

Rapporto delle Commissioni della gestione all'Assemblea federale sulle ispezioni e richieste nel 1982

del 14 aprile 1983

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Il presente rapporto reca le informazioni sui risultati di maggior momento del controllo corrente delle attività amministrative durante lo scorso anno, vale a dire su quella parte del compito delle Commissioni della gestione che non consiste nell'esame dei rapporti di gestione dell'Esecutivo e dei Tribunali, bensì nella vigilanza specifica dell'attività dell'amministrazione federale e degli organi giudiziari, come recita il primo capoverso dell'articolo 47^{ter} della legge sui rapporti fra i Consigli.

La Commissione del Consiglio degli Stati si è occupata segnatamente delle incongruenze riscontrate nell'indice dei prezzi al consumo ed anche delle misurazioni catastali e della relativa riforma, nonché dell'aiuto agli investimenti nelle regioni montane e dei relativi costi di concezione e di sviluppo.

La Commissione del Consiglio nazionale espone, nel presente testo (in aggiunta ai rapporti d'ispezione già pubblicati nonché ai risultati della sua inchiesta completiva concernente lo stato del personale dell'Amministrazione federale delle dogane), gli esiti della sua inchiesta sulle ricerche nel settore dell'agricoltura detta «biologica». La Commissione è giunta alla conclusione che la ricerca menzionata è di interesse pubblico e che dovrebbe, come del resto quelle eseguite nel settore della produzione agricola detta «integrata», venir ulteriormente promossa.

Vi preghiamo di prendere atto del presente rapporto.

14 aprile 1983

In nome delle Commissioni della gestione:

I presidenti

A. Dobler, consigliere agli Stati

J.-P. Delamuraz, consigliere nazionale

Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati in merito alle sue ispezioni

1 In generale

La nostra interpellanza sulla questione della *radiodiffusione per satellite* e della *concezione generale dei mass-media*, pendente da un anno, è stata trattata dal Consiglio degli Stati nella sessione estiva del 1982 (cfr. Boll. uff. S 1982 226 seg.). In questo contesto, abbiamo pregato il Consiglio federale di stabilire con maggior rigore se le norme istitutive della radiodiffusione mediante satellite risultino realmente sufficienti; ma abbiamo rilevato che questa questione non riveste carattere urgente ed abbiamo inoltre richiamato l'attenzione sulle conseguenze che la pubblicità suppletiva, fatta tramite questo nuovo modo di diffusione, esplicherebbe su tutto il settore della stampa.

Controlli successivi, in parte ancora in atto, sono poi stati da noi effettuati per completare il rapporto sulla riorganizzazione dell'acquisto di armamenti (FF 1981 I 333), nonché per integrare le ispezioni condotte innanzi presso l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali e l'Ufficio federale dei trasporti.

Abbiamo dedicato una visita alla *Sezione degli affari culturali e dell'UNESCO* della Direzione delle organizzazioni internazionali del Dipartimento degli affari esteri. Detta sezione si occupa delle questioni che rientrano nell'ambito della politica culturale, seguita dalla Confederazione al di fuori delle frontiere, e informa il Governo federale, e gli enti attivi in questo settore, circa i desideri riscontrati all'estero. All'uopo la Sezione mantiene contatti con le cerchie svizzere che trattano le questioni culturali ed educative. Essa consiglia il Governo allorché trattasi di prendere provvedimenti di politica culturale all'estero ed aiuta, in taluni casi, ad attuare progetti culturali di importanza pratica. Circa quest'ultimo compito va segnalato che la Sezione si limita a colmare talune lacune, per esempio in campi in cui la Fondazione Pro Helvetia non esplica nessuna attività. Essenzialmente la Sezione ha il compito di riunire e di fornire informazioni.

L'*Ufficio federale per la protezione dell'ambiente* ci ha offerto un'impressionante vista d'insieme delle sue molteplici attività. Questo Ufficio deve cooperare ampiamente con altri numerosi servizi federali i quali, nello svolgimento dei loro compiti, toccano la protezione ecologica, nonché con diversi servizi cantonali ed, infine, con numerose aziende. Sovente l'Ufficio della protezione dell'ambiente esercita funzioni di consulenza o di impulsione di iniziative.

