

ad 94.3005

## **Rapporto del Consiglio federale sulla riduzione dei rischi ambientali dei fertilizzanti e dei prodotti fitosanitari**

del 21 maggio 2003

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Vi sottoponiamo, in risposta alla mozione 94.3005 «Introduzione di una tassa d'incentivazione sui concimi minerali, sulle eccedenze di concime aziendale e di prodotti fitosanitari» della CAPTE-S, del 27 gennaio 1994, il rapporto sulla riduzione dei rischi ambientali dei fertilizzanti e dei prodotti fitosanitari pregandovi di prenderne atto.

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

21 maggio 2003

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Pascal Couchepin

La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

# Rapporto

## 1 Compiti ed obiettivi

### 1.1 Situazione iniziale

Con la mozione 94.3005 del 27 gennaio 1994, la Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio degli Stati (CAPTE-S) ci ha incaricati di presentare al Parlamento, al più tardi entro cinque anni, un disegno di legge concernente l'introduzione d'una tassa d'incentivazione sui concimi minerali, sulle eccedenze di concime aziendale e di prodotti fitosanitari a livello regionale, se i nuovi strumenti di politica ambientale e agricola introdotti per assicurare una gestione agricola rispettosa dell'ambiente non avessero portato gli effetti voluti. In caso contrario, la mozione ci incarica di presentare al Parlamento un rapporto che dimostri come gli strumenti già introdotti abbiano permesso di conseguire gli obiettivi prefissati.

Il presente rapporto risponde alla mozione. Esso si basa su numerosi studi nazionali e internazionali, come pure su documenti redatti dalla Confederazione, dai Cantoni, da istituti di ricerca e da istituti universitari e tiene conto delle prescrizioni previste dalla legislazione sull'ambiente, sulla protezione delle acque e sull'agricoltura, concernenti lo spandimento di fertilizzanti e di prodotti fitosanitari, e dei relativi testi di aiuto all'esecuzione<sup>1</sup>. Inoltre, fa riferimento agli sviluppi attuali nell'agricoltura e all'evoluzione della «Politica agricola 2007» (PA 2007).

Dal 1994, le condizioni quadro nel settore agroecologico sono visibilmente migliorate. In seguito alla votazione popolare del 9 giugno 1996, la legge sull'agricoltura è stata riveduta all'insegna del principio «più mercato - più ecologia»<sup>2</sup>. Gli incentivi per una gestione ecologica sono stati rafforzati. In questo contesto, il quantitativo di additivi nocivi per l'ambiente utilizzati in agricoltura è sensibilmente diminuito (p. es. concimi minerali, prodotti fitosanitari). La fase successiva della riforma agraria (PA 2007) permetterà di consolidare le riforme avviate nell'ambito della «Politica agricola 2002» (PA 2002).

Il Parlamento ha inoltre completato la legge federale sulla protezione delle acque<sup>3</sup> (LPAC), introducendo la possibilità di effettuare compensazioni per misure agricole regionali più estese, volte a impedire il convogliamento e il dilavamento di sostanze, principalmente concimi e prodotti fitosanitari (cfr. art. 62a LPAC). La disposizione mira a ottenere una riduzione soprattutto del carico di nitrato nelle acque sotterranee e dell'inquinamento da fosforo nelle acque superficiali. Tale riduzione dovrebbe essere resa possibile in primo luogo grazie a una gestione del suolo rispettosa dell'ambiente e all'adeguamento del numero di animali da reddito alla superficie agricola certificata e concimabile (SAC<sub>conci</sub>) di ogni singola azienda.

<sup>1</sup> Un riassunto dettagliato del rapporto è ottenibile presso l'Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio (UFAPF).

