

75.071

Messaggio
del Consiglio federale all'Assemblea federale
concernente il versamento di sussidi di superficie
per il grano panificabile coltivato in regioni disagiati

(Del 20 agosto 1975)

Onorevoli presidente e consiglieri,

Ci preghiamo di sottoporvi, illustrandolo col presente messaggio, un progetto di modificazione della legge del 20 marzo 1959 sull'approvvigionamento del Paese con cereali (legge sui cereali - RS 916.111.0).

1 Introduzione

L'articolo 10 della precitata legge sui cereali prevede che il Consiglio federale stabilisce ogni anno, in base alle spese medie di produzione calcolate su un periodo di parecchi anni, i prezzi d'acquisto dei cereali coltivati da aziende agricole non situate in regioni montane, condotte in modo razionale e rilevate a condizioni normali. Nondimeno, il prezzo d'acquisto deve essere parimenti stabilito in modo da garantire la cerealicoltura e da promuoverne adeguatamente l'estensione; esso include attualmente un premio sostanziale, superante le spese di produzione. Giusta l'articolo 11 della stessa legge, devono essere concessi dei supplementi di prezzo per i cereali coltivati nelle regioni di montagna; infine, in virtù dell'articolo 16^{bis}, devono essere versati dei sussidi (calcolati secondo le superficie seminate) per i cereali coltivati su terreni particolarmente ripidi fuori delle dette regioni.

Nonostante questi provvedimenti, le superficie cerealicole sono venute regredendo negli ultimi anni e, a tutt'oggi, non superano i 100 000 ettari. I Cantoni comprendenti regioni in cui le condizioni d'esercizio risultano ardue per la cerealicoltura, hanno ovviamente subito il regresso maggiore. Per arrestare questa involuzione, migliorare l'approvvigionamento del Paese con cereali panificabili, nonché accrescere la campicoltura si prevede di intervenire ad orientare la produzione tramite una modificazione dell'articolo 11

della legge sui cereali, creando cioè la possibilità generale di assegnare, oltre al prezzo di acquisto, dei sussidi per tutte le superficie, ovunque situate, presentanti condizioni disagiati per la cerealicoltura e, va da sé, sopprimendo nel contempo gli attuali supplementi di montagna e i sussidi per terreni particolarmente ripidi. Oltre alle aree delle regioni montane, fruiranno quindi di queste misure selettive anche quelle delle zone collinari nelle valli: è prospettabile così un aumento delle superficie cerealicole di alcune migliaia di ettari.

2 Parte generale

21 Evoluzione della cerealicoltura

Prima del 1970 i prezzi d'acquisto erano rimasti stabili per un periodo di parecchi anni; a quell'epoca, ammontavano a 69 franchi il quintale per il frumento della classe I. In seguito, sono venuti fortemente modificandosi a cagione, da un lato, del rincaro alla produzione e, dall'altro, della volontà di mantenere, quanto possibile, un equilibrio tra la redditività della coltura dei cereali foraggeri e quella del grano panificabile. Il prezzo d'acquisto del frumento della classe I ammontava a 73 franchi il quintale nel 1971 e 1972, a 76 franchi nel 1973 ed a 88 franchi nel 1974; per il raccolto del 1975, è stato stabilito dal Consiglio federale a 93 franchi il quintale, somma comprendente un premio sostanziale (superante la copertura delle spese di produzione in pianura) volto a promuovere la cerealicoltura. Sono versati poi dei supplementi di prezzo, per il grano coltivato in montagna, oscillanti attualmente, a seconda dell'altitudine, fra 10 e 16 franchi per il frumento, la spelta e la segale, e fra 12 e 18 franchi per il farro; inoltre, l'Amministrazione dei cereali assegna dei sussidi (attualmente 300 franchi l'ettaro) per il grano coltivato su terreni particolarmente ripidi, non situati in regione montana.

Nonostante i reiterati adeguamenti del prezzo d'acquisto, le superficie cerealicole sono notevolmente regredite. Mentre sotto l'influenza dell'economia di guerra avevano raggiunto circa i 134 000 ettari, nel 1945, esse variavano da 118 000 e 130 000 ettari nel periodo 1950-1960, regredendo poi sino ai 100 000 ettari attuali. Allo scopo di diminuire la coltura delle piante foraggere e, conseguentemente, la produzione lattiera, il «Gruppo di lavoro» dell'Unione svizzera dei coltivatori, incaricato d'orientare la produzione agricola, prevede per il periodo dal 1976 al 1980 di portare a 110 000, eventualmente a 115 000 ettari le superficie cerealicole.

Ancorché le superficie coltivate siano scese alla soglia minima, le raccolte e conseguentemente le consegne di cereali alla Confederazione, sono notevolmente aumentate grazie ai progressi tecnologici: infatti la resa all'ettaro, che ammontava a 2410 kg in media negli anni 1946/1950, è passata, negli anni 1966/1970, a 3620 kg ed ha persino superato a più riprese i 4000

kg l'ettaro nel corso degli ultimi anni. Agli inizi degli anni cinquanta, le consegne di cereali alla Confederazione ascendevano a circa 200 000 tonnellate; superando anche talora le 350 000 tonnellate negli anni più recenti.

