
Compendio

Dopo l'esame di due mozioni, i vostri Consigli ci hanno chiesto di rivedere talune disposizioni della legge federale sui contributi ai tenutari di bestiame nella regione di montagna e nella zona prealpina collinare, e di sottoporre loro un disegno di modificazione.

Prevediamo in particolare:

- di trasferire al nostro Collegio la facoltà di adeguare autonomamente l'importo del contributo pagabile per unità di bestiame grosso (finora di competenza esclusiva dei vostri Consigli, essendo le aliquote stabilite a livello legislativo);*
- di assicurare d'ora in poi il finanziamento del provvedimento avantutto mediante i soprapprezzi riscossi sulle derrate foraggere importate (i fondi necessari provengono presentemente dalle risorse generali della Confederazione);*
- di incaricare il Parlamento di accordare ogni quadriennio, mediante un decreto federale semplice, i mezzi finanziari richiesti per coprire le spese.*

Poiché i «contributi alle spese» sono rimasti immutati a contare dal 1974, con l'entrata in vigore del nuovo ordinamento intendiamo aumentare dal 20 al 25 per cento le aliquote per unità di bestiame grosso, ciò che cagionerà alla Confederazione un onere supplementare pari a circa 30 milioni di franchi.

La procedura di consultazione evidenzia un ampio consenso ad una delega di competenza ed esprime inoltre il desiderio di provvedere a un adeguamento più tempestivo degli importi riscossi dai contadini montani. Riguardo alla questione del finanziamento, le risposte ricevute traducono invece un certo scetticismo, in quanto giudicano che gli introiti procacciati dalle importazioni foraggere non permetteranno, a lungo termine, di coprire integralmente il costo di siffatti provvedimenti.

Dopo ponderata considerazione di tutti gli aspetti proponiamo nondimeno ai vostri Consigli di approvare, nella forma prevista, le modificazioni del testo legislativo.

1 Parte generale

11 Introduzione, richieste e interventi parlamentari

Abbiamo reiteratamente affermato la necessità di migliorare i redditi nella regione di montagna mediante un aiuto finanziario diretto che possa assicurare una remunerazione più equa del lavoro rurale in condizioni difficili.

Segnatamente nel nostro messaggio del 28 febbraio 1979 concernente una legge federale sui contributi alla gestione del suolo agricolo (FF 1979 I 1265), abbiamo evidenziato l'importanza di tale contributo per il contadino montano, costretto a lottare contro le avversità naturali che a priori lo sfavoriscono a livello economico.

Il sistema d'aiuti diretti vincolati alla produzione è, secondo il nostro parere, il metodo più adeguato per risolvere i conflitti di finalità che sorgono nel quadro della politica agricola: infatti, da un lato garantisce al produttore prezzi atti a coprire i costi e, dall'altro, consente di adeguare l'offerta alle possibilità del mercato.

In questi ultimi tempi, si sono viepiù intensificate le voci postulanti l'adeguamento dell'importo dei pagamenti compensativi di pari passo con l'adattamento dei prezzi agricoli.

Nel quadro delle sue rivendicazioni periodiche in materia di prezzi, la Lega svizzera dei contadini, in particolare, ha da sempre chiesto un adeguamento del contributo pagato per compensare il costo più elevato del governo del bestiame nelle regioni di montagna e, nei suoi interventi dell'autunno 1980 e della primavera 1981, ha vigorosamente sottolineato questo suo postulato.

D'altro canto, il 6 e 8 ottobre scorso, i signori Fritz Hofmann e Guy Genoud, rispettivamente consigliere nazionale e consigliere agli Stati, hanno presentato mozioni redatte in termini identici (M 80.529; M 80.545) del seguente tenore:

«Il Consiglio federale è incaricato di sottoporre alle Camere federali un disegno di modificazione della legislazione affinché gli sia conferita la facoltà di aumentare autonomamente il contributo alle spese in favore dei tenutari di bestiame della zona prealpina collinare e delle regioni di montagna, ogni qualvolta vien stabilito un aumento del prezzo di base del latte.»

Ci siamo dichiarati pronti ad accettare le mozioni come tali, nella misura in cui esse chiedono di delegarci la competenza per stabilire l'importo del contributo. Per quanto concerne l'adeguamento automatico di questa prestazione in funzione dell'aumento del prezzo del latte, la formula non ci è sembrata giustificata, ragion per la quale vi abbiamo raccomandato di accettare questo elemento delle mozioni Hofmann e Genoud soltanto nella forma meno coercitiva del postulato.

Il 3 marzo di quest'anno, gli Stati hanno condiviso il nostro parere riguardo alla mozione Genoud e, il 12 giugno, il Nazionale ha proceduto analogamente per quanto concerne la mozione Hofmann.

Siamo così stati incaricati di preparare per i vostri Consigli un disegno di modificazione della legge del 1974, in modo che possa esserci conferita la facoltà d'adequare autonomamente il contributo pagabile ai tenutari di bestiame residenti nelle regioni di montagna e nella zona prealpina collinare.

