FOGLIO FEDERALE

Anno XLVII

Berna, 13 marzo 1964

Volume I

Si pubblica di regola una volta la settimana. Abbonamento: annuo fr. 12.—, con allegata la *Raccolta delle leggi federali*. — Rivolgersi alla Tipografia Grassi e Co. S. A., a Bellinzona (Telefono 5 18 71) — Conto corrente postale XI 690.

8945

MESSAGGIO

del

Consiglio federale all'Assemblea federale concernente l'assegnazione di sussidi per il trasporto nelle regioni di montagna e circa l'aumento dei contributi alle spese dei tenutari di bestiame bovino in dette regioni

(Del 2 marzo 1964)

Onorevoli signori Presidente e Consiglieri,

Il 4 ottobre 1962, le Camere federali hanno prorogato, fino alla fine del 1964, il decreto federale del 20 settembre 1957¹⁾, concernente l'assegnazione di sussidi per il trasporto di merci di consumo ordinario nelle regioni di montagna. La proroga fu fatta con l'intenzione di studiare a fondo, nel frattempo, l'opportunità di mantenere un siffatto ordinamento e, in caso affermativo, in quale forma. Due erano i motivi. Anzitutto l'adeguamento tariffario (decreto federale del 5 giugno 1959²⁾ concernente l'adattamento delle tariffe di imprese concessionarie a quelle delle FFS) che apportava troppo poche agevolazioni nelle regioni prive di collegamento ferroviario. Questo argomento sollevò il problema concernente un ordinamento speciale per dette regioni, che però non potè essere risolto entro l'estate 1962. In secondo luogo, durante le sessioni parlamentari è stato nuovamente chiesto che si allestisse un sistema di sussidi per il trasporto dei beni di produzione agricola e dei prodotti ausiliari.

1) RU 1958, 1 (A XIX B).

2) RU 1959, 816 (A XIII B 2.).

Ci occuperemo dapprima della questione concernente i sussidi di trasporto nelle regioni di montagna ed in seguito della domanda concernente l'introduzione d'un ordinamento simile per i beni di produzione agricola. In un capitolo speciale, poi, ci occuperemo dell'aumento dei sussidi alle spese di tenutari di bestiame bovino nelle regioni di montagna.

I. L'assegnazione di sussidi per il trasporto nelle regioni di montagna

A. Sussidi per il trasporto di merci di consumo ordinario

1. Opportunità di prorogare l'ordinamento vigente

L'ordinamento concernente l'assegnazione di sussidi per il trasporto di merci di consumo ordinario nelle regioni di montagna è stato introdotto nel 1943, in virtù dei poteri speciali in caso di guerra. Detto ordinamento, inteso a compensare parzialmente le maggiori spese di trasporto nelle regioni di montagna, è stato integrato, nel 1952, quale provvedimento temporaneo, nella legislazione ordinaria e prorogato due volte, nel 1957 e 1962, fino alla fine di quest'anno.

I sussidi vengono assegnati per il trasporto di zucchero, caffè, cacao, riso, granturco, prodotti lavorati di avena e orzo, legumi a baccello, conserve svizzere di legumi e di frutta, paste alimentari, grassi ed olii commestibili, sapone da bucato e liscive di sapone. Hanno diritto al sussidio i fornitori (grossisti e fabbricanti) che provvedono delle sopraccitate merci i venditori al minuto, le aziende domestiche collettive e le aziende non industriali di trasformazione nelle regioni di montagna. Sono considerate regioni montane i luoghi abitati l'intero anno nei quali le spese suppletive di trasporto, eseguito da imprese pubbliche dalla stazione a valle sino al luogo di destinazione, raggiungono o superano 3 franchi per ogni quintale di merce. Ordinariamente sono rimborsate le spese suppletive ai franchi 3. Se le spese di trasporto superano i 4 franchi al quintale, il rimborso si estende a tutte le spese di trasporto, e non soltanto a quelle suppletive, quando ciò sia giustificato da ragioni speciali come in caso di trasporti effettuati nei Cantoni Grigioni, Vallese e Ticino.

Lo scopo di detti sussidi, ossia l'adeguamento dei prezzi delle merci in questione a quelli praticati per le stesse fuori dalle regioni montane, è stato ampiamente raggiunto. Tuttavia la portata economica di questo provvedimento è molto limitata. Il sussidio annuo medio non raggiunge nemmeno i 3 franchi per abitante delle regioni di montagna e l'effetto è sentito unicamente in pochi casi specialmente sfavorevoli. Complessivamente la Confederazione ha versato, negli ultimi anni per tale scopo, circa 800 000 franchi. La portata relativa dell'ordinamento di compensazione delle spese di trasporto nelle regioni montane è stata ancora attenuata da vari provvedimenti adottati, negli ultimi tempi, a favore di dette

regioni. Citiamo il promovimento della vendita di bestiame, l'assegnazione di sussidi ai tenutari di bestiame bovino nelle regioni di montagna e, segnatamente, l'adeguamento delle tariffe ferroviarie e quelle del servizio viaggiatori dell'Azienda delle PTT alle tariffe applicate in piano. L'adattamento delle tariffe ferroviarie, da solo, procurò nel 1963, nelle regioni di montagna, delle riduzioni di trasporto per 30 milioni di franchi. L'incremento economico che ne deriva procaccia inoltre a dette regioni dei vantaggi indiretti che, sebbene sia impossibile riassumere in cifre, superano di gran lunga quelli raggiunti mediante i sussidi di trasporto.

Ci domandiamo ora se una proroga di quest'ultimo ordinamento sia giustificata. Per rispondere a tale domanda esaminiamo le conseguenze che deriverebbero dall'abrogazione dell'ordinamento, cioè, se detta abrogazione comporterebbe un inasprimento dei prezzi delle merci di consumo ordinario.