Considerato che la legge sui cereali ha per scopo d'incoraggiare la cerealicoltura, nonché di assicurare l'approvvigionamento del Paese, una tale evoluzione può essere definita soddisfacente. La proporzione di cereali indigeni, sul totale delle moliture effettuate dai mulini commerciali, ha variato dal 60 all'80 per cento, grazie agli sforzi particolari intrapresi per la produzione di cereali d'ottima panificabilità.

22 Evoluzione della coltura dei cereali foraggeri

Considerando le croniche eccedenze lattiere e, in particolare, i motivi di politica produttiva, ci si è sforzati, in questi ultimi anni, di incoraggiare viemmeglio la coltura dei cereali foraggeri. Tale obiettivo è stato realizzato introducendo nuove varietà appropriate, anzitutto per quanto concerne il granoturco. Conseguentemente, dal 1968, le superfici foraggicole hanno ricevuto un forte incremento, onde sono passate dai 40 - 45 000 ettari agli 84 000 del 1974. Detta evoluzione ha bensì comportato un'estensione della superficie totale dei coltivi, nondimeno è avvenuta parzialmente a scapito della cerealicoltura. Ciò è comprensibile se si pensa che la coltura dei cereali foraggeri è stata costantemente incoraggiata dall'assegnazione di premi calcolati secondo le superficie coltivate e che detti premi sono stati aumentati nell'intento di accrescere tali superficie. Questi ultimi anni, i premi per ettaro erano di 750 franchi in pianura e, nelle regioni montane, di 1200 franchi al massimo. Le colture sono state inoltre favorite dall'aumento dei prezzi sul mercato dei cereali foraggeri. Per il 1975, i premi versati per il granoturco hanno tuttavia subito una riduzione, nonché una ripartizione scalare secondo la superficie cerealicola per azienda agricola.

23 Esame critico della situazione attuale

Esaminando più analiticamente l'evoluzione della cerealicoltura, si può constatare ch'essa ha tenuto ove le condizioni agricole sono buone, mentre ha ceduto laddove le condizioni climatiche o topografiche difficoltano i lavori, facendo crescere i costi di produzione e flettere la resa all'ettaro. La Stazione federale di ricerche in economia aziendale e genio rurale di Tänikon ha condotto uno studio, conchiuso il 15 marzo 1974, concernente la cerealicoltura su terreni d'una pendenza superiore al 30 per cento; se ne trae che i costi di produzione all'ettaro, per il frumento panificabile, superano di circa il 50 per cento quelli riscontrati per i terreni sino a una pendenza del 17 per cento. Lo scarto è dovuto essenzialmente al rincaro dei relativi lavori manuali, rafforzato, per i terreni più declivi, anche dall'aumento spiccato dei costi di trazione. La tavola, recata appresso, rispecchia i mutamenti

della cerealicoltura e mostra che proprio i Cantoni, i cui coltivi sono precipuamente in zona montana o collinare, hanno registrato il più forte regresso. Aggiungasi che la zona collinare risulta meno favorevole alla cerealicoltura a cagione delle abbondanti precipitazioni.

24 Assegnazione di sussidi di superficie

Se paragoniamo i supplementi di prezzo accordati per il grano panificabile coltivato in regione montana con le spese di produzione per quintale di grano panificabile (diverse a seconda che la declività del terreno sia del 17 al massimo o superi il 30 per cento) rileviamo che, nelle regioni ove le condizioni d'esercizio sono difficili, i sovraccosti vengono compensati solo parzialmente. È questa senz'altro la causa principale della maggior regressione delle superfici cerealicole nelle regioni di montagna. *Solamente delle misure selettive intese ad incoraggiare la coltura* permetteranno di rovesciare detta tendenza. Una tra queste misure consiste nel versare dei sussidi di superficie, da accordarsi secondo l'articolo 23^{bis} della Costituzione (articolo sui cereali) nonché secondo l'esperienza acquisita con i cereali foraggeri. L'assegnazione di sussidi di superficie per il grano panificabile non costituirebbe del resto un'istituto del tutto nuovo, dacché già opera per i cereali coltivati su terreni particolarmente ripidi non situati in regioni di montagna. Una revisione della legge sui cereali (art. 11 e 16^{bis}) deve permettere, d'ora innanzi, di pagare, in maniera generale, dei sussidi di superficie per i cereali panificabili coltivati in regioni con condizioni d'esercizio difficili. I supplementi di prezzo, versati per i cereali indigeni coltivati nelle regioni di montagna, verrebbero così soppressi. Il primo capoverso dell'articolo 11 dovrebbe disciplinare solamente i supplementi di prezzo per i cereali forniti dopo il mese di agosto. Il capoverso 2 invece non subirebbe modificazione alcuna. Un nuovo capoverso 3 istituirebbe la base legale per un'assegnazione generale dei sussidi di superficie in favore del grano panificabile. Il marginale dell'articolo verrà completato dal termine «Sussidio».

