



ad 19.475

Iniziativa parlamentare Ridurre il rischio associato all'uso di pesticidi

Rapporto della Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati del 3 luglio 2020

Parere del Consiglio federale

del 19 agosto 2020

Onorevoli presidente e consiglieri,

conformemente all'articolo 112 capoverso 3 della legge sul Parlamento, vi presentiamo il nostro parere in merito al Rapporto della Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati del 3 luglio 2020¹ concernente l'iniziativa parlamentare 19.475 «Ridurre il rischio associato all'uso di pesticidi».

Gradite, onorevoli presidente e consiglieri, l'espressione della nostra più alta considerazione.

19 agosto 2020

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Simonetta Sommaruga
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

¹ FF 2020 5759

Parere

1 Situazione iniziale

Nel terzo trimestre 2019 la Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati (CET-S) ha avviato la deliberazione sulle due iniziative popolari «Acqua potabile pulita e cibo sano – No alle sovvenzioni per l'impiego di pesticidi e l'uso profilattico di antibiotici» (Iniziativa sull'acqua potabile) e «Per una Svizzera senza pesticidi sintetici» occupandosi tra l'altro in modo approfondito dei rischi associati all'uso di pesticidi².

Alla luce di quanto sopra, nella sua seduta del 30 agosto 2019, con 11 voti contro 2, la Commissione ha deciso di presentare l'iniziativa parlamentare 19.475, «Ridurre il rischio associato all'uso di pesticidi», con cui chiede di sancire per legge uno schema vincolante di riduzione del rischio legato all'impiego di pesticidi. Nella sua seduta del 7 ottobre 2019 la Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale (CET-N) ha approvato la decisione della sua Commissione omologa senza voti contrari.

Nella sua seduta del 17 ottobre 2019 la CET-S ha definito i parametri del progetto e, con 9 voti favorevoli contro 0 e due astensioni, ha deciso di incaricare la segreteria e l'amministrazione di elaborare un progetto preliminare e un rapporto esplicativo.

Il 21 gennaio 2020 la CET-S ha esaminato il progetto preliminare e lo ha accolto all'unanimità nella votazione sul complesso. Ha inoltre deciso di avviare una consultazione, svoltasi dal 10 febbraio al 17 maggio 2020.

Il 3 luglio 2020 la CET-S ha preso atto del rapporto sui risultati della consultazione³. Dopo aver precisato, inasprito e integrato il testo in alcuni punti, lo ha approvato all'unanimità nella votazione sul complesso. Per alcune disposizioni vi sono proposte di minoranza. Con missiva datata 7 luglio 2020, la Commissione ha invitato il Consiglio federale ad esprimere un parere entro il 20 agosto 2020.

2 Parere del Consiglio federale

2.1 Introduzione

Il Consiglio federale approva l'indirizzo di fondo del progetto di legge che integra i numerosi sforzi già profusi dalla Confederazione nel quadro del Piano d'azione del 6 settembre 2017⁴ sui prodotti fitosanitari e della Politica agricola a partire dal 2022⁵ (PA22+) onde ridurre i rischi correlati ai prodotti fitosanitari. Parallelamente amplia

² Il termine «pesticida» comprende sia i prodotti fitosanitari sia i prodotti biocidi.

³ La documentazione concernente la consultazione e il rapporto sui risultati sono disponibili sotto: www.dirittofederale.ch > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione ed indagini conoscitive concluse > 2020 > CP.

⁴ Il Piano d'azione è disponibile sotto: www.blw.admin.ch > Produzione sostenibile > Protezione dei vegetali.

⁵ FF 2020 3567

il campo di applicazione ai prodotti biocidi che, in alcuni casi, contengono gli stessi principi attivi.

Contrariamente ai prodotti fitosanitari, i biocidi rientrano nell'Accordo del 21 giugno 1999⁶ tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul reciproco riconoscimento in materia di valutazione della conformità (MRA) che garantisce il reciproco riconoscimento delle omologazioni dei prodotti biocidi e si fonda sull'equivalenza tecnica delle rispettive legislazioni sui prodotti biocidi. In questo contesto si vuole garantire che l'attuazione dei provvedimenti previsti dal progetto di legge nel settore delle omologazioni di prodotti biocidi e dell'approvazione dei rispettivi principi attivi avvenga nel rispetto degli obblighi internazionali della Svizzera e delle procedure previste nell'accordo.