<sup>2</sup> FF 1996 IV 1

<sup>3</sup> RS 814.20

## 1.2

## Obiettivi

Occorre operare una distinzione tra obiettivi ecologici a lungo termine ai sensi del diritto ambientale e obiettivi intermedi di politica agricola stabiliti dal diritto agricolo:

- gli *obiettivi ecologici a lungo termine* definiscono lo stato della protezione dell'ambiente in termini di sostenibilità, determinata in base ai carichi che gli ecosistemi possono sopportare a lungo termine. In base a tali obiettivi, vengono misurati il progresso e lo stato delle misure ambientali ai sensi della legislazione concernente l'ambiente, la legge sulla protezione delle acque e la protezione della natura;
- gli *obiettivi agroecologici intermedi* definiscono gli obiettivi che il settore agricolo deve raggiungere in un determinato periodo. Le condizioni generali della politica agricola della Confederazione, come pure le norme relative alla protezione dell'ambiente, devono permettere al settore agricolo di coglierli. Le relative verifiche vengono svolte nell'ambito di periodi di valutazione pluriennali definiti dall'Ufficio federale dell'agricoltura (UFAG), conformemente all'ordinanza del 7 dicembre 1998 concernente l'analisi della sostenibilità in agricoltura (RS 919.118).

Gli obiettivi agroecologici intermedi sono stati definiti come segue nel messaggio relativo all'ulteriore sviluppo della politica agricola (Politica agricola 2007)<sup>4</sup> per l'orizzonte temporale fino al 2005:

Ambito agroecologico	Parametro di misura	Base	Obiettivi intermedi 2005
Sostenibilità ecologica complessiva	Bilancio N, ann.	96 000 t N <sub>tot</sub> (1994)	Potenziale per le perdite di N <sub>tot</sub> 74 000 t
	Bilancio P, ann.	20 000 t P (1990)	Riduzione a 10 000 t Eccedenza di P
Prassi nell'agricoltura	Fatturato annuo PFS	ca. 2200 t di sostanze (1990/92)	Riduzione delle sostanze a 1500 t
Conseguenze per l'ambiente	Emissioni di NH <sub>3</sub>	53 500 t N (1990)	Riduzione di circa 4800 t N
	Biodiversità	ca. 1 080 000 ha SAU (1990/92)	65 000 ha di superfici di compensazione ecologica nella regione di pianura
	Nitrato	–	Il 90 % delle prese d'acqua presenta contenuti inferiori a 40 mg/l
Impatto del comportamento sociale sull'agricoltura	Sfruttamento SAU	ca. 1 080 000 ha SAU (1990/92)	Il 98 % sfruttato secondo i criteri delle prestazioni ecologiche richieste, rispettivamente secondo i criteri dell'agricoltura BIO

<sup>4</sup> FF 2002 4208

Per il 2005, l'UFAG intende sviluppare, in collaborazione con l'UFAFP e altre parti interessate, questi obiettivi intermedi agroecologici in vista dell'evoluzione della PA 2007.

## **2 Gli sviluppi in materia di concimi**

### **2.1 La situazione attuale**

Alcune statistiche sui concimi e numerosi calcoli e misurazioni basati sulle emissioni evidenziano una notevole riduzione del consumo di concimi minerali negli ultimi anni. I concimi minerali sono generalmente utilizzati solo come complemento ai concimi aziendali (colaticcio, letame), come fertilizzanti a una sola componente, ossia soltanto come concimi puri azotati o a base di fosforo.

I motivi principali di questa diminuzione sono considerazioni d'ordine finanziario e una prassi più mirata in materia di concimi (bilancio dei concimi), che tiene conto delle sostanze nutrienti già presenti nel suolo.

Alcune ricerche svolte dal PF di Zurigo<sup>5</sup> hanno mostrato che tra il 1994 e il 1998 il carico inquinante da azoto dovuto all'attività agricola è complessivamente diminuito. La dinamica non è peraltro uniforme: essa dipende essenzialmente dalla struttura e dalla modalità di produzione delle singole aziende agricole. Si riscontra una riduzione delle perdite d'azoto soprattutto nelle regioni di pianura, mentre nelle regioni di montagna le perdite d'azoto sono in lieve aumento.

Risulta tuttora insufficiente la riduzione delle emissioni di ammoniaca derivante dall'allevamento di animali da reddito. Questo composto azotato, presente in forma gassosa, si diffonde nell'aria ed è ritenuto particolarmente dannoso per l'ambiente (danni alle comunità vegetali meritevoli di tutela, danni alle foreste).