Conseguentemente, nel testo che proponiamo, non è questione di regioni di montagna, bensì di regioni disagiate ove le condizioni d'esercizio sono difficoltose. Delimiteremo queste regioni disagiate ripartendole in zone e determineremo in parallelo l'ammontare dei sussidi. Giusta il nuovo capoverso 3 dell'articolo 11, i terreni particolarmente ripidi sono sussunti sotto il concetto di regione disagiata; l'articolo 16^{bis} diviene quindi caduco e dovrà essere abrogato. Torna veramente opportuno regolamentare con un solo articolo l'assegnazione di sussidi di superficie per il grano panificabile. In ogni modo, il tenore attuale dell'articolo 16^{bis} non potrebbe essere mantenuto; infatti, come verrà più avanti evidenziato, intendiamo, in avvenire, assegnare dei sussidi unicamente per i terreni particolarmente ripidi situati fuori delle regioni di montagna, quali delimitate dal catasto della produzione animale, nonché fuori della zona prealpina collinare.

Evoluzione della coltura del grano panificabile, secondo le iscrizioni sulle schede di macinazione, dal 1969 al 1973

	Superfici cerealicole 1969, in ha	Percentuale delle superfici cerealicole rispetto al 1969 (= 100%)								Superfici cerealicole 1973, in ha
		1970		1971		1972		1973		
Svizzera	118 886	93,2		90,5		92,6		84,3		100 259
Cantoni: ¹⁾		inferiore alla media svizzera	superiore alla media svizzera	inferiore alla media svizzera	superiore alla media svizzera	inferiore alla media svizzera	superiore alla media svizzera	inferiore alla media svizzera	superiore alla media svizzera	
Zurigo	10 716		97,1		94,4		101,4		98,3	10 539
Berna	30 008	92,9		89,5		90,6		80,6		24 205
Lucerna	5 045	89,6		79,4		79,8		65,8		3 322
Friburgo	11 632		95,2		91,7		92,9		84,6	9 838
Soletta	5 115		96,7		93,5		95,0		93,3	4 775
Sciaffusa	3 002		98,8		95,3		102,8		103,1	3 097
S. Gallo	328		95,4	75,6		73,5		62,8		206
Grigioni	471		97,9	86,2		84,5			84,7	399
Argovia	9 447		96,0		92,2		95,6		92,4	8 732
Turgovia	4 644		96,4		90,7		96,4		91,6	4 255
Ticino	290		102,8	90,0		73,8		70,0		203
Vaud	26 967	89,4			91,0	92,4			88,1	23 759
Vallese	1 021	88,3		81,2		68,6		59,1		604
Neuchâtel	2 062	85,7		83,5		89,9		81,1		1 673
Ginevra	5 207		94,4	86,6			92,9		89,3	4 652
<p>¹⁾ I Cantoni, le cui superfici cerealicole sono esigue non sono presi in considerazione.</p>										

Sono considerate regioni di montagna, giusta l'articolo 2 della legge sui cereali, i territori designati come tali in virtù del catasto federale della produzione agricola, vale a dire i territori di montagna circoscritti dal limite tipo. Il Consiglio federale può autorizzare l'Amministrazione dei cereali a derogare a detta limitazione in favore delle regioni ove le condizioni di coltura sono più ardue. Con questa disposizione si voleva evitare, all'atto dell'entrata in vigore della legge sui cereali basata sulla nuova definizione della zona di montagna, d'escludere talune aziende agricole che hanno sino ad ora fruito dei supplementi di prezzo per i cereali coltivati nelle regioni di montagna. L'assegnazione di sussidi di superficie essendo intesa ad accrescere le superfici cerealicole, occorre prendere in considerazione le regioni in cui le condizioni d'esercizio sono difficili anche se non sono situate nelle regioni di montagna propriamente dette.

25 Delimitazione delle regioni disagiati

Conviene rilevare che le regioni di montagna giusta il catasto della produzione animale sono leggermente più vaste di quelle determinate dal perimetro tipo, valido per i soprapprezzi accordati, in virtù della legge sui cereali, per il grano panificabile coltivato in montagna. Dall'entrata in vigore della legge sui cereali, abbiamo altresì creato una zona prealpina collinare, situata al di fuori delle regioni di montagna giusta il catasto della produzione animale. Detta zona è direttamente attigua alla zona di montagna, ove questa non sia seguita direttamente dalla pianura. In tal modo, il passaggio immediato dalla zona di montagna alla zona prealpina collinare viene a cadere nel caso del limite tipo. Per tal motivo le regioni disagiate devono essere delimitate secondo il catasto della produzione animale, completato dalla considerazione della zona prealpina collinare. I comuni sono informati sul tracciato di detto limite e sono in possesso di un registro corrispondente. Si dovrà parimenti prendere in considerazione le aziende che sino ad ora hanno percepito i soprapprezzi per la cerealicoltura di montagna, ma tuttavia situate al di fuori dei territori sopradescritti. Le regioni considerate possono essere ripartite tra le seguenti zone:

1. Terreni fortemente ripidi:

Superficie coltivata al di fuori della regione di montagna (definite dal catasto della produzione animale) e della zona prealpina collinare, il cui esercizio è reso particolarmente arduo proprio della forte declività.