Siccome l'effetto dei sussidi alle spese di trasporto è stato, come detto, molto modesto, è poco probabile che i prezzi delle merci di consumo ordinario abbiano a subire un aumento sensibile.

L'aspra lotta concorrenziale, svolta nelle regioni ove lo smercio è interessante, impedisce, totalmente o quasi, che i maggiori costi vengano girati sui prezzi delle merci colà vendute. I prezzi soggetti a vincoli verticali non subiranno aumenti infatti, già rimasero invariati nonostante che la merce fornita nelle regioni di montagna non potesse beneficiare dei sussidi.

Anche l'approvvigionamento delle regioni montane non sarà svantaggiato dalla soppressione dei sussidi di trasporto. Eventuali modificazioni nel sistema di ripartizione delle merci non saranno dovute a detto provvedimento, ma saranno il risultato d'una razionalizzazione generale del sistema di distribuzione.

Il turismo, che con l'agricoltura è la fonte di reddito più importante per le regioni di montagna, non sarebbe eccessivamente colpito dalla soppressione dei sussidi i quali, per l'esattezza, sono in parte anche a favore dei turisti. L'aumento della tariffa che ne risulterebbe sarebbe tanto modesto da non incidere sensibilmente nel preventivo di vacanza d'un cittadino dal reddito medio.

Per queste ragioni crediamo che la soppressione dell'ordinamento dei sussidi non verrebbe ad avere delle conseguenze gravi. Tuttavia talune regioni isolate in valli prive di ferrovia, dove le spese di trasporto sono ancora ingenti rispetto alle altre regioni, risentiranno di questo provvedimento. Siccome poi l'adattamento delle tariffe ha contribuito a discriminare i prezzi di trasporto nelle regioni prive di ferrovie, abbiamo dovuto studiare se non conveniva mantenere il regime attuale per dette regioni.

I sussidi assegnati, per il trasporto di merci di consumo ordinario nelle valli prive di ferrovia, non superano, secondo una seria stima, i

150 000 franchi annui. Or bene questo modesto contributo è veramente sproporzionato rispetto alle ingenti spese amministrative sopportate dalla Confederazione e dagli altri enti partecipanti.

Segnaliamo inoltre che la popolazione di dette valli, composta in maggioranza di contadini, può essere aiutata meglio mediante provvedimenti finalistici a favore dell'agricoltura delle regioni montane, come l'assegnazione di sussidi ai tenutari di bestiame, praticata da qualche anno, e che ora si pensa di incrementare. Su quest'ultimo argomento torneremo nel capitolo II.

Fondandoci su quanto sopra esposto, ci sembra giustificato di rinunciare ad una proroga dell'ordinamento sinora in vigore concernente i sussidi per il trasporto di merci di consumo ordinario.

Tuttavia, il fatto di devolvere a favore degli allevatori di bestiame i sussidi di trasporto sinora assegnati non vuol dire che il problema agricolo delle regioni di montagna sia divenuto l'oggetto unico delle nostre attenzioni e che pertanto si cerchi solamente la sua soluzione. Infatti questo provvedimento, ristretto ad un unico settore economico, non potrebbe certamente bastare da sè per impedire lo spopolamento progressivo delle valli, e richiede pertanto l'integrazione di provvedimenti convergenti da estenderè anche agli altri settori.

Il benessere dei contadini di montagna dipende fortemente dalla possibilità di reddito negli altri settori economici ed è perciò nell'interesse dell'economia agricola di dette regioni di mantenere e far prosperare l'attività in quest'altri settori. Crediamo perciò che anche la Confederazione dovrebbe promuovere, secondo le possibilità, l'attività artigianale nelle regioni montane. Questo è attuabile migliorando anzitutto le condizioni che permettono di stimolare l'economia in generale come, ad esempio, l'adattamento delle tariffe. Per contro la proroga dell'ordinamento concernente i sussidi di trasporto, essendo quest'ultimi di portata troppo limitata, risulta un provvedimento inadeguato.

2. *Parere dei Cantoni e delle cerchie interessate*

I Cantoni, le cerchie direttive della nostra economia e le organizzazioni del commercio alimentare interessate ai problemi concernenti le spese di trasporto hanno avuto la possibilità di esprimere il loro parere circa la proroga o l'abrogazione dell'ordinamento sulla assegnazione di sussidi per il trasporto di merci di consumo ordinario. La maggioranza degli interpellati è stata favorevole alla soppressione.

Diverse cerchie, segnatamente i Cantoni Grigioni, Ticino e Vallese, l'Unione svizzera dei grossisti in derrate coloniali (COLGRO) e l'Unione svizzera delle cooperative di consumo (USC) hanno obiettato che l'abolizione dei sussidi comporterebbe un rincaro delle merci in questione. La COLGRO poi ha aggiunto che i prezzi di trasporto eccessivi potrebbero in-

durre i grossisti a razionalizzare il loro sistema di fornitura rinunciando a servire i piccoli acquirenti con conseguente chiusura di taluni negozi. A questi argomenti contrapponiamo quanto innanzi esposto.

La USC invece teme che l'aumento dei prezzi di trasporto si ribalti sui prezzi del pane, della farina, dei legumi e della frutta. Ma questi timori sono infondati, essendo il prezzo del pane e della farina sottoposto a vigilanza e ridotto in virtù della legge federale sul grano; la soppressione dei sussidi di trasporto non potrà nemmeno pregiudicare le campagne di vendita di frutta e patate organizzate in virtù della legge sull'alcole.

A quegli enti che hanno fatto osservare come il nuovo ordinamento sia favorevole unicamente agli agricoltori mentre che il precedente tornava a vantaggio di tutta la popolazione di montagna, rispondiamo con quanto citato nel capitolo precedente.