Le immissioni d'azoto e di fosforo nell'ambiente causate dalle attività agricole sono diminuite. Soprattutto nel caso del fosforo, le possibilità di ridurre le quantità utilizzate di concimi minerali e concimi a base di rifiuti sono state applicate con successo. L'obiettivo per questo tipo di concimi è così stato raggiunto.

Questa considerazione non si estende tuttavia ai *concimi aziendali*. Nelle regioni ad alta intensità d'animali da reddito – ossia nelle zone agricole lacustri dell'Altopiano dei Cantoni di Argovia, Lucerna, Zugo e Zurigo – l'applicazione pluriennale delle normative in materia hanno mostrato che, nel caso delle eccedenze di concime aziendale, non sono ancora stati compiuti progressi sostanziali per risolvere questo problema ambientale regionale causato dall'agricoltura. Vi sono stati sì importanti miglioramenti per quanto riguarda il risanamento, prevalentemente finalizzato alla protezione delle acque, dei depositi di concimi aziendali (nuove fosse per il colaticcio). Tuttavia, l'adeguamento del numero di animali da reddito alla superficie agricola concimabile ( $SAC_{\text{conci}}$ ) e la riduzione degli ingenti carichi di fosforo presenti nel suolo rimangono tuttora problemi irrisolti.

<sup>5</sup> IAW-ETHZ, Istituto di Economia agraria del Politecnico Federale di Zurigo, «Technischer Bericht über die Auswirkungen der Agrarreform auf das Stickstoffverlustpotenzial der Landwirtschaft in der Zeit von 1994 bis 1998», 82 pag., riassunto (settembre 1999).

I concimi aziendali contengono azoto, fosforo, varie sostanze nutritive e oligoelementi efficaci nel trattamento delle piante ma poco rilevanti per l'ambiente. Per potere compiere una valutazione quantitativa delle eccedenze regionali di concime aziendale si analizza in genere il flusso di fosforo, il quale, rispetto a quello dell'azoto, può essere rilevato e descritto in modo più attendibile.

Per quanto riguarda i carichi di azoto, a livello nazionale e internazionale sono stati fissati dei valori obiettivo ecologici per le immissioni e obiettivi intermedi per le emissioni. Alcuni di questi valori obiettivo sono oggetto di accordi internazionali, vincolanti anche per la Svizzera.

Le ricerche dimostrano che:

- nel caso del fosforo, il valore obiettivo citato nel rapporto di valutazione dell'UFAG concernente le misure ecologiche<sup>6</sup> (dimezzamento dell'eccedenza di fosforo di circa 20 000 t nel 1990 – rispetto ad un consumo di concimi minerali a base di fosforo pari a circa 17 000 t l'anno) sarà raggiunto entro il 2005. In termini percentuali, l'eccedenza di fosforo nella concimazione ammonta tuttora a 8000 t. Sotto questo aspetto, le norme ambientali e la legislazione agricola sono state applicate con successo (cfr. ordinanza sulle sostanze<sup>7</sup>, Osost<sup>8</sup>; ordinanza sui pagamenti diretti, OPD).

Sono necessari continui impegni nell'esecuzione a livello cantonale del diritto federale vigente, soprattutto nelle aree caratterizzate da un notevole carico ambientale e ricche di animali da reddito (regioni d'ingrasso) – con ingenti carichi di fosforo nei terreni concimati. Opportune misure regionali supplementari dovranno essere introdotte in virtù dell'articolo 62a LPAc e quindi attuate rapidamente, efficacemente e in modo trasparente;

- nel caso dell'azoto, l'obiettivo agroecologico intermedio per il 1998 – una riduzione di 14 000 t delle perdite di azoto rispetto al 1994 – è stato chiaramente mancato. La diminuzione è stata infatti pari ad appena 7000 t. Nonostante le misure agroecologiche adottate, l'obiettivo previsto dalla PA 2002, ossia una riduzione totale pari a 22 000 t di azoto nel 2002 rispetto al 1994, probabilmente sarà chiaramente mancato.