2. Zona prealpina collinare:

Superfici coltivate nella detta zona, comprese le aziende agricole situate, sino ad ora, in regione montana ai sensi della legge sui cereali, sempreché dette aziende non facciano parte delle regioni delimitate dal catasto della produzione animale. Questa zona comprende: le regioni situate

sul versante sud del Giura, nei contrafforti nord e nord-est del Giura, ai piedi della catena del Randen; inoltre la regione collinare ai piedi delle regioni di montagna determinate nella legge attuale, dal Jorat sino alla regione di San Gallo.

3. *Zona di montagna I:*

Superfici coltivate nelle regioni di montagna, giusta il catasto della produzione animale, sino a 1 000 m d'altitudine.

4. *Zona di montagna II:*

Superfici coltivate nelle regioni di montagna oltre i 1 000 m d'altitudine.

Può darsi che tale suddivisione delle regioni in quattro categorie, allo scopo di accordare dei sussidi di superficie per i cereali panificabili, debba essere completata più tardi. La cerealicoltura pone delle esigenze ben definite quanto al suolo e al clima. Cosicché vi sono territori che in ragione della loro bassa altitudine sono esclusi dalle regioni di montagna e dalla zona prealpina, ma che presentano difficoltà per la cerealicoltura segnatamente a causa delle condizioni climatiche. L'inclusione di questi territori nella ripartizione richiede molto tempo; siccome il versamento di sussidi di superficie è una misura d'urgenza, occorre limitarlo alle regioni le cui condizioni sono già esattamente determinate e che possono, conseguentemente, essere ripartite senza indugio tra le zone stabilite.

Il versamento di sussidi di superficie per la cerealicoltura nelle regioni ove le condizioni d'esercizio sono difficili, non deve creare precedenti che possano essere invocati in favore d'una regolamentazione analoga del premio di coltura per i cereali foraggeri e le patate. Detto versamento deve infatti dare un'impulso all'estensione delle superfici cerealicole; qualora la stessa misura venisse applicata ai cereali foraggeri, questi farebbero nuovamente e in maggior misura concorrenza alla cerealicoltura cosicché l'impulso dato si vanificherebbe.

3 Procedura di consultazione

31 Osservazioni

Agli inizi di maggio dell'anno in corso, il Dipartimento federale delle finanze e delle dogane ha indirizzato un rapporto alle Direzioni cantonali dell'agricoltura, agli organismi professionali interessati, nonché ai gruppi sottoponendo loro, quale avviso il disegno di legge. I pareri espressi possono riassumersi, nei punti essenziali, come segue:

Le direzioni cantonali dell'agricoltura, gli organismi contadini e l'Alleanza di società femminili svizzere sono, in generale, favorevoli al versa-

mento di sussidi di superficie per i cereali panificabili coltivati nelle regioni ove le condizioni d'esercizio sono difficili. La Direzione dell'agricoltura del Cantone di Ginevra manifesta certa comprensione per gli sforzi della Confederazione intesi ad incoraggiare la cerealicoltura, nondimeno dubita che ciò possa essere realizzato mediante sussidi di superficie e propone quindi di sottoporre il disegno di legge ad un nuovo esame approfondito. La Direzione dell'agricoltura del Cantone di Vaud considera che l'attribuzione sempre più diffusa di sussidi assegnati secondo le superfici coltivate non incoraggia affatto gli sforzi dei produttori intesi ad ottenere dal loro raccolto il miglior rendimento e i migliori introiti possibili. Ne deriverebbe, per gli uffici cantonali della campicoltura incaricati dell'applicazione di tali misure, un sovraccarico di lavoro considerevole, e, conseguentemente, spese suppletive, in un'epoca in cui gli enti pubblici devono dar prova di parsimonia.

In considerazione delle abbondanti piogge registrate in vaste parti dell'Altopiano lucernese e delle contrade antistanti, quanto mai pregiudizievoli per un rendimento soddisfacente del grano panificabile, il Consiglio di Stato del Cantone di Lucerna suggerisce di tener conto della ripartizione cartografica delle precipitazioni al fine dell'attribuzione dei sussidi alla superficie. Una più ampia attenzione dovrà essere accordata alla coltura della spelta, riservata alle regioni di coltura tradizionali adeguate dal punto di vista del clima; il Dipartimento delle finanze del Cantone d'Argovia si è parimenti espresso in termini analoghi.

La Direzione dell'economia pubblica del Cantone di Zurigo sarebbe favorevole se si prendesse in considerazione, sull'Altipiano, non solo i campi particolarmente ripidi bensì anche il regime delle precipitazioni per l'attribuzione di sussidi di superficie, dacché la campicoltura è maggiormente sensibile alle precipitazioni atmosferiche estive che non all'altitudine.

