

Valutazione del programma sulle risorse e dei contributi per l'efficienza delle risorse per un'agricoltura più sostenibile

Ufficio federale dell'agricoltura

L'essenziale in breve

Il programma sulle risorse e i contributi per l'efficienza delle risorse (CER) sono due strumenti di promozione nell'agricoltura svizzera diversamente strutturati che hanno l'obiettivo comune di produrre in modo più efficiente ed ecologico attraverso misure concrete, quali ad esempio quelle volte a ridurre le emissioni di ammoniaca e a mantenere la fertilità del suolo.

Nel quadro del programma sulle risorse, dal 2008 le idee innovative di progetti lanciati da enti responsabili del settore agricolo sono cofinanziate dalla Confederazione fino all'80 per cento, dopo essere state esaminate dall'Ufficio federale dell'agricoltura (UFAG). Questi progetti sulle risorse (PR) regionali hanno carattere di prova al fine di applicare nella prassi metodi scientificamente collaudati. Gli agricoltori partecipanti ricevono supporto tecnico e una compensazione finanziaria. Finora sono stati approvati 44 PR di enti responsabili di quasi tutti i Cantoni. La Confederazione ha contribuito con circa 150 milioni di franchi al finanziamento dei 23 PR completati fino al 2018.

Dal 2014 vengono versati contributi per l'efficienza delle risorse parallelamente o successivamente ai PR per l'applicazione di misure identiche o simili in tutta la Svizzera. Contrariamente ai PR, l'obiettivo dei CER è di garantire che le misure siano ampiamente applicate su larga scala. A fine 2019 la Confederazione aveva accordato contributi per un totale di 149 milioni di franchi. Gli agricoltori sono liberi di partecipare ai PR e di chiedere i CER. Entrambi gli strumenti sono finanziati mediante il credito dei pagamenti diretti.

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha valutato la concezione, l'attuazione, l'interazione e l'efficacia del programma sulle risorse e dei CER sulla base delle misure promosse per ridurre le emissioni di ammoniaca (soprattutto i procedimenti di spandimento del liquame a basse emissioni) e per mantenere la fertilità del suolo (lavorazione rispettosa del suolo senza aratura per promuovere la formazione di humus e la resistenza all'erosione). Il programma sulle risorse è generalmente ben accolto dalle parti interessate. Tuttavia, nell'orientamento dei CER manca una chiara focalizzazione sull'impatto delle misure promosse. Di conseguenza, in alcuni casi il sussidio è messo in discussione.

I progetti sulle risorse sono apprezzati da tutte le parti interessate e sono efficaci malgrado alcune lacune

In linea di massima, tutte le parti interessate vedono di buon occhio il principio del programma sulle risorse. Gli agricoltori colgono l'occasione per testare nuove tecniche di produzione sostenibile nelle loro aziende a basso rischio finanziario e ricevere consulenza e assistenza da parte di specialisti indipendenti da eventuali interessi individuali nel settore agricolo. Per gli enti responsabili i PR comportano un considerevole dispendio di risorse umane, amministrative e finanziarie. Ciò richiede enti promotori finanziariamente forti e spiega l'elevata partecipazione degli uffici agricoli cantonali.

Il CDF considera una lacuna ad esempio il fatto che nella fase iniziale, in particolare per quanto riguarda le misure di riduzione delle emissioni di ammoniaca, oltre una dozzina di domande praticamente identiche siano state approvate come PR senza pretendere il carattere innovativo richiesto dalla concezione del programma. Tuttavia, la promozione condotta su quasi tutto il territorio attraverso molti PR regionali ha avuto ripercussioni positive e contribuito in modo significativo al fatto che già nel 2015 più di un terzo delle aziende interessate utilizzava procedimenti di spandimento a basse emissioni.

I contributi per l'efficienza delle risorse versati per i procedimenti di spandimento a basse emissioni sono poco vantaggiosi

In generale, la mancanza di orientamento all'efficacia nei CER è palese. Ciò vale per la lavorazione rispettosa del suolo, ma soprattutto per i procedimenti di spandimento a basse emissioni.

A causa dell'alta densità di animali da reddito sul suo territorio, la Svizzera è il secondo Paese in Europa per quantità di emissioni di ammoniaca sui propri terreni agricoli. Per questo motivo, negli obiettivi ambientali per l'agricoltura del 2008 è stato fissato un tetto massimo di 25 000 tonnellate all'anno. Congiuntamente al programma sulle risorse, i CER sono l'unico strumento menzionato esplicitamente per ridurre le emissioni a questo livello. Tuttavia, nella concezione dei CER manca un obiettivo di contributo misurabile alla fine della durata. Il CDF stima il potenziale di riduzione dei procedimenti di spandimento a basse emissioni a circa il 10 per cento rispetto alle emissioni totali di ammoniaca nell'allevamento. Per raggiungere l'obiettivo fissato, si calcola che sarebbe necessario circa il 40 per cento.

La stagnazione della percentuale di beneficiari e gli indicatori relativi agli effetti di trascinarsi rivelano inoltre che, dopo le misure di promozione già estese a quasi tutto il territorio nel quadro del programma sulle risorse, i CER non hanno apportato alcun valore aggiunto. In considerazione dell'effetto limitato dei CER in materia di riduzione delle emissioni, della mancanza di obiettivi e del coordinamento poco chiaro con il programma sulle risorse, il CDF considera poco efficaci i CER versati per i metodi di spandimento che riducono le emissioni.

Nell'ambito della nuova politica agricola e con la corrispondente modifica dell'ordinanza contro l'inquinamento atmosferico, il Consiglio federale prevede di sostituire i CER con un obbligo di applicare i metodi di spandimento che riducono le emissioni a partire dal 2022, progetto che probabilmente sarà osteggiato in Parlamento.

Il CDF raccomanda all'UFAG di portare avanti la riduzione delle emissioni di ammoniaca con misure che vadano oltre l'impiego di metodi di spandimento che riducono le emissioni. A tal fine, è opportuno definire un percorso di riduzione mirato e programmato e devono essere previste ulteriori misure in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi.

In generale, il CDF raccomanda all'UFAG di effettuare un'analisi per individuare i CER e i programmi di monitoraggio previsti dalla PA22+ per i quali è possibile migliorare l'efficienza del sussidio attraverso l'introduzione di obiettivi chiaramente definiti e misurabili a livello di attuazione e di impatto.

Possibile perdita di efficacia dei contributi per l'efficienza delle risorse per la lavorazione rispettosa del suolo

Nel quadro dell'applicazione delle misure promosse dai CER, gli agricoltori sono confrontati a conflitti di obiettivi, anche nel campo della fertilità del suolo. Per limitare possibili perdite di guadagno, gli erbicidi sono sempre più utilizzati quando si applicano le tecniche senza aratura. Inoltre, la lavorazione rispettosa del suolo raggiunge la massima efficacia quando viene applicata in modo continuo per diversi anni. Oltre a un aumento costante dell'applicazione di questi metodi, il CDF constata che circa la metà degli agricoltori interessati non chiede i corrispondenti CER in modo continuo, ma piuttosto valuta la questione di anno in anno sulla base della situazione aziendale o delle condizioni meteorologiche.

Secondo il CDF vi è il rischio che il sussidio perda efficacia e raccomanda all'UFAG di esaminare la necessità di misure supplementari che favoriscano l'applicazione durevole della lavorazione rispettosa del suolo.

Testo originale in tedesco