12 Provvedimenti federali in favore delle regioni di montagna

La gamma dei pagamenti di tipo compensativo intesi a migliorare direttamente il reddito rurale, come quella dei provvedimenti promozionali vincolati ad una determinata produzione, si sono sensibilmente allargate a contare dal 1974 (*tavola 1*). Questa costatazione è segnatamente pertinente per gli aiuti diretti, che sono stati notevolmente sviluppati nel 1980 con l'introduzione di sussidi alla gestione del suolo agricolo in condizioni difficili. Sono però stati marcatamente potenziati anche gli interventi atti ad agevolare il collocamento del bestiame e ad assistere i contadini di montagna che non immettono latte nel commercio.

Da soli, i pagamenti compensativi sono aumentati del 50 per cento a contare dal 1974 e il costo globale dei provvedimenti adottati in favore dell'agricoltura di montagna si è accresciuto di circa il 70 per cento. Va rilevato che queste cifre non comprendono né le agevolazioni finanziarie (sussidi e mutui) concesse per gli investimenti (bonifiche fondiari, costruzioni viarie, risanamento di edifici), né i contributi più particolarmente destinati a migliorare il livello zootecnico degli effettivi.

Costi dei principali provvedimenti di sostegno in favore dell'agricoltura della regione montana e della zona prealpina collinare (senza l'aiuto agli investimenti, né i contributi destinati a migliorare l'allevamento)

Genere d'aiuto	Importi pagati in milioni di franchi		
	1974	1980	1981 (pre-ventivo)
1. Contributi alle spese dei tenutari di bestiame nella regione di montagna e nella zona prealpina collinare . . .	130.0	125.2	128.5
2. Contributi per il miglioramento del governo e dell'igiene del bestiame nella regione montana	15.1	15.1	18.0
3. Contributi per la gestione agricola del suolo (sussidi d'ettarato e d'allevamento del bestiame), senza la pianura	—	32.3 ¹⁾	76.0
4. Premi per la coltivazione dei cereali foraggieri ^{2) 3)}	14.6	22.6	26.4
5. Sussidi d'ettarato per la coltivazione dei cereali panificabili	2.3 ⁴⁾	8.4	8.3
6. Sussidi d'ettarato per la coltivazione della patata ³⁾	2.3	3.7	3.7
7. Assegni familiari ⁵⁾ :			
— ai piccoli contadini	32.7	36.3	42.3
— ai lavoratori agricoli	1.7	1.9	1.9
Totale delle cifre 1 a 7	198.7	245.5	305.1
Progressione rispetto al 1974 in %	(100)	(124)	(154)
8. Contributi ai tenutari di lattifere il cui latte non è commercializzato ⁷⁾ .	14.4	35.8	40.6
9. Spese per lo smercio del bestiame . .	27.6	49.3	60.0 ⁶⁾
Totale delle cifre 1 a 9	240.7	330.6	405.7
Progressione rispetto al 1974 in %	(100)	(137)	(169)

¹⁾ Più il credito di 41 milioni di franchi riportato al 1981.

²⁾ Premio di base + supplementi.

³⁾ Importi pagati per i terreni ripidi della zona collinare: valutazioni.

⁴⁾ Supplementi pagati in montagna in più del prezzo di ritiro (sistema sostituito dal 1976 mediante sussidi d'ettarato).

⁵⁾ Quota della zona collinare, valutazioni (in mio di fr.):

— piccoli contadini: 8,2 (1974); 9,1 (1980); 10,6 (1981);

— impiegati rurali: 0,4 (1974); 0,5 (1980 e 1981).

⁶⁾ Credito aggiuntivo I incluso.

⁷⁾ Quota della zona collinare, valutazioni (in mio di fr.): 1,5 (1974); 5,0 (1980); 6,0 (1981).

In questi ultimi anni, le spese della Confederazione, al fine di promuovere la commercializzazione dei prodotti dell'allevamento montano, sono notevolmente aumentate, anche se i Cantoni, proporzionalmente, hanno dovuto fornire prestazioni finanziarie più elevate a contare dal 1977.

Il 24 giugno 1981, all'orquando abbiamo determinato i nuovi prezzi agricoli, abbiamo pure aumentato del 20 per cento in media i sussidi pagati nel quadro delle campagne d'eliminazione di lattifere (destinate a facilitare la sostituzione degli animali di qualità inferiore). Quest'autunno, pertanto, gli animali adulti pronti per la macellazione hanno fruttato al loro proprietario circa 250 a 300 franchi di più dell'anno precedente, tenuto ovviamente conto dei prezzi migliori di macellazione. Poiché sono stati aumentati anche i contributi all'esportazione di bestiame e dacché il prezzo degli animali d'allevamento e da reddito si è migliorato analogamente a quello degli animali da macellazione, il reddito che l'agricoltura di montagna trae dalle vendite di bestiame è progredito, tra l'autunno 1980 e l'autunno 1981, di circa l'8 al 10 per cento.

D'altro canto, abbiamo tentato di ripartire ancora più funzionalmente il lavoro tra montagna e pianura, accordando contingenti supplementari di forniture lattiere ai produttori che acquistano bestiame d'allevamento e da reddito dai loro colleghi montani, e incoraggiando quest'ultimi ad incrementare la produzione di giovani bovini d'ingrasso per la pianura.