In taluni pareri si denota un certo scetticismo nel fatto che dette misure d'incoraggiamento possano permettere di adeguare gradualmente il prezzo d'acquisto del grano panificabile alle spese di produzione del medesimo in pianura. Si esprimono altresì dei desideri tendenti a un miglioramento della regolamentazione proposta. È opportuno rilevare il parere dell'Unione svizzera dei contadini la quale suggerisce di iniziare immediatamente la delimitazione delle regioni sfavorite nella cerealicoltura affinché esse possano fruire di sussidi di superficie. In seguito l'Unione stessa, l'Aggruppamento svizzero per la popolazione di montagna (GSPM) nonché l'Unione dei contadini svizzeri vorrebbero mantenuti i supplementi di prezzo per i cereali coltivati nelle regioni di montagna. Di conseguenza essi vorrebbero mantenere l'articolo 11 capoverso 1 della legge sui cereali nel suo tenore attuale, in cui sono previsti dei supplementi di prezzo per i cereali indigeni coltivati in regioni di montagna. L'Aggruppamento svizzero per la popolazione di montagna raccomanda, ove venissero soppressi dei supplementi di montagna, d'aumentare proporzionalmente i sussidi di superficie e di esaminare

se la fissazione dei prezzi d'acquisto, ripartiti secondo le quantità di cereali forniti, non costituisca una soluzione attuabile allo scopo di procurare delle risorse agli agricoltori di montagna. Indi, tanto l'Unione svizzera dei contadini quanto la Lega delle contadine svizzere vorrebbero che si accordino delle agevolazioni per quanto concerne l'approvvigionamento diretto obbligatorio.

Il Consiglio di Stato del Cantone di Berna si è parimenti espresso sull'ammontare dei sussidi di superficie. A suo avviso, questi sussidi non dovrebbero in alcun modo essere inferiori ai premi di coltura assegnati per i cereali foraggeri, la stessa aliquota dovrà essere applicata ai terreni particolarmente ripidi e alle zone di colline prealpine.

L'Unione svizzera dei contadini e la Lega delle contadine svizzere chiedono nuovamente che vengano versati dei supplementi di prezzo per i cereali consegnati alla Confederazione con un tasso d'umidità inferiore al 15 per cento. L'articolo 11 capoverso 2 della legge sui cereali dovrebbe essere completato nel senso che si verserebbero dei supplementi di prezzo per i cereali che presentano un tasso d'umidità inferiore alla media. Inoltre, le due Unioni già citate nonché il GSPM chiedono un aumento del premio di molitura e dei suoi supplementi a titolo d'adeguamento al rialzo dei prezzi d'acquisto dei cereali panificabili. Il Consiglio di Stato del Cantone di San Gallo appoggia detta richiesta nella speranza che tale misura incoraggi egualmente l'estensione delle superfici seminate.

Né gli ambienti dell'industria molitoria e del commercio dei cereali, né il direttorio dell'Unione svizzera dei commercianti e dell'industria, né, tanto meno, l'Unione svizzera delle arti e mestieri (USAM) hanno sollevato obiezioni di principio contro il versamento di sussidi di superficie; nondimeno non mancano le osservazioni critiche. I rappresentanti dell'industria molitoria, cui si unisce l'Unione svizzera delle arti e mestieri, attirano l'attenzione sul fatto che in ragione delle più vaste superfici seminate in cereali panificabili, aumenteranno, in un avvenire lontano, anche le consegne di cereali alla Confederazione e conseguentemente ai mulini. Questo potrebbe causare delle difficoltà d'utilizzazione dacché il 25-30 per cento di frumento estero di qualità è mescolato ai cereali indigeni panificabili all'atto della molitura affinché la farina ed il pane risultino ineccepibili. Dal canto loro, gli esercenti constatano che i prezzi dei cereali coltivati in Svizzera rimangono ad un livello assai elevato. È la ragione per cui ci si augura che con le misure previste si possa adeguare il prezzo d'acquisto del grano panificabile alle spese di produzione media di questo cereale nelle regioni coltivate in pianura. La Borsa dei cereali di Zurigo dimostra un certo scetticismo riguardo al disegno di legge: quantunque, nelle regioni citate, si possa coltivare con successo del frumento — e ciò non è per nulla provato — il grado d'approvvigionamento del nostro Paese in cereali indigeni sarebbe eccessivo (conseguenze sfavorevoli sulla qualità del pane e misure incompatibili con

l'aumento, attualmente in corso, delle scorte obbligatorie di cereali panificabili esteri).

I pareri espressi da COOP-Svizzera a Basilea, dalla Federazione delle società svizzere d'impiegati (FSSI) e dall'Unione svizzera dei sindacati autonomi sono negativi, mentre sono condivisi nell'ambito della Federazione svizzera degli importatori e del commercio grosso. Secondo COOP-Svizzera, l'approvvigionamento in tempo di crisi è già assicurato, tanto più che le riserve obbligatorie di cereali panificabili sono state aumentate l'anno scorso. C'è da chiedersi se è opportuno intensificare la cerealicoltura nelle regioni sfavorite dal punto di vista climatico e topografico. Le misure previste non apporterebbero alcun sgravio notevole sul piano della produzione lattiera e della carne e sarebbero altresì poco assennate sotto l'aspetto della politica dei redditi. Secondo la Federazione delle società svizzere d'impiegati, il fatto di rendere allettante, mediante sussidi federali, una coltura poco redditizia comportante numerosi rischi, servirebbe unicamente ad incoraggiare la «sovvenzione». Per ragioni di principio ci si dovrebbe opporre a che i rischi siano messi esclusivamente a carico dei produttori (versamenti di sussidi alla superficie solo se i cereali sono stati raccolti in buon stato di maturità). L'Unione svizzera dei sindacati autonomi giudica che la cerealicoltura dovrebbe in primo luogo essere incoraggiata nelle regioni in pianura, eventualmente a carico della coltura dei cereali foraggeri; tale obiettivo dovrebbe indubbiamente essere realizzato mediante una riduzione del premio per detta produzione. Il direttorato dell'Unione svizzera del commercio e dell'industria, nonché la Federazione degli importatori e del commercio grosso esprimono pareri analoghi; propongono di riesaminare il disegno di legge e segnatamente le questioni di principio relative al reddito, all'approvvigionamento e alla politica agraria. Dopo accurato l'esame dei vantaggi e degli inconvenienti del disegno di legge, la Federazione svizzera dei consumatori propone di limitare a cinque o sette anni, a titolo di prova, la durata della validità delle nuove disposizioni legali.

