenza di un organismo nocivo porta i paesi importatori ad applicare misure fitosanitarie sui nostri prodotti in esportazione. È necessario, quindi, che per ogni

prodotto nazionale intercettato dai Servizi fitosanitari degli altri paesi per presenza di organismi nocivi, si apra un dossier che verifichi la correttezza dell'intercettazione (in caso di intercettazione non corretta è necessario avviare la contestazione internazionale), coordini le indagini sul territorio e se del caso coordini le misure fitosanitarie necessarie alla soluzione del problema. Infine dia una comunicazione internazionale degli esiti delle attività.

LABORATORI

Tutte le attività connesse con la difesa delle piante, sin qui succintamente esposte, hanno la necessità di essere costantemente supportate dai risultati di analisi di laboratorio svolte ai vari livelli di attività. Per questo è necessario dare applicazione a quanto previsto dall'articolo 53 del D.Lgs. 214/05 circa la predisposizione e il coordinamento di una rete nazionale di laboratori fitosanitari.

I controlli all'importazione si avvalgono di analisi quotidiane di routine, nonché di analisi di conferma in caso di eventuale ritrovamento di organismi nocivi; i rilevamenti specifici per i monitoraggi richiedono una cospicua mole di analisi massali e in caso di sospetto, quelle di conferma; i programmi di eradicazione possono richiedere analisi più o meno accurate; i produttori hanno la necessità di verificare i loro processi produttivi e la conformità delle produzioni, specialmente nei punti critici, con analisi di laboratorio; anche la sorveglianza fitosanitaria sulla filiera di commercializzazione richiede spesso analisi di laboratorio.

Pur essendo tutte analisi di laboratorio è evidente l'ampio grado di differenziazione sia in termini di settore di analisi (funghi, batteri, virus e viroidi, insetti, nematodi ecc.) sia in termini di affidabilità richiesta. Se le analisi ufficiali devono essere svolte da un laboratorio del Servizio fitosanitario nazionale o sotto la sua diretta responsabilità, le analisi necessarie ai produttori per la verifica delle produzioni possono essere svolte da laboratori privati che forniscano il sufficiente grado di affidabilità. Il Servizio fitosanitario può richiedere ai produttori specifiche analisi per conseguire il passaporto delle piante o la certificazione fitosanitaria e queste possono essere svolte proficuamente da laboratori privati riconosciuti idonei allo scopo.

Pertanto, il Servizio fitosanitario nazionale ha la necessità di stabilire i criteri inerenti la quarantena vegetale a cui i laboratori devono attenersi, distinguendo tra:

- laboratori che effettuano analisi ufficiali,
- laboratori che fungano da riferimento e conferma,

– laboratori riconosciuti idonei a cui possono rivolgersi gli operatori.

La necessità di identificare i laboratori di riferimento (identificati per settore), nonché definire il loro ruolo e le loro caratteristiche, per la conferma delle analisi nei vari settori specialistici della difesa fitosanitaria e l'addestramento degli altri laboratori è una necessità ormai universalmente riconosciuta.

CONCLUSIONI

Le emergenze nazionali in atto evidenziano l'alto livello di perdite che comportano, sia in termini di danni diretti alle produzioni e agli impianti produttivi che di costi relativi ai controlli e alle misure di eradicazione e contenimento, e mettono in luce il ruolo strategico di difesa e prevenzione che deve essere svolto dal Servizio fitosanitario nazionale, in connessione con tutte le altre istituzioni interessate alla difesa delle piante.

Come si è cercato di evidenziare, la difesa delle piante presuppone una stretta interconnessione tra i soggetti coinvolti e un buon livello di coordinamento delle attività di ognuno. La circolazione di tutte le informazioni oltre che permettere l'efficace sfruttamento delle sinergie e quindi una maggiore efficacia nell'azione di ognuno, evita che si verifichino duplicazioni che in alcuni casi, oltre a dissipare energie, portano a risultati incoerenti o contraddittori.

Più in particolare, una efficace struttura in grado di fare "sistema" dovrebbe riuscire a trasformare i costi derivanti da obbligazioni normative nazionali e internazionali, in opportunità di sviluppo e nella creazione di valore aggiunto in termini di qualità e competitività.

Un punto critico in un'area del Paese costituisce una falla nella rete di protezione nazionale, con la conseguenza di permettere l'introduzione e la diffusione di organismi nocivi, inficiando così il lavoro effettuato nelle aree limitrofe e pregiudicando la possibilità di un valido sistema di protezione fitosanitaria. La perdita di credibilità che ne deriva, sia a livello europeo che internazionale, può avere pericolose ricadute sugli operatori e può portare a condizioni più gravose per l'esportazione dei prodotti nazionali. Le misure fitosanitarie hanno una diretta ricaduta sull'economia di interi territori e sui sistemi produttivi.