Nonostante la situazione finanziaria precaria della Confederazione, il Parlamento e l'Esecutivo hanno pertanto fornito uno sforzo importante per ridurre il divario tra i redditi dell'agricoltura di montagna e quelli dell'agricoltura di pianura.

Beneficiari degli aiuti diretti sono soprattutto le aziende rurali piccole e medie. Il trattamento privilegiato chiesto in favore delle unità modeste è dunque già assicurato in ampia misura, almeno nella regione di montagna.

13 Situazione dell'agricoltura di montagna

13.1 Evoluzione dei redditi in montagna e in pianura

Il dispositivo di sostegno progressivamente approntato, unito agli sforzi stessi degli interessati, ha consentito di migliorare sensibilmente la situazione degli agricoltori montani (*tavola 2*). Come rivela la *tavola 3*, non è però ancora stato possibile recuperare il ritardo rispetto alla regione di pianura. Le analisi contabili eseguite per una serie rappresentativa d'aziende d'altitudine (aziende cosiddette «contabili»), evidenziano che il contadino di montagna dispone pur sempre soltanto dei due terzi circa delle risorse del suo collega di pianura. Occorrerà dunque proseguire intensamente gli sforzi per consentire pure al contadino di montagna di profittare dell'evoluzione generale dei redditi.

Reddito globale e consumo per famiglia ¹⁾ e anno
Base: Aziende contabili della regione di montagna

	1966/68 Fr.	1972/74 Fr.	1978/80 Fr.
Reddito agricolo	17 300	27 435	34 347
. /. interesse calcolato ²⁾	(—)	(5 685)	(5 651)
= reddito dal lavoro ³⁾	(—)	(21 750)	(29 086)
Reddito accessorio regolare	3 964	7 476	7 070
Ricavo dalla vendita di terreni ⁴⁾	285	315	96
<i>Reddito globale</i>	<i>21 549</i>	<i>35 226</i>	<i>41 903</i>
Consumo della famiglia	15 375	23 558	31 661
Parte rimanente (Fr.) ⁵⁾ :	6 174	11 668	10 242
In % del reddito globale	28,7	33,1	24,4

¹⁾ Ossia: il gestore, la moglie e i familiari che lavorano nella fattoria senza essere retribuiti.

²⁾ Rimunerazione dei fondi propri collocati nell'azienda, ossia in media 102 000 franchi per l'esercizio 1972/74 e 137 000 per 1978/80.

³⁾ Calcolato sulla base di rispettivamente 453 (1972/74) e 457 (1978/80) giornate di lavoro dedicate dalla famiglia all'azienda.

⁴⁾ Nel 1979, meno di 2 per cento delle aziende considerate hanno registrato entrate provenienti dalla vendita di terreni, e 0,4 per cento di esse ricavano introiti corrispondenti di più di 10 000 franchi.

⁵⁾ Importi in maggior parte reinvestiti nell'azienda familiare.

Fonti: sino al 1972/74:
per il 1978/80:

Segreteria della Lega svizzera dei contadini, Brugg.
Stazione federale di ricerche in economia aziendale e genio rurale, Tänikon (Centro delle analisi contabili).

Comparazione dei redditi in montagna e in pianura
Base: Aziende contabili delle regioni considerate

	1972/74 Fr.	1978/80 Fr.	1972/74 = 100
<i>Reddito globale/anno</i> ¹⁾			
Aziende di pianura	52 749	64 188	122
Aziende di montagna	35 226	41 903	119
In % del reddito delle aziende di pianura	66,8	65,3	
<i>Reddito del lavoro/giorno</i>			
Aziende di pianura	76,82	108,69	141
Aziende di montagna	47,89	63,65	133
In % del reddito del lavoro nel- le aziende di pianura	62,3	58,6	

¹⁾ Per famiglia (= gestore, moglie e familiari che lavorano nella fattoria senza retribuzione).

Fonti: sino al 1972/74: Segreteria della Lega svizzera dei contadini, Brugg.
 per il 1978/80: Stazione federale di ricerche in economia aziendale e genio rurale, Tänikon (Centro delle analisi contabili).

Il reddito globale è progredito circa allo stesso ritmo nelle aziende di montagna e in quelle di pianura. Il reddito dal lavoro, a sua volta, è aumentato di almeno il 40 per cento in pianura dopo il periodo 1972/74, e di soltanto un terzo in montagna. Questo divario è dovuto parzialmente al fatto che diversi fattori frenano e limitano maggiormente il progresso della produttività in altitudine.

132 Struttura e dimensione delle aziende

La disparità dei redditi nel quadro dell'agricoltura svizzera si spiega sino a un determinato punto con la struttura e la grandezza delle aziende.

Ad esempio, il contadino di pianura possiede approssimativamente due volte più bovini del suo collega della zona di montagna III (tavola 4).

Per quanto concerne l'aumento delle mandre bovine nel loro complesso, i divari fra le due grandi regioni sono d'altronde deboli: la progressione oscilla in effetti dal 14 al 16 per cento.