32 Osservazioni concernenti i pareri espressi

La maggioranza dei pareri è favorevole all'attribuzione di sussidi assegnati secondo le superfici seminate in cereali panificabili nelle regioni ove le condizioni d'esercizio sono difficili, sia approvandolo di massima o sostenendo anche il disegno sottoposto. Le proposte e i desideri formulati in merito concernono in particolare l'ammontare dei sussidi, come anche la delimitazione delle regioni in cui dovranno essere versati. Questi due punti saranno disciplinati nelle norme esecutive che emaneremo.

Al capo 3, ci siamo espressi sui principi da prendersi in considerazione onde stabilire i sussidi, l'essenziale essendo lo scopo considerato, che consiste segnatamente nel tener conto delle spese di produzione accresciute

nelle regioni menzionate. Nondimeno, date le condizioni dei prezzi attuali, non si potranno stabilire detti sussidi in modo di adeguarli ai premi di coltura assegnati per i cereali foraggeri, né tantomeno mantenere i supplementi di prezzo per i cereali coltivati nelle regioni di montagna. Per quanto attiene ai cereali foraggeri, il prezzo del mercato non copre le spese di produzione, nemmeno in pianura. Orbene i premi di coltura hanno per scopo di coprire il margine tra questi prezzi e le spese di produzione. Per contro, per i cereali panificabili, il prezzo d'acquisto da noi stabilito copre le spese di produzione in pianura, di modo che vi è un più lieve margine da compensare per coprire le spese di produzione nelle regioni in cui le condizioni d'esercizio sono difficili. Quanto alla definizione di queste regioni, abbiamo già esposto nel numero 25 che ci si dovrà fondare all'inizio, per l'attribuzione dei sussidi, sulle zone di montagna già delimitate secondo il catasto della produzione animale nonché sulle zone di colline prealpine, ed infine che si potrà ulteriormente completare la ripartizione delle regioni in base a un nuovo studio. I criteri preposti nelle richieste potranno in tal caso essere esaminati.

Talune associazioni temono, se il progetto di legge venisse approvato, che la qualità dei cereali panificabili indigeni per la molitura diminuisca a causa dell'estensione della coltura, o che le quantità di cereali panificabili possano divenire troppo importanti limitando le possibilità d'acquisto dei cereali esteri di qualità. A proposito di qualità, precisiamo che le condizioni di ritiro dei cereali panificabili sono identiche in tutte le regioni, per quanto concerne il peso all'ettolitro, il carico, il grano frantumato, il grado d'umidità e il grano germogliato.

Il tenore in proteine nonché le proprietà molitorie e da panificazione dei cereali sono anzitutto determinate dalla varietà dei cereali. Si può constatare che nelle regioni ove le condizioni d'esercizio sono difficili, indipendentemente dalla coltura della spelta e della segale, si coltivano delle varietà di frumento disposte tanto nella classe I che nella classe II del prezzo e della qualità, cosicché i timori espressi riguardo alla qualità dei cereali indigeni sono ingiustificati. Valutiamo le conseguenze dell'attribuzione dei sussidi, dal punto di vista delle superfici seminate, a circa 4000 ettari, pari ad una consegna di 15000 tonnellate di cereali, sicché non trattasi nemmeno quantitativamente d'un ingente incremento delle consegne di cereali indigeni alla Confederazione. Le variazioni annue nelle consegne di cereali in Svizzera superano considerevolmente detto quantitativo.

Per quanto concerne i rischi incorsi dai produttori per cattivi raccolti rileviamo che l'articolo 13 capoverso 4 della legge sui cereali è mantenuto. Esso prevede un'indennità compensativa per la perdita di rendimento, assegnata ai produttori domiciliati in regioni montane; detta indennità è parimenti rivendicata occasionalmente. Per contro, il pericolo di una perdita di rendimento causata soprattutto da neviccate pecoci, è minimo nella regione di colline prealpine.

In alcuni pareri favorevoli sono stati espressi altri desideri, per esempio riguardo alle prescrizioni relative all'approvvigionamento diretto in cereali panificabili, all'ammontare dei premi di molitura, come anche ai supplementi assegnati per i cereali particolarmente secchi. Trattasi per l'essenziale dell'applicazione di norme legali vigenti. Le domande saranno oggetto di un esame approfondito da parte dell'Amministrazione dei cereali, a meno che non sia già avvenuto. All'occorrenza, ci verrà sottoposta una proposta.