Altre cerchie, pretendendo che il dazio suppletivo riscosso sul caffè serva a coprire i sussidi di trasporto, domandano, in caso d'abolizione dei sussidi, che detto dazio sia levato. Ora i fondi destinati ai sussidi sono attinti alle entrate generali della Confederazione ed il dazio sul caffè, riscosso in virtù della nuova tariffa doganale del 19 giugno 1959, non è vincolato a nessun impiego speciale. Infatti il decreto federale del 20 settembre 1957 concernente l'assegnazione di sussidi per il trasporto di merci di consumo ordinario nelle regioni di montagna è stato prorogato fino alla fine del 1964, ad eccezione dell'articolo 10, che appunto stabiliva il dazio sul caffè. Da ciò consegue che detto dazio non ha più nessun nesso diretto con i sussidi di trasporto e pertanto non vi ha motivo di abolirlo contemporaneamente all'abrogazione dei sussidi.

B. Conguaglio delle spese di trasporto per i beni di produzione agricola

Come già precedentemente detto, nel 1962 durante lo studio del disegno concernente la proroga dell'ordinamento di compensazione delle spese di trasporto per le merci di consumo ordinario, è stato nuovamente richiesto di assegnare dei sussidi anche per i beni di produzione agricola. Si è dovuto perciò esaminare se e come questa pertinente richiesta poteva essere soddisfatta.

1. In generale

Il problema concernente la riduzione dei prezzi per trasportare nelle regioni di montagna i beni di produzione agricola è stato esaminato a fondo con le cerchie rurali interessate. Concordemente alle richieste e ricerche fatte si è convenuto che può essere ammessa unicamente una riduzione concernente i beni di produzione più importanti come i concimi in commercio, i concentrati, il fieno, il guaine e la paglia. Tuttavia il fabbisogno in sussidi non è uniformemente ripartibile su tutti questi beni.

Per taluni di essi non vi è differenza di prezzo tra la fornitura in montagna o in piano, oppure essa è affatto trascurabile. I concimi artificiali fabbricati in Svizzera, ad esempio, sono forniti in partite di almeno 10 tonnellate, ad un prezzo unitario franco stazione ferroviaria. I miscugli da foraggio sono pure forniti a prezzo unitario franco domicilio dell'acquirente o rivenditore. In altri casi invece l'acquirente deve sopportare totalmente o parzialmente le spese suppletive di trasporto. Inoltre, la spedizione di concimi commerciali e di foraggi concentrati è curata da un numero ristretto di fornitori mentre che nella sistemazione del fieno e della paglia intervengono numerosi intermediari.

Questo stato di cose impedisce di stabilire con esattezza il maggiore onere derivante al contadino per il trasporto nelle regioni di montagna. Si può però stimare che le spese suppletive per il trasporto di beni di produzione agricola s'aggirino attorno ai 3 milioni di franchi annui.

2. *Disciplinamento individuale*

Inizialmente, sembrò possibile di mettere allo studio un sistema per l'assegnazione dei sussidi, simile a quello adottato per le merci di consumo ordinario, vale a dire di rimborsare le spese suppletive di trasporto verso regioni montane per ogni singolo invio, tenendo conto del peso delle merci e della lunghezza della tratta.

Questa soluzione teoricamente possibile trova troppe difficoltà nella realizzazione. Comparando i due casi notiamo che non esiste una tariffa unitaria per i trasporti ferroviari di beni di produzione agricola; infatti essa varia per ogni singola categoria di beni e ancora secondo la loro provenienza. Inoltre, contrariamente all'ordinamento per le merci di consumo ordinario in cui erano considerate solo le forniture al dettagliante, nel caso presente, dove taluni beni devono essere forniti direttamente alla fattoria, si dovrebbero considerare troppi casi speciali con gran dispendio per l'apparato esecutivo.

Considerate tali difficoltà pensiamo che sia opportuno evitare il sistema di compensazione diretta con ogni acquirente di beni di produzione agricola, siccome troppo complicato e oneroso. Abbiamo perciò desistito di approfondire lo studio di questa possibilità.

3. *Risarcimento in blocco*

Una soluzione fondamentale diversa sarebbe quella di versare annualmente a ogni azienda agricola una somma per sopperire alle maggiori spese di trasporto. L'ammontare di detta somma potrebbe essere stabilito tenendo conto della superficie dell'azienda, nonché d'un limite massimo, e graduato a seconda delle zone montane. A prescindere dalla problema-

tica circa la ripartizione delle zone, questa soluzione risulterebbe, indiscutibilmente, di facile applicazione.

Occorre ora stabilire il criterio secondo cui procedere nella delimitazione delle zone. Trattandosi di ridurre le spese di trasporto il loro livello dovrebbe servire come base.

Tale criterio sarebbe adatto se le regioni di montagna non fossero già suddivise in zone ben delimitate. Infatti il catasto della produzione animale, giusta l'ordinanza del 23 giugno 1961 concernente il catasto della produzione agricola e la determinazione della regione di montagna, distingue tre zone. Questa delimitazione avvenne rispettando una quindicina di criteri fra cui l'altitudine, la configurazione del terreno, la durata del periodo di vegetazione, le vie di comunicazione, la distanza dai mercati principali e le spese di trasporto fino alle regioni di smercio. Essendo ormai questo criterio già considerato nella citata delimitazione, sarebbe ingiustificato procedere ad una nuova ripartizione fondata unicamente su di esso.

Abbiamo perciò studiato un ordinamento che considera l'attuale ripartizione in zone secondo il catasto della produzione animale ma con una suddivisione suppletiva della zona III secondo il criterio delle spese di trasporto. Questo per meglio sopperire alle difficoltà di comunicazione esistenti in detta zona e per evitare ingiustizie.