Inoltre, la scarsa capacità di soddisfare gli impegni derivanti dai rapporti internazionali produce significativi ritardi nel raggiungimento degli obiettivi e spesso li caratterizza negativamente. È sufficiente pensare alle difficoltà che si incontrano a raccogliere e fornire i dati, oggi necessari, per aprire nuovi

mercati per l'esportazione dei nostri prodotti agricoli, con gravi perdite economiche per i nostri produttori.

Da quanto sin qui espresso, si può indicare che le problematiche e le eventuali soluzioni sono di tre tipi:

- problemi strutturali che richiedono interventi per l'incremento delle dotazioni e dei mezzi. Tra questi prioritariamente si inseriscono le idonee dotazioni di organico definite dall'intesa tra Stato e Regioni. Una possibile soluzione è ricercarle tra le dotazioni già in servizio presso le strutture regionali. A questo scopo le Regioni possono provvedere alla riallocazione del personale necessario e alla sua formazione specifica per l'inquadramento nel ruolo di Ispettore fitosanitario;
- problemi normativi che richiedono adeguamenti per completare l'applicazione del D.lgs. 214/2005. Si tratta di una serie di provvedimenti ministeriali che forniscano la base normativa alle necessità espresse nei vari paragrafi suesposti e in particolare per quanto riguarda il ruolo o l'organizzazione delle varie strutture che possono essere coinvolte nella protezione delle piante ai vari livelli;
- problemi organizzativi connessi con l'organizzazione del lavoro delle strutture già operanti. Alcune problematiche possono trovare una soluzione in un diverso approccio sia nel ruolo del Servizio fitosanitario nazionale che nello sviluppo di procedure e di strumenti più adeguati al mutato contesto internazionale.

RIORGANIZZARE LA CAPACITÀ OPERATIVA TECNICA E AMMINISTRATIVA DEL SERVIZIO FITOSANITARIO NAZIONALE

Appare prioritario che le Regioni diano completa applicazione all'intesa tra Stato e Regioni, siglata nel mese di aprile del 2010, che sulla base dei parametri tecnici, ha definito le necessità di personale per il rafforzamento del Servizio fitosanitario nazionale.

Inoltre, per perfezionare la riorganizzazione del Servizio fitosanitario nazionale è necessario dare completa applicazione alle norme contenute nel D.lgs. 214/2005, adottando i necessari provvedimenti applicativi e definendo le procedure correlate.

Rimane a tutt'oggi aperta la problematica relativa alla costituzione di un fondo, statale o interregionale, per la gestione delle urgenze collegate alle emergenze fitosanitarie, nonché per l'organizzazione di corsi nazionali di aggiornamento per gli ispettori fitosanitari.

RAFFORZARE IL RUOLO DI ELABORAZIONE
E SOPRATTUTTO DI DIREZIONE DEL COMITATO FITOSANITARIO NAZIONALE

Per quanto su espresso è necessario provvedere a una modifica normativa che permetta di rafforzare il ruolo di elaborazione e di direzione del Comitato fitosanitario nazionale, quale organo in cui si riversano le istanze territoriali e si concordano le linee strategiche di intervento sia a livello nazionale che territoriale. Le specifiche attività da sviluppare dovrebbero riguardare:

- elaborazione strategica di lungo periodo;
- programmazione periodica delle attività;
- definizione di un sistema di allerta;
- definizione dei programmi di formazione e aggiornamento del personale ispettivo.

FORMAZIONE E AGGIORNAMENTO

Come già sottolineato, larga parte dell'efficacia del Servizio fitosanitario nazionale dipende dalla disponibilità di personale adeguatamente addestrato e aggiornato, sulla base di programmi di formazione nazionali, in grado di applicare procedure omogenee a livello nazionale.

Per quanto concerne la formazione degli ispettori fitosanitari è necessario definire a livello nazionale i programmi sulla base dei quali le singole strutture regionali formano il proprio personale destinato ad acquisire la qualifica di ispettore fitosanitario, nonché i tecnici di supporto.