## **2.2 Conclusioni relative alla tassa d'incentivazione**

Dopo una ponderazione di tutti gli aspetti tecnici e con riferimento al testo della mozione, l'ipotesi che le tasse d'incentivazione costituiscano allo stato attuale una misura adeguata per il raggiungimento dell'obiettivo può essere chiaramente smentita per quanto riguarda i concimi minerali.

Una tassa d'incentivazione sulle eccedenze di concime aziendale appare invece necessaria.

Dalla presentazione della mozione della CAPTE-S del 27 gennaio 1994, sono state tuttavia introdotte misure supplementari fondate sull'articolo 62a LPAc nelle regioni

<sup>6</sup> UFAG, «Evaluation der Ökomaßnahmen und Tierhaltungsprogramme», Capitolo 5 concernente il fosforo, secondo rapporto intermedio, pag. 78, fig. 21 e 22 (giugno 1999).

<sup>7</sup> RS 814.013

<sup>8</sup> RS 910.13

sensibili sotto il profilo della protezione delle acque. Attualmente, la loro esecuzione implica per gli agricoltori che partecipano al programma notevoli oneri, sia in termini finanziari che in relazione alle competenze tecniche L'impatto ecologico di questo programma, tuttora nella sua fase iniziale, non può al momento essere valutato in modo definitivo. Esso dovrebbe tuttavia consentire il raggiungimento di primi successi per quanto riguarda il problema delle eccedenze regionali di concime aziendale.

Con riferimento all'attuale contesto di politica agricola, viene pertanto proposta, quale alternativa alle tasse d'incentivazione, un'attuazione più coerente di alcune prescrizioni ambientali ed agroecologiche previste dall'ordinanza sui pagamenti diretti e dei provvedimenti secondo l'articolo 62a LPAc.

Nelle regioni sensibili – soprattutto per quanto riguarda l'autorizzazione di nuove costruzioni – l'utilizzazione degli animali da reddito nell'agricoltura deve essere vincolata più strettamente alla superficie agricola concimabile (SAC<sub>conci</sub>), di proprietà dell'azienda o affittata. La responsabilità diretta delle singole aziende agricole deve essere ulteriormente rafforzata (che deve essere un obiettivo delle aziende agricole coltivatrici del suolo; cfr. art. 2 della legge federale sull'agricoltura, Lagr, e art. 6 OPD). Secondo stime dell'UFAFP basate su dati dell'Ufficio federale di statistica (UFS), le eccedenze di concime aziendale, attualmente pari a 1700 t di fosforo, dovranno essere ridotte di circa un terzo nei prossimi anni. Ciò dovrebbe consentire da un lato di facilitare l'esecuzione della legislazione sulla protezione delle acque e, nel contempo, un tendenziale spostamento dell'attività di ingrasso dei maiali verso le aziende agricole con una superficie agricola prevalentemente propria e più idonea alla concimazione.

### 2.3 **Intensificazione degli impegni della Confederazione e dei Cantoni nel campo della concimazione, della gestione del suolo e della qualità dell'aria**

Sono necessarie misure nei seguenti ambiti:

- *fosforo*: nelle zone ricche di animali da reddito occorre assolutamente tenere conto, ai fini del calcolo e della realizzazione del bilancio totale delle sostanze nutritive rispettivamente del loro bilancio aziendale complessivo, dell'elevato carico di fosforo nei terreni concimati con questa sostanza (cfr. potenziale di sfruttamento aziendale, nonché piani di concimazione ai sensi dell'ordinanza sui pagamenti diretti). I concimi aziendali devono essere utilizzati ove possibile secondo i piani di concimazione (cfr. ad es. il programma del Cantone di Friburgo). Le norme vigenti in materia di protezione delle acque devono essere applicate in modo coerente, in particolare alle aziende con eccedenze di concime aziendale; in altri termini, i concimi aziendali devono essere immagazzinati e utilizzati in modo compatibile con l'ambiente. Il numero di animali da reddito deve essere adeguato alla superficie agricola utile idonea alla concimazione. Tale superficie deve trovarsi a una distanza ragionevole dall'ubicazione dell'azienda;