2.2 Obiettivi di riduzione dei rischi correlati ai pesticidi e sviluppo di indicatori

Il Consiglio federale è favorevole all'introduzione di obiettivi di riduzione dei rischi correlati ai pesticidi a livello di legge. In tal modo si rafforza il carattere vincolante in vista dell'attuazione del Piano d'azione sui prodotti fitosanitari.

Per poter verificare se gli obiettivi sono raggiunti, sono indispensabili adeguati indicatori del rischio. Lo sviluppo di simili indicatori è un compito complesso, in quanto occorre considerare diversi ambiti di rischio, come ad esempio la qualità dell'acqua potabile o la biodiversità negli habitat acquatici e perché tra i diversi principi attivi vi sono differenze per quanto concerne la tossicità, il comportamento nell'ambiente e l'applicazione. Durante la procedura di consultazione, da varie fonti è giunta la richiesta di coinvolgere gli ambienti scientifici e le cerchie interessate nello sviluppo degli indicatori. La Confederazione darà seguito a tale richiesta. Affinché le categorie possano impostare i loro provvedimenti in funzione dei rischi, questi indicatori devono essere comprensibili e disponibili quanto prima.

L'articolo 6b capoverso 6 del progetto di modifica della legge del 29 aprile 1998⁷ sull'agricoltura (LAgr) prescrive che il Consiglio federale può delegare singoli compiti, come la verifica di provvedimenti di riduzione dei rischi, il monitoraggio dei risultati o la consulenza, a un'agenzia dell'economia privata e sostenere finanziariamente la sua attività. La finalità del capoverso 6 non è chiara. Con la formulazione «può delegare» usata nel presente progetto, il capoverso 6 combina un caso d'indennizzo (delega di compiti federali a terzi) con una disposizione di aiuto finanziario («può sostenere finanziariamente la sua attività»). Se si tratta di conferire mandati a determinate organizzazioni (p.es. monitoraggio mediante mandati di misurazione dei pesticidi nelle acque superficiali a cura dell'EAWAG), non è necessaria una base legale. Qualora, invece, tutti i compiti federali fossero delegati a terzi (la Confederazione si limita a stabilire obiettivi/principi, mentre l'impostazione spetta a terzi), è necessaria una base legale. In tal caso, però, la Confederazione deve indennizzare i compiti delegati, non può limitarsi a fornire aiuti finanziari in un determinato ambi-

⁶ RS 0.946.526.81

⁷ RS 910.1

to. Inoltre, v'è da chiedersi quali compiti la Confederazione debba affidare a terzi se, con il sistema d'informazione, dispone delle basi per il monitoraggio. Il Consiglio federale propone alla Commissione di rinunciare all'articolo 6*b* capoverso 6.

Nell'ambito della Politica agricola 22+ si propone uno schema di riduzione delle perdite di azoto e di fosforo (art. 6*a* nel progetto della LAgr sulla PA22+). Il fatto di sancire per legge un ulteriore schema di riduzione con valori target per il rischio connesso all'utilizzo di pesticidi potrebbe rendere necessarie norme di coordinamento (in particolare dal profilo del posizionamento).

2.3 Coinvolgimento delle categorie

Il Consiglio federale è favorevole al coinvolgimento delle categorie (art. 6*b* cpv. 4 e 5 P-LAgr). Le organizzazioni vengono responsabilizzate ad adottare loro stesse provvedimenti prima che il Consiglio federale ne decida altri in via supplementare. A tal proposito può essere utile ed efficace una consulenza da parte della Confederazione.

2.4 Provvedimenti se gli obiettivi non sono raggiunti

All'articolo 6*b* capoverso 7 P-LAgr il Consiglio federale sostiene la maggioranza della Commissione che prospetta la revoca dell'autorizzazione di principi attivi e l'introduzione di una tassa d'incentivazione se si prevede che gli obiettivi non saranno raggiunti. La decisione sarà presa nel 2025 sulla base di una previsione del raggiungimento degli obiettivi, con i dati del 2023. Le cifre relative alle vendite di prodotti fitosanitari sono un elemento fondamentale per sviluppare gli indicatori. Esse sono disponibili a partire dal secondo semestre dell'anno, quindi nell'estate 2024 per il 2023. Dopo l'entrata in vigore del presente progetto di legge, le categorie introdurranno i provvedimenti a partire dal 2022. In seguito al rinvio del dibattito parlamentare sulla PA22+ a causa della crisi innescata dal COVID-19, i provvedimenti della PA22+ entreranno in vigore probabilmente il 1° gennaio 2023. I provvedimenti adottati in relazione all'iniziativa parlamentare, così come quelli previsti dalla PA22+, non avranno quindi ancora avuto modo di mostrare la loro efficacia quando verrà presa la decisione di introdurre nuovi provvedimenti nell'ambito dell'articolo 6*b*. Questa decisione si baserà quindi innanzitutto sui provvedimenti adottati nell'ambito del Piano d'azione sui prodotti fitosanitari.