È da segnalare la necessità di un approccio diverso per quanto riguarda l'aggiornamento permanente, che deve assolvere a un duplice scopo: da una parte soddisfare le necessità di aggiornamento circa i nuovi organismi di interesse fitosanitario e le nuove conoscenze tecniche di settore; dall'altra permettere una uniformità di azione attraverso la messa in atto delle procedure adottate a livello nazionale. Pertanto, può essere di valido aiuto un programma che integri differenti strumenti: corsi strutturati, giornate monotematiche, videoconferenze, specifici gruppi di lavoro, workshop, ecc.

In funzione delle tematiche trattate, è opportuno prevedere la partecipazione di tutti i soggetti interessati alla difesa delle piante, allargandola agli enti di ricerca, alle unioni professionali o di categoria, ai tecnici, ai produttori, ecc.

La predisposizione di un manuale operativo nazionale, costantemente aggiornato, oltre a offrire la base per le attività di formazione e aggiornamento, rappresenta uno strumento fondamentale per uniformare le procedure del Servizio e le attività di tutto il settore.

SVILUPPARE LA CAPACITÀ DI APPLICARE GLI STANDARD INTERNAZIONALI E LE CONOSCENZE TECNICHE

L'efficacia delle attività di un Servizio fitosanitario nazionale, sia per il controllo del territorio e la prevenzione dalle malattie delle piante sia per quanto attiene alla certificazione dei materiali di moltiplicazione, è strettamente legata al raggiungimento di un livello di lavoro omogeneo ed efficace in tutto il territorio nazionale. Incrementare l'applicazione dei vari Standard IPPC/FAO e EPPO, nonché le direttrici EU, attraverso la definizione di procedure adottate a livello nazionale, costituisce uno strumento fondamentale nell'uniformare i comportamenti non solo del Servizio fitosanitario nazionale, costituito da numerose componenti, ma dell'intero settore.

COMPLETAMENTO DEI DATA BASE E DEL NETWORK INFORMATICO

Appare evidente l'importanza di disporre di una base dati affidabile relativa alle importazioni, ai controlli sul territorio e alle esportazioni, visto che le voci ISTAT hanno accorpamenti non utilizzabili ai fini fitosanitari, che permetta una efficace analisi del settore e diventi la base per lo sviluppo di una corretta elaborazione strategica. Tale strumento può portare a una maggiore trasparenza della situazione fitosanitaria, a una maggiore collaborazione tra i Servizi fitosanitari regionali e con tutti i soggetti interessati, nonché al soddisfacimento degli impegni internazionali e a una migliore elaborazione delle posizioni nazionali nelle trattative internazionali e nelle sedi di elaborazione normativa.

L'acquisizione delle informazioni necessarie in tempo reale e soprattutto la possibilità di verifica delle caratteristiche dichiarate, sia in occasione di controlli all'importazione che di controlli alla circolazione intracomunitaria, rappresenterebbe un salto di qualità operativo per i Servizi fitosanitari regionali. Alcune informazioni, specialmente quelle di carattere tecnico, una volta messe a disposizione su un sito web dedicato, contribuirebbero alla creazione

delle sinergie più volte richiamate e potrebbero rappresentare un valido aiuto alle attività di tutti i portatori d'interesse e delle istituzioni scientifiche interessate.

L'importanza strategica di un tale strumento è stata ampiamente considerata in seno al Comitato fitosanitario nazionale e il lavoro uno specifico gruppo ha portato alla realizzazione di una sezione specifica del Sistema Informativo Agricolo Nazionale (SIAN) e alla predisposizione di un sito web dedicato, che sono in corso di completamento.

Pertanto si ritiene molto importante che in tempi rapidi, superando le difficoltà sin qui incontrate, vengano adeguate le procedure informatiche regionali per permettere di completare il trasferimento dei dati già esistenti presso i singoli Servizi fitosanitari regionali, completando il sistema che sarà interrogabile in tempo reale.

MECCANISMI DI VERIFICA DEL SISTEMA NAZIONALE

In un'ottica di adeguamento del sistema nazionale e della operatività del Servizio fitosanitario nazionale appare inderogabile la definizione di meccanismi di sorveglianza del sistema, per ridurre le difformità tra i Servizi fitosanitari delle diverse regioni e verificare le diverse componenti coinvolte. A tale fine potrebbe essere molto efficace l'introduzione del citato manuale nazionale delle procedure e la verifica a campione dell'applicazione normativa nei vari ambiti.

Evidentemente non si tratta solo di identificare uno strumento che risolva il problema, quanto di interconnettere i risultati dell'azione complessiva per avere indicazioni circa la coerenza dell'azione e identificare i punti critici.