- *azoto*: ulteriori sforzi sono necessari per raggiungere l'obiettivo agroecologico intermedio di una riduzione delle perdite di azoto pari a un totale di 22 000 t. La protezione dell'ambiente secondo i principi dello sviluppo sostenibile imporrebbe però di dimezzare a lungo termine le perdite annue di azoto rilevanti per l'ambiente, le quali dovrebbero scendere dalle 96 000 t del 1994 a 48 000 t. Attualmente, le prescrizioni stabilite nel quadro della legislazione concernente l'ambiente e la politica agricola prevedono le misure seguenti:
  - a. la concimazione e la gestione del suolo basate sul potenziale che la gestione locale offre, segnatamente nelle regioni sensibili;
  - b. l'esecuzione di limitazioni preventive delle emissioni ai sensi dell'ordinanza contro l'inquinamento atmosferico (OIA)<sup>9</sup> per ridurre le emissioni di ammoniaca causate dall'attività agricola, nonché la pianificazione di misure cantonali ai sensi dell'OIA, volte a ridurre l'eccessivo carico di azoto.

Quindi, bisogna creare le condizioni quadro idonee (strategia d'incentivazione, programmi di promozione di tecniche che generano basse emissioni).

I rapporti sull'agricoltura concernenti i progressi compiuti in ambito agroecologico, pubblicati annualmente dall'UFAG e il monitoraggio ambientale generale disposto dall'UFARP informeranno sui risultati che queste misure regionali hanno ottenuto.

## **2.4 Trasparenza nell'attuazione e controlli**

Nell'ambito della verifica dei risultati, in futuro occorrerà rilevare meglio l'inquinamento di fosforo e di azoto causato dall'agricoltura e documentarlo in modo trasparente a livello nazionale e regionale.

Gli strumenti d'esecuzione della Confederazione esistenti nel campo della protezione dell'ambiente agricolo (concimazione, gestione del suolo, allevamento di animali da reddito) devono essere esaminati alla luce tanto del diritto ambientale vigente quanto delle esperienze maturate nel quadro della loro esecuzione e, entro il 2005, adeguati in collaborazione con i Cantoni ai requisiti attuali e quelli prevedibili.

## **3 L'evoluzione dei prodotti fitosanitari (PFS)**

### **3.1 La situazione attuale**

Le statistiche e i rilevamenti concernenti la vendita e l'utilizzazione di PFS indicano che gli strumenti di politica ambientale e agricola attualmente disponibili sono sostanzialmente adatti a ridurre i rischi che derivano dall'uso di prodotti fitosanitari. I dati disponibili non permettono tuttavia una valutazione soddisfacente della loro efficacia.

<sup>9</sup> RS 814.318.142.1

Per poter valutare in modo attendibile l'effetto delle misure di politica ambientale e agricola, come richiesto dalla mozione CAPTE-S, occorrerà:

- rilevare in modo rappresentativo l'uso dei PFS;
- valutare mediante indicatori idonei l'evoluzione del rischio ambientale connesso a tale uso;
- fissare, in collaborazione con le cerchie interessate, gli obiettivi di riduzione dei rischi ambientali quantitativi e qualitativi.

Gli indicatori di rischio serviranno anche come base per l'osservazione mirata dell'inquinamento ambientale causato dai PFS e per la consulenza necessaria in vista della selezione e dell'utilizzazione mirate dei PFS (cfr. art. 70 cpv. 2 lett. f LAgr).

La valutazione e la gestione dei rischi sono in continua evoluzione a livello internazionale e la Svizzera non può sottrarsi a tale processo. Tra le principali misure da promuovere vanno annoverati rilevamenti dettagliati dei diversi impieghi dei PFS, come pure misurazioni mirate e rappresentative dell'inquinamento ambientale causato da questi prodotti. Queste misure permettono, oltre alla valutazione quantitativa e qualitativa della situazione generale in materia di inquinamento e di rischi, anche un migliore controllo dei risultati condotto secondo criteri attuali.