Tuttavia il problema è lungi dall'essere risolto in modo soddisfacente, siccome ogni soluzione generale e ogni suddivisione d'una regione in zone comporta dei casi marginali troppo poco favoriti oppure addirittura svantaggiati. Così anche con la ripartizione già esistente singole regioni o fattorie sono ingiustamente avvantaggiate o svantaggiate. Ma non si deve dare troppo peso a queste singole ingiustizie, e soprattutto sarebbe errato cercare di evitarle mediante una nuova ripartizione secondo un unico criterio. Fra altro ogni nuova suddivisione creerebbe nuovi malcontenti, e la maggior esattezza di ripartizione, a scapito di maggiori casi limite, provocherebbe delle complicazioni non trascurabili nell'ordinamento delle zone. Con la suddivisione della zona III, ne risulterebbe una quarta eventualmente quinta zona, che condurrebbe alla revisione della ripartizione. Quest'ultima richiederebbe una preparazione che durerebbe anni. Tuttavia questo lavoro è ingiustificato visto gli scarsi vantaggi che porterebbe e per i motivi ora citati.

Proponiamo perciò che i sussidi di trasporto per le aziende di montagna siano assegnati secondo un ordinamento che tien conto delle zone delimitate dal catasto della produzione animale e non d'una nuova ripartizione giusta i prezzi di trasporto.

Rimane da stabilire il criterio secondo cui graduare i sussidi nelle singole zone. Il numero di capi di bestiame bovino ci sembra il criterio più indicato. Ne risulta così un ordinamento fundamentalmente simile a quello per l'assegnazione di sussidi ai tenutari di bestiame.

A questo punto ci è perciò sembrato più giustificato, anzichè di introdurre un ordinamento speciale per i sussidi di trasporto, di tener conto delle condizioni di produzione poco favorevoli aumentando i sussidi sinora assegnati ai tenutari di bestiame bovino. Gli organi interessati hanno accolto molto favorevolmente quest'idea.

Tratteremo nel prossimo capitolo il problema concernente l'aumento di detti sussidi.

II. Aumento dei contributi ai tenutari di bestiame bovino nelle regioni di montagna

A. Ordinamento attuale

I contributi ai tenutari di bestiame bovino delle regioni di montagna sono stati introdotti mediante il decreto federale del 19 giugno 1959¹⁾ concernente misure economiche e finanziarie, complete, per l'economia del latte (decreto sull'economia lattiera 1959) onde incrementare l'approvvigionamento diretto e l'impiego del latte, nella fattoria stessa, nonchè per ovviare agli svantaggi della produzione di montagna considerando anche in parte quelli derivanti dalle difficoltà di comunicazione. A questo ordinamento, che risultò semplice e pratico, furono portate da allora diversi miglioramenti. Col decreto federale del 21 dicembre 1961²⁾ i sussidi per capo di bestiame bovino nelle zone II e III furono portati da 40 e 60 franchi a 80 e 120 franchi e ne fu introdotto uno di 40 franchi nella zona I. Inoltre il numero dei capi di bestiame per cui viene assegnato il contributo è stato aumentato da 4 a 5. Il decreto dell'economia lattiera del 4 ottobre 1962³⁾ continuava questo stesso ordinamento. I sussidi assegnati secondo l'ordinamento precedente, segnatamente per l'anno contabile dal 1° novembre 1960 al 31 ottobre 1961, ammontavano complessivamente a 6,6 milioni di franchi. Col nuovo ordinamento, per l'anno contabile dal 1° novembre 1962 al 31 ottobre 1963, essi ammontavano a 19,3 milioni di franchi.

B. Necessità di aumentare i contributi

La situazione delle aziende agricole montane rimane sfavorevole nonostante i miglioramenti già apportati al sistema. Secondo le indagini del segretariato dei contadini svizzeri risulta che il reddito giornaliero medio per individuo, calcolato fondandosi sulla contabilità di ca. 150-200 aziende, ha avuto, dal 1955 in poi il seguente sviluppo:

1) RU 1959, 927.

2) RU 1961, 1196.

3) RU 1962, 1184 (A XVI A 3).

Guadagno individuale medio in Fr. per giornata lavorativa
nelle regioni di montagna

	2-5 ha	5-10 ha	10-15 ha	15-30 ha	media
1955-57	10.23	14.27	14.75	14.20	14
1958-60	12.58	15.34	14.74	16.20	15.09
1960-62 ²⁾	12.75 ²⁾	16.40	16.95	17.90	16.95

L'aumento del guadagno giornaliero, in seguito ai contributi assegnati a contare dal 1° novembre 1961, è stato inferiore a un franco; siccome i contributi sono ristretti ai primi cinque capi di bestiame, il loro effetto sarà stato più sentito nelle piccole aziende.

Nelle cifre sopraaccitate non sono però comprese le indennità di famiglia ai contadini di montagna. Per un'azienda media, detta indennità calcolata per una giornata lavorativa d'un individuo ammonta a 60-70 centesimi. Computando anche questa indennità, durante l'anno contabile 1960-62, il guadagno giornaliero medio è stato di 18 franchi.

Per un esame critico di questi dati contabili occorre comparare il guadagno calcolato sulla scorta di essi e quello fondato sulla parità salariale. Una commissione scientifica sta ora studiando in modo approfondito questo ed altri elementi determinanti il reddito dei contadini. Finora il guadagno computato, separatamente per le aziende di montagna e del piano e in base alle cifre della contabilità, è sempre stato confrontato con un guadagno unico fondato sulla parità salariale. Ci si domanda ora se continuare con questo sistema. Nell'attesa è più saggio rinunciare. Cerchiamo intanto di rendere maggiormente evidente la precarietà della situazione delle aziende montane esaminando brevemente la situazione delle aziende del piano. Se per le aziende montane il guadagno giornaliero medio ammonta a circa 18 franchi, secondo i dati contabili per il 1960-62 forniti dal segretariato dei contadini svizzeri, quello per le aziende del piano è di 29-30 franchi, ma pur sempre inferiore a quello ritenuto equo.