Nei pareri, invece, in cui è respinto il disegno di legge o è proposto un riesame, si è espresso il timore che l'incoraggiamento della cerealicoltura, nelle regioni ove le condizioni d'esercizio sono difficili, sia ingiustificato, dacché non produrrebbe grandi effetti sull'orientamento della produzione e cagionerebbe alla Confederazione un onere finanziario troppo elevato rispetto al risultato ottenuto. Detto incoraggiamento non sarebbe nemmeno necessario al nostro immagazzinamento se si considerano segnatamente le scorte obbligatorie di cereali panificabili esistenti, nuovamente aumentate. Per contro, è opportuno rilevare che le misure proposte avrebbero dell'importanza per le regioni che ne beneficerebbero, malgrado le conseguenze limitate per quanto concerne la quantità prodotta e le superfici cerealicole. Tali misure migliorerebbero la rotazione di tutta la campicoltura e contribuirebbero così a mantenere i campi disponibili per le colture in vista dell'economia di guerra, fattore rilevante nelle regioni agricole marginali. Le proposte intese ad esercitare, nelle regioni citate, solamente talune colture appropriate — la coltura della patata sarebbe ancora la più adeguata — trascurano le esigenze della rotazione, in altre parole la necessità di mantenere la capacità di rendimento del suolo e la qualità dei prodotti agricoli. Il progetto di legge può essere parimenti approvato sotto l'aspetto della politica dei redditi, dacché i redditi medi degli esercizi agricoli situati nelle regioni ove le condizioni sono difficili sono inferiori di quelli in pianura. Come già enunciato nel numero 41, se si potessero assegnare dei sussidi alla superficie per le regioni ove le condizioni d'esercizio sono difficili, verrebbe facilitata la fissazione dei prezzi d'acquisto dei cereali panificabili, basata sulle spese di produzione media dei cereali coltivati da aziende agricole di pianura. Quanto alle misure generali intese ad assicurare l'approvvigionamento del paese in cereali panificabili, è opportuno attirare l'attenzione sulle fluttuazioni sempre maggiori che periodicamente avvengono sul mercato mondiale dei cereali. Dette fluttuazioni sono una delle cause principali dell'aumento decretato delle scorte obbligatorie dei medesimi. Consideriamo nondimeno che la legge sui cereali mantiene la sua ragione d'essere, vale a dire assicurare l'approvvigionamento del paese sia con la costituzione delle scorte che con l'incoraggiamento della cerealicoltura indigena.

4 Conseguenze per le finanze, l'amministrazione e il personale

41 Conseguenze finanziarie

Si valuta che la zona di colline prealpine e le due zone di montagna comprendono attualmente press'a poco le superfici cerealicole seguenti:

	Ettari
Zona di colline prealpine	10 000
Zona di montagna I	5 650
Zona di montagna II	350
Totale	16 000

Determinando i sussidi alla superficie per ettaro, si dovrà tener conto di più fattori:

- La differenza di spese di produzione rispetto alla pianura;
- L'ammontare del prezzo d'acquisto dei cereali panificabili;
- L'ammontare dei premi di coltura versati per i cereali foraggeri.

Si dovrà parimenti prendere in considerazione che se sono versati dei sussidi alla superficie, saranno per contro soppressi i supplementi di prezzo per i cereali coltivati nelle regioni montane. Per i campi particolarmente ripidi, sono attualmente accordati dei sussidi ammontanti a 300 franchi l'ettaro. Sulle basi attuali, si può valutare che i sussidi di superficie dei cereali panificabili dovrebbero raggiungere, l'ettaro, 400 franchi circa nella zona di colline prealpine, 600 a 700 franchi nella zona di montagna I e circa 800 franchi nella zona di montagna II. Supponendo che, in seguito al versamento di sussidi, la cerealicoltura nella zona di colline prealpine e nelle due zone di montagna passi, nei prossimi anni, a 20 000 ettari circa, equivarrebbe a un soprappiù di sussidi di 10 milioni di franchi a carico della Cassa federale. A tale somma vanno aggiunte le indennità, del totale approssimativo di 100 000 franchi, versati agli uffici comunali incaricati dei lavori. In compenso, sarebbe il caso di dedurre i supplementi di prezzo, versati sino ad ora per i cereali coltivati nelle regioni montane, ammontanti a circa 1,5 milioni di franchi, in modo da ridurre le spese a 8,6 milioni di franchi.

Nondimeno, dette misure permetteranno di moderare di poco il prezzo d'acquisto dei cereali panificabili e di adeguarlo in tal modo alle spese di produzione media di questi cereali nelle regioni di coltura di pianura, le spese occasionate dai sussidi di superficie saranno conseguentemente compensate parzialmente; è opportuno rilevare che in caso di consegna annua, alla Confederazione, di 300 000 tonnellate di cereali di pianura, una diffe-

renza di un franco il quintale nel prezzo d'acquisto comporterebbe un onere di tre milioni di franchi per la Cassa federale.