Mandrie bovine medie per tenentario di bestiame

	1975	1980	Aumento relativo 1975 = 100
Pianura	25.0	28.8	115
Zona prealpina collinare	21.9	24.9	114
Zona di montagna I	18.5	21.4	116
Zona di montagna II	18.2	20.3	112
Zona di montagna III	12.5	14.3	114
Regione di montagna (I a III)	16.5	18.8	114
Regione di montagna + zona prealpina collinare	17.8	20.3	114
Media svizzera	20.7	23.7	114

Fonte: Censimento federale dell'agricoltura e dell'orticoltura 1975-1980.
Ufficio federale di statistica, Berna.

Le cifre della *tavola 5* indicano che, per contro, l'effettivo delle *lattifere* per tenentario è aumentato molto più rapidamente in montagna che in pianura (quasi due volte più in fretta), e mostrano pertanto che la *struttura delle mandre bovine* si è modificata, in questi ultimi anni, nelle aziende d'altitudine. Va osservato che nonostante la tendenza del contadino montano a governare più mucche, gli effettivi delle sue lattifere permangono modesti.

Tavola 5

Numero delle vacche per tenentario. Proporzione delle vacche in montagna

	1975	1980	Aumento relativo 1975 = 100
Pianura	12.1	13.1	108
Zona prealpina collinare	10.9	12.1	111
Zona di montagna I	9.2	10.6	115
Zona di montagna II	7.7	9.1	118
Zona di montagna III	4.3	5.0	116
Regione di montagna (zone I-III)	7.2	8.3	115
Regione di montagna + zona prealpina collinare	8.0	9.2	115
Media svizzera	9.7	10.8	111
Vacche tenute in montagna e nella zona prealpina collinare (in % dell'effettivo totale)	48.5	50.3	

Fonte: Censimento federale dell'agricoltura e dell'orticoltura 1975-1980.
Ufficio federale di statistica, Berna.

Ove si consideri l'evoluzione del numero delle aziende agricole (*tavola 6*) nel corso dell'ultimo quinquennio, si osserva che la flessione è leggermente più marcata in montagna che in pianura. La stessa tavola 6 mostra d'altronde che il numero dei tenutari di bestiame bovino è diminuito più fortemente di quello complessivo delle aziende agricole.

Tavola 6

Evoluzione del numero

	di tenutari di bestiame bovino dal 1975 al 1980 (in %)	di aziende agricole dal 1975 al 1980 (in %)
Pianura	89	95
Montagna (zona prealpina collinare inclusa)	90	93,5
Zona prealpina collinare	95	98
Zona di montagna I	86	87
Zona di montagna II	92	96
Zona di montagna III	90	93
Insieme del Paese	90	94

Fonte: Censimento federale dell'agricoltura e dell'orticoltura 1975-1980.
Ufficio federale di statistica, Berna.

È presumibile che il numero delle aziende continuerà a diminuire in montagna, nonostante gli sforzi intrapresi: i poderi sono infatti sovente troppo piccoli per occupare l'agricoltore a tempo pieno ed assicurare un reddito sufficiente al sostentamento di una famiglia. Da solo, un aiuto finanziario non consentirà di compensare queste debolezze strutturali. I contadini dovranno organizzarsi per sussistere, ad esempio sviluppando la collaborazione interaziendale, oppure cercando una fonte di reddito complementare.

14 Procedura di consultazione

Il 20 agosto scorso, il Dipartimento federale dell'economia pubblica ha invitato i Cantoni, 63 organizzazioni e i partiti politici a pronunciarsi riguardo alle modificazioni preconizzate: vi hanno risposto 25 Cantoni, 35 organizzazioni e 8 partiti.

La proposta di *delegarci la competenza* di stabilire l'importo del «contributo alle spese» è stata favorevolmente accolta dai Cantoni, dai partiti e dalla maggior parte delle organizzazioni che hanno espresso il loro parere al riguardo.

Otto Cantoni, un partito politico e dieci organizzazioni giudicano che non

occorre aumentare il numero delle unità di bestiame grosso (UBG), che danno diritto al contributo federale, mentre cinque Cantoni, un'altra formazione politica e tre organizzazioni considerano che tale numero deve essere aumentato fino a 20 UBG. I Cantoni di Neuchâtel e del Giura, in particolare, osservano al riguardo che gli agricoltori della catena del Giura profitano soltanto relativamente poco dei sussidi alla gestione agricola del suolo, dacché i loro terreni non sono ripidi. Essi affermano parimente che i poderi giurassiani sono più vasti, in media, di quelli delle Prealpi e delle Alpi.

La maggior parte delle organizzazioni rurali e tre Cantoni giudicano insufficiente l'aumento previsto per i contributi. Taluni chiedono che la legge abbia a stabilire l'obbligo, per il Consiglio federale, di rivedere le aliquote ogni biennio.