Aggiungiamo che, contrariamente a quanto avviene nelle aziende del piano, il reddito di quelle di montagna dipende solo in modo quasi impercettibile dalla superficie dell'azienda, ed è in ritardo in quelle inferiori ai 5 ha. I proprietari di dette aziende hanno però la possibilità di arrotondare il reddito agricolo mediante un'occupazione accessoria. Nel 1960 il reddito agricolo delle aziende controllate, di meno di 5 ha, era inferiore al guadagno accessorio regolare, mentre che nelle aziende di 5 fino a 15 ha si è registrata la situazione opposta. In complesso dunque le piccole aziende sono soventemente più favorite che quelle medie esclusivamente rurali.

1) Compresa le aziende di più di 30 ha; causa la scarsità di dati non è stato possibile raggrupparle.

2) Dati provvisori per 1962; la cifra per le aziende di 2-5 ha corrisponde alla media degli anni 1960-61.

Concludiamo affermando che un aumento dei contributi, intesi a migliorare il reddito dei contadini, è giustificato semprechè essi vadano maggiormente a profitto delle aziende esclusivamente rurali.

C. La procedura di consultazione

1. Il disegno preliminare del Dipartimento dell'economia pubblica

Fondandosi su quanto esposto in precedenza il Dipartimento dell'economia pubblica ha preparato un disegno preliminare di legge federale sull'assegnazione di contributi ai tenutari di bestiame bovino nelle regioni di montagna. Detto disegno prevedeva:

- un aumento del 25% del contributo, per capo di bestiame bovino, in modo che esso sarebbe ammontato a 50, 100 e 150 franchi rispettivamente nelle zone I, II e III;
- di portare per ogni azienda da 5 a 7 il numero dei capi di bestiame bovino per cui viene assegnato il contributo.

Inoltre detto Dipartimento proponeva di conferire al Consiglio federale la facoltà di accordare i contributi anche per altre categorie di bestiame.

2. Parere dei Cantoni e delle cerchie economiche

Il disegno preliminare debitamente commentato è stato sottoposto, il 27 settembre 1963, all'esame dei Cantoni e delle cerchie economiche interessate. I pareri furono i seguenti:

- Salvo poche eccezioni, l'ammontare dei contributi è stato approvato. Due Cantoni di montagna li hanno trovati insufficienti mentre che un Cantone considera che essi hanno raggiunto il limite massimo. Tre Cantoni e la Lega svizzera dei contadini vorrebbero che la legge, invece di fissare essa stessa le aliquote, conferisse al Consiglio federale la facoltà di stabilirle in modo da rendere possibile, senza modificazione della stessa, un eventuale loro adeguamento.
- L'aumento del numero dei capi di bestiame che danno diritto al contributo ha trovato l'approvazione generale. Un Cantone di montagna ha proposto di mantenere il numero attuale ma di aumentare maggiormente il contributo. Quattro Cantoni di montagna e altrettante organizzazioni, fra cui la Lega svizzera dei contadini e l'Associazione svizzera dei contadini di montagna, fondandosi sul fatto che da 8 a 10 capi di bestiame sono considerati il minimo indispensabile per garantire l'esistenza d'un'azienda di montagna, propongono l'assegnazione dei contributi per detto numero di capi;

- anche l'intenzione di concedere i contributi per altre categorie di bestiame è stata bene accolta. Quattro Cantoni propongono che detta questione sia già disciplinata nella legge;
- due Cantoni propongono di assegnare i sussidi genericamente ai « tenutari di bestiame » in modo che ne beneficino anche le aziende esercitate accessoriamente e prive di bovini.

3. *Parere della commissione consultiva*

La commissione consultiva per l'esecuzione della legge sull'agricoltura approva in linea di massima il progetto d'aumentare i contributi. Solamente sui punti seguenti esistono delle divergenze:

- circa il numero di capi di bestiame bovino che danno diritto al contributo, la maggioranza della commissione si è pronunciata favorevole a sette, concordemente al disegno preliminare, contro la proposta delle organizzazioni dei contadini;
- la maggioranza della commissione è d'accordo d'includere altre categorie di bestiame al beneficio dei sussidi ma non unicamente le pecore. Inoltre essa approva che la competenza in materia sia lasciata al Consiglio federale come previsto nel disegno preliminare perchè un vincolo nella legge stessa sarebbe troppo limitativo ed imperativo.

D. Il nuovo disegno

Nel presente capitolo motiveremo le nostre proposte circa l'aumento dei contributi considerando le domande poste nella procedura di consultazione.

1. *Assegnazione dei contributi per i primi 10 capi di bestiame bovino*

Sinora solamente i primi cinque capi di bestiame bovino davano diritto ai contributi. Ci poniamo ora la domanda se aumentare o no detto numero. Speciale importanza va attribuita al fatto che si considera da 8 a 10 il numero minimo di capi di bestiame bovino atto a garantire le basi di esistenza a una famiglia nelle regioni di montagna. Siccome lo scopo è quello di creare anche nelle regioni di montagna delle aziende familiari che siano almeno autosufficienti, occorre trovare una soluzione che preveda l'assegnazione di sussidi per più di 5 unità di bestiame. Perciò, anche perchè le condizioni di produzione delle aziende medie non sono fondamentalmente migliori di quelle delle piccole aziende, proponiamo che nell'articolo 1, capoverso 2, del disegno di legge il numero delle unità di bestiame che danno diritto al sussidio sia portato da 5 a 10.