Aggiungiamo che il regime di indennità dei premi di molitura per i cereali indigeni che il produttore utilizza nella propria azienda (art. 13 a 15 della legge sui cereali) non dovrà essere per nulla modificato dall'assegnazione di sussidi alla superficie. Conseguentemente, i supplementi del premio di molitura versati ai produttori domiciliati in regioni montane sarebbero mantenuti. L'articolo 2 della legge citata, il quale rimarrà immutato, resta applicabile per quanto concerne la delimitazione delle regioni di montagna.

42 Conseguenze per l'amministrazione e il personale

Gli uffici comunali della campicoltura sono già incaricati di stabilire un rilevamento delle superfici concernenti il versamento dei premi di coltura per i cereali foraggeri e le patate, nonché i sussidi per i cereali panificabili coltivati su campi particolarmente ripidi; essi procedono parimenti al pagamento dei premi di coltura. Sarebbe il caso che gli uffici comunali della campicoltura determinino anche le superfici che richiedono dei sussidi assegnati nelle regioni ove le condizioni d'esercizio sono difficili. Detto lavoro dovrebbe essere svolto con l'aiuto di carte separate concernenti la cerealicoltura. Agli uffici già citati incomberebbe il versamento dei sussidi di superficie, dacché il pagamento di questi sussidi, da parte degli uffici locali dei cereali, congiuntamente al premio di molitura avverrebbe solamente un anno più tardi. Attualmente, il pagamento dei sussidi assegnati per i cereali panificabili coltivati su campi particolarmente ripidi subisce detto ritardo. Per questa ragione si vigilerà a che tutti i sussidi di superficie vengano pagati dagli stessi uffici, vale a dire dagli uffici comunali della campicoltura. Tale soluzione avrà inoltre il vantaggio d'eliminare le fonti d'errore che potrebbero sorgere all'atto dell'esame del caso da due uffici diversi.

Gli uffici comunali della campicoltura comunicheranno le superfici che fruiranno dei sussidi, agli uffici cantonali competenti i quali verseranno gli anticipi di fondo per i premi alla superficie e determineranno ulteriormente i conti definitivi. Dal canto loro, gli uffici cantonali della campicoltura regoleranno la contabilità con la Divisione dell'agricoltura del Dipartimento federale dell'economia pubblica. L'Amministrazione dei cereali addebiterà gli articoli corrispondenti del suo conto finanziario delle somme versate a titolo di sussidi alla superficie assegnati per i cereali panificabili nonché una parte delle spese amministrative. Il soprappiù di lavoro nell'amministrazione federale, necessiterà al massimo un collaboratore suppletivo.

5 Costituzionalità

L'articolo 11 riveduto della legge sui cereali, si fonda, come la legge stessa, sull'articolo 23^{bis} della Costituzione, in virtù della quale la Confederazione incoraggia la cerealicoltura nel Paese. Assegnando dei sussidi alla superficie, si intende incoraggiare la cerealicoltura, nelle regioni disagiate ove le condizioni d'esercizio sono difficili.

Come da noi citato, l'attribuzione di sussidi alla superficie per i cereali panificabili non è nuova. Mentre i sussidi erano sino ad ora riservati ai terreni particolarmente ripidi, non situati in regioni di montagna, essi devono essere estesi ad altre regioni ove a condizioni d'esercizio sono difficili quanto alla cerealicoltura.

6 Proposta

Basandoci sulle precedenti considerazioni, vi proponiamo d'approvare l'allegato disegno di legge che modifica la legge federale sull'approvvigionamento del Paese in cereali.

Gradite, onorevoli signori presidente e consiglieri, l'assicurazione della nostra massima considerazione.

Berna, 20 agosto 1975

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione,

Graber

Il cancelliere della Confederazione,

Huber

(Disegno)

**Legge federale
concernente l'approvvigionamento del Paese con cereali
(Legge sui cereali)**

Modificazione del

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,
visto il messaggio del Consiglio federale del 20 agosto 1975 ¹⁾,

decreta:

I

La legge federale del 20 marzo 1959 ²⁾ concernente l'approvvigionamento del Paese con cereali (legge sui cereali) è modificata come segue:

Art. 11 cpv. 1 e 3 (nuovo)

Supplementi
e deduzioni
di prezzo.
Sussidi

¹ Il Consiglio federale stabilisce dei supplementi di prezzo per i cereali consegnati dopo il mese di agosto.

³ Per incrementare la coltura dei cereali panificabili, nelle regioni dalle ardue condizioni d'esercizio, la Confederazione assegna sussidi, calcolati secondo la superficie, purché il grano sia raccolto in buon stato di maturazione. Il Consiglio federale delimita dette regioni disagiate, le ripartisce in zone e stabilisce l'ammontare dei sussidi.

Art. 16 bis

Abrogato

II

¹ La presente legge sottostà a referendum facoltativo.

² Il Consiglio federale ne stabilisce l'entrata in vigore.

¹⁾ FF 1975 II 1231

²⁾ RS 916.111.0

Messaggio del Consiglio federale all'Assemblea federale concernente il versamento di sussidi di superficie per il grano panificabile coltivato in regioni disagiate (Del 20 agosto 1975)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1975
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	38
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	75.071
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	22.09.1975
Date	
Data	
Seite	1231-1246
Page	
Pagina	
Ref. No	10 111 669

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dall'Archivio federale svizzero.