Come è stato illustrato la normativa europea rende obbligatorio predisporre relazioni periodiche relative a numerosi organismi nocivi; la cui analisi già costituisce uno strumento di verifica delle attività svolte. Se a questo vengono addizionati i risultati delle ispezioni periodiche effettuate sui produttori registrati e i risultati dei controlli alle importazioni, comprensivi delle non conformità, si ottiene una base dati che può fornire buone indicazioni circa il funzionamento dell'intero sistema.

Nonostante ciò è di rilevanza strategica la predisposizione di un sistema di audit periodico di tutte le componenti del Servizio fitosanitario nazionale, nonché di tutti i soggetti coinvolti nella difesa delle piante.

MODIFICA DELLA STRUTTURA E DELL'APPROCCIO DELLE LOTTE OBBLIGATORIE

Storicamente il nostro paese ha visto l'adozione di specifiche misure fitosanitarie attraverso l'emanazione di provvedimenti di lotta obbligatoria per tutto il territorio nazionale.

Senza entrare nelle specifiche delle misure adottate si possono delineare alcune caratteristiche comuni che potrebbero migliorare l'applicabilità e l'efficacia di tali strumenti.

Partendo dall'ormai obbligatoria analisi preliminare del rischio fitosanitario, necessaria principalmente per la giustificazione scientifica prevista dall'accordo SPS, si sottolinea l'opportunità fornita da una attenta analisi costi-benefici nella scelta delle misure più idonee nei confronti di una emergenza fitosanitaria. Questa fornisce indicazioni indispensabili anche per la definizione delle aree a rischio e quindi per la definizione geografica del campo di applicazione delle misure.

Le misure fitosanitarie devono avere carattere nazionale per gli ovvi motivi di protezione del territorio e di uniformità delle misure applicate, ma nello stesso tempo mantenere il giusto grado di elasticità che permetta ai Servizi fitosanitari regionali, che conoscono le caratteristiche peculiari del proprio territorio e del settore produttivo, di calibrare l'intervento per il raggiungimento dell'obiettivo comune previsto.

Proprio per questo, i provvedimenti, nello spirito dell'ISPM n. 11 della FAO, devono contenere uno spettro di misure fitosanitarie di progressiva forza, che accanto alla citata elasticità del provvedimento, permettano la scelta dell'azione fitosanitaria, calibrandola nello specifico areale produttivo e a volte definendo piani di intervento variabili in funzione della realtà dei singoli territori o addirittura delle singole aziende, con l'obiettivo non di applicare la misura fitosanitaria, quanto di raggiungere un obiettivo comune prefissato dal piano di azione relativo.

Gli attuali provvedimenti inerenti le emergenze fitosanitarie fanno emergere un'altra problematica che spesso inficia l'efficacia del provvedimento stesso: tutti gli oneri derivanti dall'applicazione delle misure fitosanitarie sono messi a carico del singolo interessato. Questo spesso comporta per il singolo un ulteriore impegno economico che si aggiunge ai danni derivanti dall'organismo nocivo. In questo quadro è comprensibile il verificarsi di comportamenti scorretti che per ridurre i costi dell'intervento nascondono il verificarsi dell'evento o simulano l'applicazione delle misure necessarie.

Un'emergenza fitosanitaria è un evento che investe la collettività sia per i riflessi sul tessuto produttivo che per quelli sull'ambiente ed è in questa

ottica che è necessario ricercare le soluzioni, in particolare quelle relative al finanziamento delle misure da applicare, mettendo cioè a carico della collettività gli oneri derivanti da una azione che ha un profondo risvolto socio-economico.

GRUPPI DI LAVORO PERMANENTI

Per completare questa disamina non esaustiva delle tematiche inerenti il Servizio fitosanitario nazionale si evidenzia la necessità di dare continuità e completezza a due gruppi di lavoro che devono considerarsi permanenti e attualmente registrano una fase di stasi:

- *Permanente FITOK*. È un gruppo di lavoro permanente costituito per dare continuità all'applicazione dello Standard FAO n. 15, sugli imballaggi in legno e affrontare le questioni relative alla verifica delle attività, sviluppate dal Consorzio servizi legno-sughero, riconosciuto come ente gestore del marchio IPPC/FAO per gli imballaggi, nel commercio internazionale.
- *Pest Risk Analysis*. È un gruppo che deve essere costituito coinvolgendo sia il Servizio fitosanitario nazionale che ogni istituzione scientifica e universitaria disponibile, per sviluppare i PRA previsti dall'accordo SPS, per predisporre i dossier con le informazioni richieste, in applicazione della IPPC, dai Paesi terzi che importano prodotti italiani, per l'apertura dei nuovi mercati e infine fornire la base scientifica per ogni proposta normativa in sede nazionale e comunitaria.