Tale modificazione semplificherebbe la procedura d'applicazione. Infatti negli ultimi anni, per approfittare maggiormente dei sussidi, si è cercato di dividere formalmente le aziende con più di cinque unità di bestiame. Nelle disposizioni esecutive come anche nella loro applicazione presteremo ora tutta la nostra attenzione a tale possibilità. Non dimentichiamo tuttavia che elevando il numero dei capi di bestiame per cui si ha diritto al sussidio, diminuiscono le possibilità di abuso sopraccitate.

2. Contributi invariati per capo di bestiame bovino

Contrariamente a quello previsto nel disegno preliminare, e cioè un compromesso tra l'aumento del numero dei capi di bestiame per cui assegnare il sussidio e l'aumento del sussidio stesso, il disegno di legge mantiene i sussidi sinora in vigore. Questo per l'impossibilità di aumentare a piacimento un sistema di contribuzione. Infatti ogni nuova estensione di esso comporta nuovi problemi di ripartizione delle zone e rende più difficile l'applicazione. Occorre inoltre tener conto che è data la precedenza ai provvedimenti intesi a promuovere la produttività nelle regioni di montagna, e che pertanto i sussidi, aventi quale scopo diretto il miglioramento del reddito dei contadini, devono completare i provvedimenti precitati e non sostituirli. Infine l'aumento del sussidio sta anche in funzione alla spesa globale che annualmente ammonta a:

	Milioni di franchi
a. secondo l'ordinamento vigente	19
b. secondo l'ordinamento previsto nel disegno preliminare	da 31 a 34 ¹⁾
c. per dieci capi di bestiame, tenuto conto d'un au- mento dei contributi del 25%	da 36 a 41 ¹⁾
d. per dieci capi di bestiame ma senza l'aumento dei contributi	da 29 a 33 ¹⁾

Secondo il nostro disegno poi, la spesa odierna aumenterebbe ancora della metà qualora fosse assegnato il sussidio anche per altre categorie di animali, e raddoppierebbe quasi aumentando le quote del 25%. Si tratta ora di esaminare se il nostro disegno non risulti troppo sfavorevole alle piccole aziende di montagna. Come già abbiamo visto in precedenza e contrariamente ad un'opinione molto diffusa, le piccole aziende di montagna si trovano in condizioni meno disagiati che le aziende medie e pertanto è assurdo pretendere che esse siano svantaggiate assegnando ora i sussidi per i primi 10 capi di bestiame. Semplicemente, esse non approfitterebbero dell'aumento dei sussidi concernenti il bestiame bovino ma potranno

1) Compresa le altre categorie di bestiame (vedi cap. seg.).

beneficiare dei sussidi che saranno eventualmente assegnati per le altre categorie di bestiame. Ritorniamo su questo punto nel capitolo seguente.

Segnaliamo inoltre che la maggior parte delle aziende agricole di tipo familiare posseggono, nelle regioni di montagna, più di cinque capi di bestiame. In mancanza di materiale statistico in materia possiamo, però, farci un'idea fondandoci sui dati del censimento del 1955 concernente la ripartizione delle aziende secondo la loro superficie, e considerando che si calcola un'unità di bestiame bovino per ha. Fra tutte le aziende agricole di montagna con una superficie superiore ai 3 ha, il 28% è compreso nella classe fino a 5 ha di superficie (l'azienda familiare fondata esclusivamente sul reddito agricolo è fra queste un'eccezione), il 43% è compreso nella classe da 5 a 10 ha e il 29% nella classe oltre i 10 ha.

Sarebbe dunque improprio pretendere che le piccole aziende di montagna siano svantaggiate, tantomeno per il fatto che i nostri sforzi tendono anzitutto a favorire le aziende familiari fondate esclusivamente sul reddito agricolo. L'aumento dei contributi deve pure adeguatamente tener conto di questo fatto.

3. Assegnazione dei sussidi per le altre categorie di bestiame

Per disciplinare il problema dell'aumento dei contributi — che sarà trattato in seguito — proponiamo un disegno di legge federale che conferisca al sistema di sussidio il carattere d'un provvedimento indipendente, di portata generale in favore dei contadini di montagna. Occorre perciò decidere se assegnare i contributi anche per i cavalli ed il bestiame minuto.

Questo sarebbe giustificato, siccome le condizioni svantaggiose di produzione esistono anche per dette categorie di bestiame. Perciò nel nostro disegno di legge abbiamo previsto nell'articolo 1, capoverso 3, la possibilità d'assegnare dei contributi anche per questi animali. Tuttavia la legge non deve introdurre in modo imperativo detto provvedimento siccome non sono ancora risolte tutte le questioni concernenti l'applicazione. Non sappiamo ancora, ad esempio, se l'assegnazione dei sussidi per altre categorie di animali comporta delle difficoltà amministrative o no.

Contrariamente al disegno preliminare, proponiamo di menzionare nella legge le categorie d'animali per cui potrebbero essere assegnati dei sussidi come, segnatamente, i cavalli, le pecore, le capre ed eventualmente i suini d'allevamento. Includendo anche quest'ultima categoria si terrebbe conto dei postulati T'schanz e Lochert, presentati nel 1962, in cui è prevista l'assegnazione d'un premio annuo di manutenzione per detta categoria di animali.

4. *Conseguenze finanziarie*

Portando a 10 il numero dei capi di bestiame che danno diritto al contributo si avrebbe una maggiore spesa di 7-9 milioni di franchi. La spesa totale ammonterebbe così a 26-28 milioni di franchi. La maggiore spesa, derivante dall'inclusione di altre categorie d'animali, può essere solo stimata e dovrebbe aggirarsi attorno ai 3-5 milioni di franchi. La spesa complessiva, tenendo dunque conto d'un aumento di 10-14 milioni, ammonterebbe così a 29-33 milioni di franchi annui che dovranno essere atinti alle entrate generale della Confederazione.