La delega al Legislatore ai sensi dell'articolo 6*b* capoverso 7 lettera b P-LAgr non adempie ancora le prescrizioni relative al principio di legalità. I valori di riferimento della tassa d'incentivazione (cerchia dei contribuenti, imponibile e base di calcolo) devono già essere definiti a livello di legge (cfr. art. 127 cpv. 1 della Costituzione⁸ [Cost.] e art. 164 cpv. 1 lett. d Cost.).

⁸ RS 101

2.5 Obbligo di comunicare e registrazione delle applicazioni

Il Consiglio federale approva l'obbligo di comunicare per quanto concerne le vendite di prodotti fitosanitari e prodotti biocidi nonché l'introduzione di un sistema d'informazione per la registrazione delle applicazioni (art. 164b P-LAgr). Ciò consentirà di perfezionare gli indicatori e di effettuare una valutazione specifica del rischio per i diversi ambiti. Il sistema d'informazione deve generare costi per quanto possibile bassi per la Confederazione, comportare un dispendio possibilmente esiguo per coloro che hanno l'obbligo di comunicare e, laddove fattibile, basarsi su soluzioni esistenti.

2.6 Adeguamenti alla legge sulla protezione delle acque a favore della qualità delle acque sotterranee

Il Consiglio federale sostiene gli adeguamenti proposti nella legge del 24 gennaio 1991⁹ sulla protezione delle acque (P-LPAc) allo scopo di migliorare la qualità delle acque sotterranee. Già secondo la legislazione vigente, i principi attivi contenuti nei prodotti fitosanitari o i loro metaboliti rilevanti che possono superare concentrazioni di 0,1 µg/l nelle acque sotterranee non possono essere omologati. In futuro, anche per i metaboliti non rilevanti, ovvero per i prodotti di degradazione che non comportano rischi dal profilo tossicologico, deve essere garantito che la concentrazione nelle acque sotterranee non superi il valore limite di 0,1 µg/l. Il Consiglio federale approva che l'autorizzazione di prodotti fitosanitari debba essere riesaminata se si constataste casi di superamento nell'ambito della sorveglianza delle acque sotterranee. In tal modo è possibile assicurare che un'eventuale modifica della valutazione della rilevanza dei metaboliti non abbia conseguenze negative sulla qualità delle acque sotterranee. Ciò è disciplinato ora nel nuovo articolo 9 capoversi 3–5 P-LPAc.

In caso di necessità, per garantire che i prodotti di degradazione dei biocidi non superino la concentrazione di 0,1 µg/l nelle acque sotterranee, le autorizzazioni di biocidi possono essere adeguate o revocate a livello nazionale. Tuttavia, per i prodotti biocidi la revoca dell'autorizzazione di principi attivi in base al vigente MRA non può avvenire a livello nazionale. Nell'UE, l'autorizzazione di principi attivi avviene nel quadro di una valutazione umano-ecotossicologica globale per il rispettivo tipo di prodotto. Nel capitolo sui biocidi del MRA è stato concordato che i rispettivi regolamenti d'esecuzione della Commissione europea per l'approvazione di principi attivi sono parte integrante del MRA. La Svizzera, che attua i regolamenti d'esecuzione nell'ordinanza del 18 maggio 2005¹⁰ sui biocidi (OBioc) al fine di garantire l'equivalenza con l'UE, è coinvolta a pieno titolo nei lavori di preparazione di tali regolamenti d'esecuzione e nel loro eventuale riesame. Grazie al MRA, la Svizzera è integrata a pieno titolo nel sistema europeo e può richiedere in qualsiasi momento alla Commissione europea il riesame dell'autorizzazione di un principio attivo, se ci sono chiari segnali che non sono più adempiuti i requisiti per l'autoriz-

⁹ RS 814.20

¹⁰ RS 813.12

zazione o che l'utilizzo del principio attivo nei prodotti biocidi solleva gravi preoccupazioni in materia di sicurezza.