Gli interpellati approvano in generale la proposta di *finanziare* il provvedimento avanzato mediante gli introiti ottenuti con le importazioni di derrate foraggere. Pure quasi unanimemente si evidenzia però il carattere aleatorio delle risorse in questione, delle quali si teme che non abbiano a bastare per coprire a lungo termine le spese. È pertanto frequentemente chiesta la determinazione di un ordine di priorità ben preciso per garantire il mantenimento delle misure, qualificate di necessarie, già finanziate mediante tali fondi, poiché una diminuzione dei soprapprezzi non dovrebbe cagionare la riduzione dei mezzi dedicati a promuovere la campicoltura, a stimolare la commercializzazione del bestiame e a facilitare l'utilizzazione della colza indigena. Sette Cantoni e nove organizzazioni sono contrari al principio stesso di un finanziamento mediante i soprapprezzi. Fanno valere che i tenutari di bestiame forniscono in montagna prestazioni che giovano al complesso della collettività svizzera, la cui «rimunerazione» deve conseguentemente essere assicurata da tutto il popolo.

In alcuni pareri degli ambienti rurali è pure chiesta l'indecizzazione del contributo.

Le modificazioni proposte sono tuttavia state accolte assai favorevolmente nel loro complesso ed in generale è stata riconosciuta la necessità di completare il reddito del contadino di montagna e della zona prealpina collinare con un aiuto finanziario indipendente dalla produzione.

Nel numero 2 seguente, commenteremo i problemi sollevati nelle risposte ricevute, limitandoci per ora ad indicare la nostra posizione riguardo a due punti, dei quali in seguito non terremo più conto: per quanto concerne la proposta di obbligarci a riesaminare l'importo del contributo ogni biennio, giudichiamo superfluo d'inserire nella legge una pertinente disposizione. Per contro, ci siamo opposti all'indecizzazione del contributo (ad es., sui prezzi al consumo). Il reddito del ceto rurale d'altitudine (come quello dell'agricoltura di pianura) sarà sempre composto di contributi diretti, di introiti vincolati alla produzione e di eventuali introiti accessori. Il contadino di montagna rimane un *imprenditore*. Per valutare la sua situazione e dosare i provvedimenti adottati al fine di migliorare le sue risorse, è dunque importante fondarsi pure su criteri come i prezzi e lo smercio, l'evoluzione delle strutture e, se del caso, i progressi della produttività.

2 Parte speciale

21 Esecuzione del provvedimento / Contributi pagati

La collaborazione generalmente eccellente delle autorità cantonali e comunali all'attuazione della legge del 1974 ha consentito di ridurre al minimo le spese risultanti per la Confederazione.

Gli oneri per il personale sono indubbiamente aumentati sensibilmente a livello comunale e cantonale, dacché dopo il 1977 i contributi sono unicamente pagati per gli animali per i quali il gestore dispone di una sufficiente base foraggiera. La determinazione del rapporto tra gli effettivi di bestiame e la superficie dedicata alla produzione foraggiera presuppone infatti un enorme lavoro. Aggiungasi che la procedura di concessione del contributo è divenuta ancora più complessa con l'introduzione nel 1980 di un limite di reddito e di patrimonio, ossia con la considerazione della situazione finanziaria dei virtuali beneficiari della prestazione federale.

La *tavola 7* mostra che il numero di UBG, che dà diritto al contributo alle spese, è diminuito dopo l'inizio del controllo della capacità foraggiera delle aziende (1977). Il fenomeno si spiega parzialmente nel fatto che sono scomparse soprattutto le piccole aziende e che gli effettivi sono precipuamente aumentati nelle aziende che già contavano più di 15 UBG.

Tavola 7

Costo dei contributi alle spese dei tenutari di bestiame Numero di UBG che dà diritto alla prestazione federale Risparmi realizzati

Anno	Numero di UBG	Costo in milioni di franchi	Deduzione a cagione	
			della base foraggiera insufficiente Fr.	del superamento del limite di reddito o di patrimonio Fr.
1973	595 568	85.4		
1974 ¹⁾	600 458	130.4		
1975	597 345	131.0		
1976	595 392	130.5		
1977	587 671	127.8	1 150 200.—	
1978	580 037	125.9	875 300.—	
1979	577 122	126.2	713 423.—	
1980	568 802	125.3	759 303.—	1 407 119.—

¹⁾ Contributi più elevati per UBG dal 1974.

L'esperienza acquisita al momento del controllo delle risorse foraggere delle aziende beneficiarie (rapporto effettivo / base foraggiera) prova che è senz'

altro possibile definire norme e tramutarle validamente in pratica. Trattasi nondimeno di strutturare le disposizioni federali in modo che abbiano a conferire alle autorità locali e cantonali un margine di valutazione che consenta loro di tener conto delle peculiarità regionali. Infatti, la situazione, la configurazione del suolo, la qualità del terreno, l'esposizione, le condizioni climatiche e l'azione personale del gestore variano a tal punto che sarebbe inadeguata la scelta di una normativa rigida per l'insieme del Paese.

Presentemente, il potenziale foraggiero dei poderi è controllato sulla base di istruzioni dell'Ufficio federale dell'agricoltura. Dopo la modificazione della legge, questo problema verrà disciplinato a livello dell'ordinanza.

22 Caratteristiche del disegno

La principale innovazione consiste nel conferimento all'Esecutivo della facoltà di stabilire l'importo del contributo pagabile per unità di bestiame grosso, determinazione che presentemente spetta ai vostri Consigli.