I costi per queste ricerche complementari potrebbero essere coperti da una tassa di finanziamento sui PFS venduti, in base al principio di causalità (come è il caso ad es. in Gran Bretagna). Tuttavia, una simile tassa non avrebbe l'effetto d'incentivazione auspicato.

Una tassa sui PFS commisurata all'inquinamento ambientale e al rischio occasionati potrebbe invece avere un buon effetto d'incitamento senza causare un aumento sostanziale dei costi medi di produzione<sup>10</sup>. Tuttavia, la difficoltà principale risiede nel classificare le singole sostanze attive in diverse classi di rischio, in base alle quali verrà poi fissato l'importo della tassa. Finora non è stato possibile raggiungere un'intesa sulle modalità di classificazione.

Di conseguenza, occorre in primo luogo esaurire tutte le possibilità offerte dai pagamenti diretti legati alle prestazioni ecologiche e reperire i fondi per le misure complementari facendo capo, a partire dal 2003, al preventivo ordinario.

### **3.2 Conclusioni per quel che concerne i PFS**

Gli strumenti di politica ambientale e agricola attualmente disponibili sono sostanzialmente adatti a ridurre i rischi ambientali derivanti dall'uso di prodotti fitosanitari. È quindi opportuno rinunciare a tasse d'incentivazione sui PFS.

I rilevamenti necessari al controllo dei risultati, lo sviluppo di indicatori di rischio e gli obiettivi intermedi agroecologici volti alla riduzione dei rischi verranno definiti in un programma d'azione PFS. Il programma terrà conto delle esperienze acquisite a livello internazionale e delle esigenze delle cerchie interessate.

<sup>10</sup> Bidaux A., Gaillard R. e Lehmann B., «Etude de divers modèles de taxes d'incitation différenciées portant sur les pesticides utilisés en agriculture», ricerca a cura del PF di Zurigo su commissione dell'UFAFP (1992).



Il successo delle misure proposte e il programma d'azione verranno nuovamente valutati dall'UFAG e dall'UFAFP in base alle scadenze raccomandate dagli esperti. L'UFAG illustrerà l'esito delle misure proposte nel quadro dei suoi rapporti agricoli sui progressi compiuti nel campo dell'ecologia agrarie; l'UFAFP nell'ambito del monitoraggio ambientale globale.

#### **4 Conclusioni**

Le numerose ricerche e le esperienze finora raccolte con la nuova politica agricola conducono alle seguenti conclusioni:

- a. si rinuncia all'introduzione di tasse d'incentivazione sui concimi chimici, sulle eccedenze di concime aziendale e sui prodotti fitosanitari. Una coerente applicazione e utilizzazione degli strumenti di politica ambientale e agricola disponibili può ridurre efficacemente i rischi ambientali derivanti dall'uso di queste sostanze;
- b. l'introduzione di una tassa d'incentivazione per ragioni ecologiche sarebbe giustificata soltanto nel caso delle eccedenze di concime aziendale. Tale questione deve essere risolta ricorrendo agli strumenti di promozione specifici previsti dall'articolo 62a LPAC;
- c. nelle regioni sensibili occorre ridurre le eccessive emissioni di ammoniaca causate dall'attività agricola, rafforzando le misure nell'ambito dell'esecuzione dell'ordinanza contro l'inquinamento atmosferico, ma anche adattando meglio la concimazione e la gestione del suolo al potenziale offerto dalla gestione a livello locale;
- d. i rilevamenti necessari al controllo dei risultati, lo sviluppo di indicatori di rischio e gli obiettivi intermedi volti alla riduzione dei rischi verranno definiti in un programma d'azione per i prodotti fitosanitari;
- e. l'UFAG informa, nei suoi rapporti sulla politica agricola circa l'esito delle misure adottate per ridurre i rischi ambientali sopra descritti. A tale scopo, esso consulta l'UFAFP.