RIASSUNTO

I costi derivanti dalle emergenze nazionali in atto, sia in termini di danni diretti alle produzioni e agli impianti produttivi che di costi relativi ai controlli e alle misure di eradicazione e contenimento, mettono in luce il ruolo strategico di difesa e prevenzione che deve essere svolto dal Servizio fitosanitario nazionale, in connessione con tutte le altre istituzioni interessate alla difesa delle piante.

La difesa delle piante e del territorio nazionale presuppone una stretta interconnessione tra tutti i soggetti interessati ed un buon livello di coordinamento delle attività di ognuno. La circolazione di tutte le informazioni oltre che permettere l'efficace sfruttamento delle sinergie e quindi una maggiore efficacia nell'azione di ognuno, evita che si verifichino duplicazioni che in alcuni casi, oltre a dissipare energie, portano a risultati incoerenti o contraddittori.

È pertanto prioritario che le Regioni diano completa applicazione all'intesa tra Stato e Regioni, siglata nel mese di aprile del 2010, che sulla base dei parametri tecnici, ha

definito le necessità di personale per il rafforzamento del Servizio fitosanitario nazionale.

Una possibile soluzione è ricercarle tra le dotazioni già in servizio presso le strutture regionali. A questo scopo le Regioni possono provvedere alla riallocazione del personale necessario ed alla sua formazione specifica per l'inquadramento nel ruolo di Ispettore fitosanitario.

Inoltre appare evidente la necessità di una modifica normativa che permetta di rafforzare il ruolo di elaborazione e di direzione del Comitato fitosanitario nazionale, quale organo in cui si riversano le istanze territoriali e si concordano le linee strategiche di intervento sia a livello nazionale che territoriale, indicando le specifiche attività da sviluppare che dovrebbero riguardare:

- elaborazione strategica di lungo periodo;
- programmazione periodica delle attività;
- definizione di un sistema di allerta;
- definizione dei programmi di formazione ed aggiornamento del personale ispettivo.

Infine, per perfezionare la riorganizzazione del Servizio fitosanitario nazionale, è stato indicato necessario dare completa applicazione alle norme contenute nel D.lgs. 214/2005, adottando i necessari provvedimenti applicativi e definendo le procedure correlate.

Rimane a tutt'oggi aperta la problematica relativa alla costituzione di un fondo, statale o interregionale, per la gestione delle urgenze collegate alle emergenze fitosanitarie, nonché per l'organizzazione di corsi nazionali di aggiornamento per gli ispettori fitosanitari.

ABSTRACT

The costs deriving from the existing national emergencies, either from direct damages to the productions and to the productive system, or from the burdens connected to the control apparatus and to the containment and eliminations of the pests, underline the strategic role of defense and prevention that must be carried out by the National Phytosanitary Service in connection with all the other institutions interested in the plant defense.

The defense of the plants and the national territory assumes a strict interconnection between all the interested subjects and a good level of coordination of the activities of everyone.

The circulation of the information, as well as allowing the effective exploitation of the synergies, creating a better efficacy in the activities of everyone, avoids that duplications take place, that in some cases, besides wasting energies, lead to incoherent or contradictory results.

It is therefore a priority that the Regions give complete application to the agreement between State and Regions, signed in the April 2010, that, based on technical parameters, has defined the necessity of personnel to strengthen the National Phytosanitary Service.

One possible solution is to search for the needed personnel in the regional structures where there are already employees in service. According to this the Regions could reallocate the necessary personnel and carry on a specific training to make them Phytosanitary Inspectors.

Moreover, it appears clear the necessity of a normative modification that will allow the strenghtening of the role of elaboration and direction of the National Phytosanitary Committee, as a public body where all the territorial instances are collected and where

the strategic lines of intervention are determined either on a national or at local level, pointing out the specific activities that should regard:

- Long period strategic elaboration;
- Periodic programming of the activities;
- Definition of an alert system;
- Definition of programs to train and update the inspective personnel.

Finally, to improve the National Phytosanitary Service reorganization, it is considered necessary to give full application to the norms contained in the Legislative Decree 214/2005, by means of adopting all the necessary applicative measures and defining the correlated procedures.

As of today it is still an open matter the constitution of a fund, either managed by the State or by the Regions, to be used to cope with the urgency related to the phytosanitary emergencies and to organize national courses to update the phytosanitary inspectors.