Con un'altra modificazione importante intendiamo assicurare d'ora in poi il finanziamento avantutto mediante gli introiti ottenuti con le importazioni di derrate foraggere e incaricare i vostri Consigli a stabilire ogni quadriennio gli ammontari necessari mediante un decreto federale semplice. In altri termini, potremo aumentare in futuro i contributi soltanto nel quadro così delimitato, tenuto conto che la decisione di principio spetta al Parlamento.

23 Trasferimento di competenze al Consiglio federale

231 Osservazioni generali

Gli aiuti diretti, tra i quali il contributo alle spese, potrebbero sicuramente assumere un'importanza maggiore ed essere ulteriormente sviluppati per le regioni di montagna. Non è però stato possibile sceverare integralmente quest'ultimi dagli interventi destinati ad orientare la produzione, senza privare i provvedimenti di cui si tratta di una parte prevalente della loro efficacia. Aggiungasi che i prezzi pagati per i prodotti dell'economia animale non possono sempre essere aumentati in funzione del rialzo dei costi, considerata la saturazione del mercato, nel settore del bestiame d'allevamento, da reddito e da macello.

I pagamenti compensativi consentono, fra altro, di ovviare a questi inconvenienti. Allorché procediamo all'esame del problema del reddito rurale, dovremmo dunque avere non soltanto la possibilità d'adeguare i prezzi dei prodotti, ma anche quella di adattare, ove occorra, l'importo dei contributi diretti, a breve scadenza, ossia senza essere tributari del lungo processo legislativo. Una tale competenza è di norma nella legislazione agricola (cfr. i premi di coltivazione, i prezzi di base del latte, i sussidi alla gestione del suolo agricolo). Essa risponde d'altronde all'esigenza di semplificare, di accelerare e di rendere più duttile la procedura per gli atti amministrativi.

232 Graduatoria dei contributi

232.1 Secondo le zone geografiche

Giusta l'articolo 1 capoverso 4, dobbiamo tener conto del grado di difficoltà delle condizioni di produzione per stabilire l'importo del contributo concesso per UBG. Per soddisfare questo imperativo, consideriamo opportuno mantenere la graduazione fondata sulle zone delimitate dal catasto della produzione animale.

Nell'intento di compensare i rigori particolarmente severi nelle zone più elevate, abbiamo istituito una quarta zona di montagna nel 1980, ciò che ci ha permesso un'impostazione più precisa dell'aiuto federale in funzione delle condizioni naturali.

L'aumento dei contributi accentua nominalmente le discrepanze fra le zone, che in taluni ambienti originano il timore di una moltiplicazione delle domande intese a riclassificare le aziende in una zona superiore. Questo timore ci sembra però ingiustificato, dacché la prestazione federale non aumenterà in termini reali. Nel caso ottimale, l'aumento avrà l'unico effetto di compensare il rincaro registrato dal 1974.

232.2 Secondo il numero di unità di bestiame grosso (UBG)

L'aumento progressivo degli effettivi provoca una flessione dell'importo medio che il tenentario di bestiame riscuote per UBG e spiega perché quest'ultimo, frequentemente, tenta di operare divisioni aziendali fittizie allo scopo d'ottenere sussidi più sostanziali.

Sarebbe possibile ovviare a questo inconveniente aumentando il numero di UBG che dà diritto al contributo alle spese, cioè rialzando il limite delle quindici unità attuali, ad esempio, a 20 o anzi a 30, ma riducendo l'ammontare assegnabile a contare dalla sedicesima unità.

Vi proponiamo però di non aumentare il limite attuale per i motivi seguenti:

- Una decisione in questo senso inciterebbe numerosi gestori ad accrescere i loro effettivi di bestiame per ottenere il massimo di sussidi, ciò che cagionerebbe un'offerta più marcata di soggetti di allevamento e di macello. Orbene, una tale evoluzione non favorirebbe l'interesse ben compreso dei produttori, ove si consideri che le probabili riduzioni di prezzo potrebbero essere più sostanziali degli importi supplementari riscossi grazie al contributo federale.
- La limitazione a 15 del numero di UBG che dà diritto al sussidio favorisce le aziende modeste. Riteniamo opportuno adeguare il sistema di concessione del contributo all'evoluzione strutturale, affinché successivamente sia possibile adottare misure adeguate, come ad esempio la differenziazione dei prezzi agricoli. Secondariamente, è assai più semplice, a livello amministrativo, fornire l'assistenza necessaria alle piccole unità attraverso pagamenti che migliorano direttamente il loro reddito.

- Non va infine dimenticato che, allargando il quadro attuale del provvedimento, dovranno essere accettate spese supplementari pari a 20-25 milioni di franchi, secondo il modo in cui verrà strutturata la scala dei pagamenti.

233 Aumento dei contributi

L'importo del contributo alle spese è rimasto immutato dal 1974. Conseguentemente, intendiamo aumentarlo non appena possibile di circa il 20-25 per cento, ciò che permetterebbe approssimativamente di compensare il rincaro intervenuto nel frattempo. Le spese supplementari per la Confederazione sarebbero pari a circa 30 milioni di franchi.