5. *Questioni speciali concernenti il diritto ai sussidi*

a. *Restrizione ai tenutari di bestiame bovino*

Nella procedura di consultazione è stato proposto d'assegnare i sussidi ai « tenutari di bestiame » in generale e non solamente ai « tenutari di bestiame bovino ». Questa estensione, nel campo degli aventi diritto ai sussidi, è intesa a vincolare i contadini alle proprie terre, evitando così uno spopolamento eccessivo delle regioni di montagna. A tale argomento si contrappone anzitutto la difficoltà d'applicazione d'un ordinamento di tale portata, che se ristretto ai « tenutari di bestiame bovino » giusta il titolo e l'articolo 1 della legge è di portata espressamente vincolata a una condizione. Senza tale restrizione il numero degli aventi diritto ai contributi ammonterebbe in modo considerevole e il giudizio circa la giustificabilità del sussidio, nei casi marginali, sarebbe reso più difficile. Altra ragione a favore della restrizione è che i contributi devono essere assegnati, in linea di massima, unicamente a quelle aziende che tengono almeno un numero minimo di capi di bestiame. L'adempimento di questa condizione è più probabile se si considerano unicamente i tenutari di bestiame bovino. Tuttavia tale limitazione è insufficiente, poichè, secondo l'esperienza pratica fatta, basta che l'azienda posseda, il giorno di riferimento, almeno un vitello all'ingrasso per adempiere alla condizione. Perciò è necessario che il diritto ai sussidi sia limitato ai tenutari di almeno un capo di bestiame bovino grosso. Questa restrizione è contenuta quale condizione generale, nell'articolo 1, capoverso 2, del disegno di legge.

b. *Esclusione degli stabilimenti pubblici*

In seno alla commissione consultiva è stato chiesto se escludere o meno, dal diritto ai contributi, gli stabilimenti pubblici e segnatamente gli enti di diritto privato. Dall'esame di questo problema è risultato che l'esclusione degli stabilimenti pubblici non è sempre giustificata in quanto essi operano nell'interesse e per il promuovimento dell'agricoltura (scuole d'agricoltura, tenutari di tori d'allevamento ecc.). Essendo tuttavia difficile stabilire in modo soddisfacente quali stabilimenti possono avere di-

ritto ai sussidi e quali no, proponiamo di desistere da una simile discriminazione che avrebbe, fra l'altro, una conseguenza materialmente trascurabile. Infatti da un'inchiesta, condotta nel 1963, è risultato che fra 58 000-59 000 beneficiari dei contributi, per una somma di 19,3 milioni di franchi, si trovavano solamente 50-60 enti pubblici che ricevertero circa 16 000 franchi, di cui 10 000 a beneficio di Comuni.

6. *Contribuzione alle spese e promovimento dell'agricoltura montana*

Alcuni membri della commissione consultiva, visto il nuovo ampliamento del sistema di contribuzione ai tenutari di bestiame bovino nelle regioni di montagna, si sono domandati se, con gli aiuti diretti, questi non finiranno per vivere essenzialmente con i sussidi federali.

Per rispondere a quest'osservazione, ricordiamo anzitutto l'origine di detto provvedimento. Esso è stato introdotto nel 1959 per supplire all'esclusione dei contadini delle zone II e III dalla partecipazione alle perdite derivanti dall'utilizzazione dei prodotti del latte. Ora si è voluto evitare che in seguito a detta esclusione i contadini di dette zone nell'impossibilità di consegnare il latte oppure potendone fornire solo in proporzioni modeste tendessero, per evitare perdite, ad atmentare detto quantitativo. Nonostante che questo fatto meriti ancora oggi tutta l'attenzione, il motivo principale che giustifica l'ampliamento del sistema di contribuzione si fonda sulle scarse possibilità di reddito nelle regioni di montagna. A questa situazione si può rimediare migliorando le condizioni di produzione. Tuttavia esse sono, in dette regioni, particolarmente difficili e in gran parte dipendenti da fattori naturali ininfluenzabili (clima, ripidità del terreno ecc.). Conseguentemente, i redditi sotto tali condizioni sono tanto ridotti da richiedere, per migliorarli sensibilmente, un intervento diretto mediante provvedimenti completivi. I contributi alle spese risultano essere, in questo caso, l'istrumento adatto.

7. *Il problema della zona intermedia*

Come abbiamo già visto in precedenza non si può estendere eccessivamente la portata dei provvedimenti adottati in favore dell'agricoltura montana e, segnatamente, aumentare nelle stesse proporzioni i contributi alle spese dei tenutari di bestiame bovino. Da una parte, più il contributo è elevato e più si accentua la discrepanza fra le aziende del piano e quelle di montagna come anche fra le singole zone delimitate dal catasto della produzione animale mentre che dall'altra s'accresce il numero delle aziende che si ritengono svantaggiate dalla delimitazione e conseguentemente dalla loro appartenenza a l'una o l'altra zona.

Tale problema è particolarmente acuto nella zona intermedia. S'intende come tale la regione contigua a quella di montagna, dove le condi-

zioni di produzione agricola sono migliori che in quest'ultima ma pur sempre peggiori che sul piano. Negli ultimi anni le richieste in favore della creazione vera e propria di detta zona sono state parecchie, e con l'ampliamento dei provvedimenti speciali in favore delle regioni di montagna, esse sono ancora aumentate.

Ora la creazione di una nuova zona non elimina le difficoltà, sempre esistenti fintanto che una regione è suddivisa per l'applicazione di provvedimenti d'ordine economico, e non risolve il problema che consiste piuttosto nell'adozione di provvedimenti in favore delle zone intermedie svantaggiate. Alcuni provvedimenti, del genere già sono stati applicati e altri sono ora allo studio.