In linea di principio il Consiglio federale sostiene le proposte della maggioranza in relazione all'articolo 27 capoverso 2 P-LPac. In tal modo si risponde meglio alle aspettative dei consumatori in materia di qualità dell'acqua potabile e alle richieste delle due iniziative popolari 18.096 «Acqua potabile pulita e cibo sano – No alle sovvenzioni per l'impiego di pesticidi e l'uso profilattico di antibiotici» (Iniziativa sull'acqua potabile) e 19.025 «Per una Svizzera senza pesticidi sintetici». Le limitazioni per gli impieghi nel settore di alimentazione riguardano anche i prodotti fitosanitari i cui metaboliti non rilevanti non presentano rischi per la salute umana. Secondo le spiegazioni del rapporto relative all'articolo 27 capoverso 2 P-LPac, le sostanze vietate sarebbero definite sulla base del risultato della valutazione effettuata in fase di omologazione. I modelli applicati all'atto dell'omologazione per la stima dei rischi sopravvalutano le concentrazioni effettivamente presenti nelle captazioni di acqua potabile (modelli *worst-case*). In base a questi modelli *worst-case*, i metaboliti di 34 diversi principi attivi possono superare il valore limite previsto per i metaboliti non rilevanti¹¹, sebbene solo per 4 di questi 34 principi attivi siano state effettivamente rilevate nelle acque sotterranee concentrazioni di metaboliti non rilevanti superiori a 0,1 µg/l¹². Per stimare in maniera realistica il rischio correlato all'impiego di prodotti fitosanitari nel settore di alimentazione occorre adeguare i modelli e ricorrere a ulteriori dati. Devono altresì essere considerati i risultati delle analisi sulle acque sotterranee disponibili. In tal modo si ridurrebbe il numero dei principi attivi interessati e le captazioni di acqua potabile verrebbero comunque protette a scopo preventivo contro la presenza di metaboliti.

2.7 **Adeguamenti alla legge sulla protezione delle acque onde proteggere le acque superficiali**

Il Consiglio federale è favorevole al riesame delle autorizzazioni se nelle acque superficiali i valori limite giustificati dal profilo ecotossicologico ai sensi dell'allegato 2 dell'ordinanza sulla protezione delle acque sono ripetutamente e ampiamente superati (art. 9 cpv. 3 lett. b P-LPac). Poiché la definizione dei valori limite da parte del Consiglio federale è già disciplinata nell'articolo 9 capoverso 1 LPac, per quanto riguarda il capoverso 3 lettera b il Consiglio federale sostiene la proposta della minoranza della Commissione. Accoglie tuttavia le richieste della maggioranza della Commissione chiedendo di integrare il capoverso 5.

¹¹ Le concentrazioni dei metaboliti secondo i modelli *worst-case* all'atto dell'omologazione nonché la valutazione della loro rilevanza sono pubblicate sulla pagina Internet dell'Ufficio federale dell'agricoltura: www.blw.admin.ch > Produzione sostenibile > Protezione dei vegetali > Prodotti fitosanitari > Utilizzo sostenibile e riduzione dei rischi > Protezione delle acque sotterranee > Rilevanza dei metaboliti dei prodotti fitosanitari nelle acque sotterranee e dell'acqua potabile.

¹² Aqua&Gas N°11 2019: Pflanzenschutzmittel-Metaboliten im Grundwasser (disponibile in tedesco), consultabile sotto www.bafu.admin.ch > Temi > Acqua > Informazioni per gli specialisti > Stato delle acque > Acque sotterranee > Qualità delle acque sotterranee > Prodotti fitosanitari.