L'indice svizzero dei prezzi al consumo è aumentato dal 26 al 28 per cento tra il 1974 e il 1981. Secondo ogni probabilità, progredirà ulteriormente sino al momento in cui potranno essere applicati i nuovi tassi, ossia il più presto nel 1983. Per questo motivo, d'altronde, l'adeguamento previsto è stato giudicato nettamente insufficiente dalla maggioranza delle organizzazioni agricole consultate sul disegno di modificazione. Al riguardo occorre tuttavia tener conto della precaria situazione finanziaria della Confederazione che impone un uso parsimonioso delle risorse disponibili. Occorre inoltre osservare che il dispositivo di sostegno all'agricoltura montana è stato considerevolmente rafforzato dal 1974 al 1980 (cfr. *tavola 1*, numero 12).

Se l'importo del contributo alle spese verrà aumentato nella misura precizzata, le spese federali per questo provvedimento aumenteranno da 125 a 155 milioni di franchi per anno in cifra tonda.

24 Nuovo modo di finanziamento

241 Finanziamento assicurato prioritariamente mediante i supplementi riscossi al confine

Il disegno prevede che i fondi necessari al pagamento del contributo alle spese saranno riscossi avantutto attraverso il ricavo dal sopraddazio riscosso sui foraggi e sugli alimenti importati (art. 19 LAgr). Di questo modo di finanziamento è già stato tenuto conto, nel 1979, per i sussidi alla gestione del suolo agricolo in condizioni difficili.

Presentemente non è però ancora possibile stabilire se gli introiti procurati dalle importazioni basteranno, a lunga scadenza, a coprire integralmente le spese vincolate all'applicazione della legge, dacché esse già ora servono a finanziare una gamma di altri provvedimenti.

Nel 1980, i seguenti importi sono stati riscossi sui fondi in questione (cfr. Conto statale 1980, p. 125):

	Fr.
Premi per la coltivazione di cereali foraggieri	78 000 021.—
Utilizzazione della colza indigena	33 000 038.—
Smercio delle albicocche vallesane	1 007 294.—

	Fr.
Collocamento del bestiame allevato in montagna	49 300 100.—
Contributi per la riduzione e la liquidazione volontaria di grossi effettivi	15 055 250.—
Campagne di conversione per alleggerire il mercato lattiero	170 902.—
Contributi alla gestione del suolo agricolo	32 570 174.—
	<hr/>
Spese complessive	209 103 779.—

Il 1980, dacché il ricavo dai soprapprezzi è stato pari a 270 259 737.— franchi, ha fruttato un'eccedenza positiva che è stata versata all'accantonamento per la campicoltura e il collocamento dei prodotti. Queste riserve ammontavano, il 31 dicembre 1980, a franchi 574 674 058,80. Si presume che il sopraddazio fornirà appena 220 a 230 milioni di franchi nel 1981.

Secondo le nostre valutazioni, e purché i corsi rimangano stabili sui mercati internazionali, i ricavi dalle importazioni di derrate foraggiere dovrebbero ammontare a circa 260-300 milioni di franchi in questi prossimi anni. Non si potrebbe tuttavia escludere l'eventualità di una flessione degli introiti scontati, in seguito a cattivi raccolti o a conflitti armati in un punto o l'altro del globo. Nel 1973 e 1974, ad esempio, gli importi riscossi al confine hanno raggiunto soltanto 53,2 e rispettivamente 29,5 milioni di franchi a cagione del marcato aumento dei prezzi, provocato dalla penuria di derrate foraggiere sul mercato mondiale.

Spese annue prevedibili sino al 1985:

	Milioni di franchi
Premi di coltivazione dei cereali foraggieri	100
Utilizzazione della colza indigena	30
Collocamento del bestiame	60
Contributi alla riduzione e alla cessazione di aziende ¹⁾ + contributi alle aziende piccole e medie dei settori della carne e delle uova ²⁾	40
Contributi alla gestione agricola del suolo	80
	<hr/>
Totale delle spese	310

¹⁾ Da 15 a 18 milioni di franchi.

²⁾ La messa in vigore di questo provvedimento non è ancora stata decisa.

Conseguentemente occorre ammettere che le risorse presunte non potranno probabilmente coprire integralmente il costo dei provvedimenti ai quali esse sono già presentemente destinate. Per quanto concerne i contributi alle spese e i sussidi alla gestione agricola del suolo, va nondimeno osservato che, nel caso in cui gli introiti dovessero effettivamente manifestarsi insufficienti, la cassa federale fornirebbe la differenza. È quanto significa e garantisce il tenore del nuovo articolo 1^{bis} capoverso 1: «I mezzi finanziari necessari . . . sono avantutto prelevati dal prodotto dei soprapprezzi . . . ».

242 Concessione dei fondi ogni volta per quattro anni

L'articolo 1^{bis} capoverso 2 incarica i vostri Consigli di determinare, ogni quadriennio, i fondi disponibili per l'applicazione della legge. Questa norma persegue lo scopo di fissare il quadro delle spese per un periodo pluriennale.