Nel settore delle bonifiche fondiari per detta zona intermedia, quando la configurazione o la natura del terreno lo richiedono, già vengono versati dei sussidi altrimenti assegnabili solo nelle regioni di montagna. Inoltre numerose opere di bonifica generalmente sussidiate, beneficiano in questi casi di sussidi maggiori di quelli normalmente previsti.

La legge federale sui crediti agricoli d'investimento e gli aiuti per la conduzione aziendale agricola offre la possibilità di considerare le difficoltà d'esercizio anche fuori dalle regioni di montagna. Segnaliamo inoltre che, a contare dal 1962, i premi per la coltivazione di cereali da foraggio in terreni ripidi sono stati aumentati, e attualmente si sta studiando la possibilità di assegnarli anche per i cereali panificabili e le patate. Ricordiamo poi che nel settore dell'allevamento del bestiame le campagne di eliminazione svolte fuori dalla regione di montagna danno diritto ai premi, qualora siano adempiute determinate condizioni e se le vacche eliminate provengono dalla regione d'allevamento tradizionale, contigua alla regione di montagna. Altri sussidi sono assegnati a coloro che praticano l'ingrasso di vitelli senza mettere in commercio né latte né latticini. A contare dall'estate 1962, gli assegni per i figli sono pagati, oltre che ai contadini di montagna, anche ai piccoli contadini del piano. Siccome il diritto agli assegni si perde col conseguimento di un determinato reddito, i contadini della zona intermedia dovrebbero essere quelli che maggiormente ne approfittano, date le difficili condizioni di produzione.

Benché quanto esposto dimostri che si è tenuto conto in vari modi della situazione delle regioni intermedie, continueremo a prestare a questo problema tutta la nostra attenzione.

8. Osservazioni complete al disegno di legge

Titolo. — L'aumento dei contributi alle spese può essere attuato solamente mediante un atto legislativo, conformemente all'articolo 32 della Costituzione federale. La soluzione più semplice consiste nel creare una legge che istituisca dei contributi ai tenutari di bestiame bovino nelle regioni di montagna e che disciplini il problema della contribuzione. Detti

contributi e, segnatamente, la loro accresciuta entità sono oggi principalmente giustificati dalle condizioni di produzione generalmente sfavorevoli mentre che il vincolo diretto all'economia lattiera ha perso la sua importanza.

Conseguentemente è logico che i provvedimenti in questione non siano più disciplinati da un decreto sull'economia lattiera ma da un atto legislativo di portata generale e durata illimitata. La proposta di disciplinarli mediante una legge è stata generalmente bene accolta dagli enti consultati.

Preambolo e costituzionalità. — Il nostro disegno di legge sui contributi alle spese dei tenutari di bestiame bovino nelle regioni di montagna si fonda sugli articoli 31 *bis*, capoverso 3, lettera *b*, 32 e 64 *bis* della Costituzione federale. L'articolo 31 *bis*, su cui già si fondavano i contributi sinora assegnati, autorizza la Confederazione a prendere le misure atte ad aumentare il benessere generale e a procurare la sicurezza economica dei cittadini. I contributi sono un mezzo per migliorare la situazione finanziaria dei contadini di montagna fomentando l'attaccamento alle loro terre, ciò che genericamente è nell'interesse della comunità. I Cantoni e le organizzazioni economiche sono stati consultati conformemente all'articolo 32 della Costituzione federale. Le disposizioni penali si fondano sull'articolo 64 *bis* della stessa.

Articolo 1, capoverso 4. — Secondo i capoversi 1 e 2, un'azienda può riscuotere i sussidi un'unica volta anche se in essa sono occupate più persone, ad esempio padre e figlio. Tale disciplinamento ha da essere mantenuto anche in avvenire. Tuttavia se applicato alle cooperative tenutarie di bestiame in stalle comuni avrebbe l'effetto, come in un caso concreto capitato nel Vallese, che il contributo venga assegnato per i primi dieci capi di bestiame bovino sui 40 capi che si dividono la stalla comune e appartenenti a 19 operatori. Ciò pregiudicherebbe gli sforzi intesi a conseguire una maggiore razionalizzazione. Ci domandiamo pertanto se non sia il caso di permettere delle eccezioni, in simili situazioni, accordando i contributi a ciascun cooperatore. Questo problema sarà oggetto di ulteriori studi. Tuttavia è opportuno che la legge conferisca al Consiglio federale la competenza di poter, all'occorrenza, emanare un ordinamento in materia.

Articolo 3, capoverso 2. — Inizialmente i contributi ai tenutari di bestiame bovino erano addebitati sul conto dell'economia lattiera, per il periodo dal 1° novembre al 31 ottobre. Detto periodo è ancora determinante per il pagamento dei contributi. Essendo il nuovo ordinamento svincolato da quello dell'economia lattiera ci sembra opportuno che il pagamento dei sussidi venga ora fatto per il periodo corrispondente all'anno

civile. Occorre perciò abrogare con effetto a contare dal 1° novembre 1964, l'articolo 6 del decreto sull'economia lattiera 1962.

* *
*

Fondandoci su quanto siamo venuti esponendo, vi proponiamo d'accettare il disegno di legge federale allegato.

Gradite, onorevoli signori, Presidente e Consiglieri, l'espressione della nostra massima stima.

Berna, 2. marzo 1964.

In nome del Consiglio federale svizzero,

Il Presidente della Confederazione:

L. von Moos.

Il Cancelliere della Confederazione:

Ch. Oser.

MESSAGGIO del Consiglio federale all'Assemblea federale concernente l'assegnazione di sussidi per il trasporto nelle regioni di montagna e circa l'aumento dei contributi alle spese dei tenutari di bestiame bovino in dette regioni (Del 2 marzo 1964)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1964
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	10
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	8945
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	13.03.1964
Date	
Data	
Seite	365-382
Page	
Pagina	
Ref. No	10 154 990

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.