I valori limite utilizzati nell'ambito della legislazione sulla protezione delle acque sono più severi rispetto a quelli in vigore nell'ambito dell'autorizzazione. Mentre la legislazione sulla protezione delle acque non ammette effetti negativi, le disposizioni in materia di autorizzazione tollerano effetti collaterali sulle alghe e sugli invertebrati purché le loro popolazioni possano ristabilirsi. L'articolo 9 capoverso 5 P-LPAC può quindi comportare la revoca di autorizzazioni di prodotti pesticidi o di approvazioni di principi attivi. Ciò può avere ripercussioni considerevoli sulla produzione agricola se non esistono alternative efficaci per proteggere le colture. Il Consiglio federale propone di conseguenza nell'articolo 9 capoverso 5 P-LPAC di conferire al Consiglio federale la competenza di rinunciare alla revoca dell'autorizzazione o dell'approvazione, se questa dovesse pregiudicare fortemente l'approvvigionamento indigeno con importanti colture agricole. Tali eccezioni devono essere verificate periodicamente e abrogate se sono disponibili nuove misure di protezione per le colture.

La revoca dell'approvazione di un principio attivo prevista all'articolo 9 capoverso 5 nel caso di prodotti fitosanitari avviene a livello nazionale. Per i prodotti biocidi l'approvazione di un principio attivo è concessa o revocata a livello dell'UE. Con il MRA, la Svizzera è vincolata a tali decisioni. Il Consiglio federale propone di precisarlo nel capoverso 5. Al fine di conseguire gli obiettivi di protezione delle acque le autorizzazioni di prodotti biocidi possono essere adeguate o revocate.

2.8 Adegamenti alla legge sui prodotti chimici

Secondo l'articolo 1 della legge del 15 dicembre 2000¹³ sui prodotti chimici (LPChim), la LPChim ha lo scopo di proteggere la vita e la salute umana dagli effetti nocivi di sostanze e preparati. Il messaggio del 24 novembre 1999¹⁴ concernente la legge sui prodotti chimici precisa che questi devono essere limitati a immissioni dirette. I rischi indiretti per l'ambiente rientrano nel campo d'applicazione della legge federale del 7 ottobre 1983¹⁵ sulla protezione dell'ambiente (LPAmb). L'integrazione proposta in relazione all'articolo 11 capoverso 1 LPChim crea un accavallamento con la LPAmb.

Per i prodotti biocidi il termine del 2023 proposto all'articolo 25a capoverso 2 P-LPChim è troppo breve. La definizione dei settori a rischio determinanti si fonda su conoscenze che le autorità acquisiscono nella fase di valutazione dei principi attivi biocidi nonché nella successiva valutazione del prodotto. Questo avviene nel quadro della procedura di valutazione e di omologazione armonizzata con l'UE. Grazie al MRA con l'UE, la Svizzera è integrata a pieno titolo in tale procedura europea armonizzata che può tuttavia essere efficace solo se tutti i principi attivi biocidi sono valutati e approvati e ciò non avverrà prima della fine del 2024. Un ulteriore elemento necessario per definire quanto richiesto all'articolo 25a capoverso 2 P-LPChim sono i dati sulle vendite. La base legale per il loro rilevamento è data dall'articolo 10a P-LPChim.

¹³ RS 813.1

¹⁴ FF 2000 742, in particolare 623

¹⁵ RS 814.01

2.9 Fabbisogno in termini di risorse

Il Consiglio federale sottolinea che l'attuazione di questo progetto richiede maggiori risorse finanziarie e umane. Si riserva pertanto il diritto di sottoporre al Parlamento una richiesta in tal senso a tempo debito.

3 Richieste del Consiglio federale

Il Consiglio federale sostiene il progetto di modifica della LPChim, della LAgr e della LPac, ma chiede, come susseguito, i seguenti adeguamenti alle modifiche proposte.

3.1 LAgr

Art. 6b cpv. 6

⁶ Stralciare

Art. 6b cpv. 7

Il Consiglio federale propone di allinearsi alla proposta della maggioranza.

3.2 LPac

Art. 9 cpv. 3 lett. b

Il Consiglio federale propone di allinearsi alla proposta della minoranza.

Art. 9 cpv. 5

⁵ Se non è possibile raggiungere gli obiettivi summenzionati mediante prescrizioni d'uso, va revocata rispettivamente l'autorizzazione al corrispondente prodotto pesticida o, in caso di prodotti fitosanitari, l'approvazione al corrispondente principio attivo. Se in tal modo l'approvvigionamento indigeno con importanti colture agricole è fortemente pregiudicato, il Consiglio federale può rinunciare per un periodo di tempo limitato a una revoca dell'autorizzazione o dell'approvazione.

Art. 27 cpv. 2

Il Consiglio federale propone di allinearsi alla proposta della maggioranza.