L'Esecutivo potrà, pur non essendovi obbligato, iscrivere crediti di pagamento nei bilanci annui di previsione sino a concorrenza di questo importo. Per contro, sarà obbligato di definire nell'ordinanza il diritto ai contributi in modo che i mezzi consentiti bastino per coprire il costo del provvedimento. Nel caso di superamento, occorrerà chiedere un supplemento: è infatti presumibile che si annunci un numero imprevedibile di nuovi aventi diritto oppure che i tenutari di bestiame, che già riscuotono il contributo alle spese, vantino, a un momento dato, più di UBG per ottenere il contributo; in questo caso non potremmo ovviamente rifiutare la prestazione federale agli interessati con l'argomentazione secondo cui il credito ad hoc è esaurito.

L'ordinamento previsto già esiste in numerose leggi di sussidiamento, in particolare in quella del 14 dicembre 1979 che istituisce contributi per l'esercizio del suolo agricolo in condizioni difficili (RS 910.2; art. 7 cpv. 1). Un ordinamento analogo è pure previsto nella legge sulla ricerca (art. 10), che abbiamo adottato il 13 novembre 1981 (messaggio, FF 1981 III 969). Rinviamo al messaggio in questione, nel quale abbiamo annunciato il nostro intendimento di completare nello stesso senso la legge sulle finanze all'atto di una prossima revisione. Conseguentemente, l'introduzione di una clausola corrispondente nella legge sui contributi alle spese dei tenutari di bestiame costituisce una soluzione transitoria, scelta nella preoccupazione di fornire ai vostri Consigli un chiaro fondamento legale per stabilire il limite delle spese.

3 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

Quanto alle ripercussioni finanziarie, rinviamo al numero 233 («Aumento dei contributi»), dal quale emerge che il costo dei contributi alle spese aumenterà di circa 30 milioni di franchi a contare dal 1983, per passare a 155 milioni di franchi. Questo importo figura nel piano finanziario 1983 con prospettive per il 1984-1985, che abbiamo approvato il 5 ottobre 1981.

La modificazione della legge non incide sull'effettivo del personale, considerato che l'applicazione delle nuove norme non provocherà oneri supplementari per l'amministrazione.

4 Linee direttive della politica di governo

Il disegno è compreso nel nostro rapporto intermedio del 5 ottobre 1981 sulle linee direttive della politica di governo durante la legislatura 1979-1983 (seconda parte, numero 332, FF 1981 III 606).

5 **Costituzionalità**

Come la legge stessa, le modificazioni proposte si fondano sugli articoli 31^{bis} capoverso 3 lettera b e 32 della Costituzione federale. L'articolo 64^{bis} Cost. non esplica effetto alcuno sull'ordinamento proposto. Del rimanente, le finalità del disegno e i provvedimenti proposti non esulano dal quadro costituzionale.

Legge federale sui contributi ai tenutari di bestiame nella regione di montagna e nella zona prealpina collinare

Disegno

Modificazione del

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,
visto il messaggio del Consiglio federale del 21 dicembre 1981 ¹⁾,
decreta:

I

La legge federale del 28 giugno 1974 ²⁾ sui contributi ai tenutari di bestiame nella regione di montagna e nella zona prealpina collinare è modificata come segue:

Art. 1 Contributi

¹ La Confederazione, tenuto conto delle sfavorevoli condizioni di produzione, assegna dei contributi ai tenutari di bestiame bovino, equino, ovino, caprino e suino d'allevamento nella zona di montagna, definita dal catasto della produzione animale, e nella zona prealpina collinare, sempre che l'azienda conti almeno un'unità di bestiame grosso (qui di seguito UBG) della specie bovina o di due UBG della specie equina o di bestiame minuto.

² Il tenutario di bestiame ottiene il contributo esclusivamente per il numero di UBG corrispondente alla base foraggiera della sua azienda (foraggi grezzi),

³ Il contributo è pagato per le prime quindici UBG.

⁴ Il Consiglio federale fissa il contributo per UBG, tenuto conto del grado di difficoltà delle condizioni di produzione.

⁵ In casi particolari, quali la stabulazione comune, il Consiglio federale può disciplinare il diritto ai contributi mediante disposizioni speciali.

Art. 1^{bis} Finanziamento

¹ I mezzi necessari per la copertura delle spese sono avantutto prelevati dal prodotto dei soprapprezzi che gravano le derrate foraggere importate.

² Sul fondamento di un messaggio ad hoc del Consiglio federale, l'Assemblea federale stabilisce ogni quadriennio, mediante decreto federale semplice, l'importo massimo disponibile per queste spese.

¹⁾ FF 1982 I 161

²⁾ RS 916.313

Art. 6 cpv. 2

Abrogato

Art. 7 cpv. 2 secondo per.

Abrogato

II

¹ La presente legge sottostà al referendum facoltativo.

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

Messaggio concernente una modificazione della legge federale sui contributi ai tenutari di bestiame nella regione di montagna e nella zona prealpina collinare del 21 dicembre 1981

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1982
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	05
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	81.083
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	09.02.1982
Date	
Data	
Seite	161-180
Page	
Pagina	
Ref. No	10 113 710

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.