Per l'*Amministrazione federale delle contribuzioni*, il problema più assillante resta sempre quello del reclutamento di personale qualificato, non già quello del blocco degli effettivi. Per questa ragione si registrano ritardi nell'esame delle contabilità dei contribuenti, nonché per quanto attiene alle tasse di bollo e all'imposta sulla cifra d'affari. L'organizzazione dell'Amministrazione delle contribuzioni e i mezzi di cui dispone per la propria attività sono oggetto di costanti riesami volti a ritrovare la strutturazione più funzionale delle sue attività. L'età media del personale è assai alta e questo squilibrio risale all'epoca della soppressione dell'imposta sui benefici di guerra, soppressione che ha comportato una riduzione degli effettivi al termine della Seconda guerra mondiale e, conseguentemente, ha impedito il reclutamento di nuovi collaboratori per un lasso di tempo assai lungo.

L'*Ufficio federale dell'energia* ha visto i propri effettivi passare da meno di 30 a più di 110 unità, dal 1974 al 1982. Il volume dei compiti assunti è del resto venuto crescendo in modo ancor più spiccato: segnatamente in virtù del controllo della sicurezza degli impianti nucleari, che impone all'Ufficio un ingente accumulo di lavoro. Una Sezione, neoistituita entro la divisione principale competente, ha il compito di esaminare l'idoneità del personale e dell'organizzazione delle centrali nucleari; ciò deve permettere d'incentrare la necessaria attenzione sulla complementarità uomo-macchina. La procedura d'autorizzazione concernente la creazione di nuove centrali occupa anch'essa intensamente l'Ufficio. Le istanze presentate da un gran numero di cittadini nel corso della procedura d'autorizzazione hanno cagionato un lavoro supplementare imprevisto. Nel caso della procedura di rilascio dell'autorizzazione di massima per la centrale di Kaiseraugst, si è addirittura dovuto usare il testo del messaggio come risposta agli oppositori.

La *Divisione del contenzioso* della Direzione generale delle PTT funziona come servizio interno di consulenza giuridica nonché come studio d'avvocatura delle PTT. Nel quadro della procedura amministrativa, la Divisione prepara le decisioni su ricorso all'intenzione della Direzione generale. Inoltre essa deve rappresentare le PTT verso l'esterno, nella misura in cui trattasi d'affari giuridici. Sul piano legislativo, tocca ad essa preparare la revisione della legge concernente la corrispondenza telegrafica e telefonica nonché dare un parere in merito alle ordinanze del Consiglio federale concernenti le PTT. Le direzioni di circondario delle PTT non prevedono, per contro, posti di giuristi; gli affari giuridici vengono trattati da funzionari delle segreterie di circondario secondo le istruzioni della Divisione del contenzioso della Direzione generale.

Qui di seguito forniamo informazioni dettagliate sulle ispezioni condotte presso la *Direzione federale delle misurazioni catastali*, nonché sull'esame dell'*indice dei prezzi al consumo* e dell'*aiuto agli investimenti nelle regioni montane*.

2 Direzione delle misurazioni catastali

21 Motivazione e procedura

Esaminando il rapporto di gestione del 1981, avevamo rilevato alcune questioni concernenti l'attività della Direzione delle misurazioni catastali ed avevamo incaricato la nostra competente Sezione di procedere ad un'ispezione presso detto servizio federale. La nostra Sezione ha chiesto informazioni approfondite ed ha fatto un'ispezione presso la Direzione delle misurazioni catastali, ponendo a questo servizio, come anche ad altri uffici federali interessati, tutta una serie di domande integrative. Dopo un'attenta valutazione delle risposte, la nostra Sezione ha precisato le sue conclusioni ed ha redatto il presente rapporto, il quale è stato approvato dalla nostra Commissione nella sua seduta plenaria del 14 aprile 1983.

22 Costatazioni

221 Compito

La misurazione catastale ufficiale serve ad assicurare la tenuta corretta del registro fondiario. Le basi legali pertinenti sono date dall'articolo 950 capoverso 1 del Codice civile; giusta questo disposto, «l'intavolazione e la descrizione dei singoli fondi nel registro ha luogo secondo una mappa che di regola è fondata sopra una misurazione ufficiale».

Giusta il capoverso 2 del citato articolo, tocca al Consiglio federale stabilire i principi secondo i quali i rilevamenti vanno fatti. Conseguentemente quasi tutte le questioni tecniche ricadenti nell'ambito della misurazione ufficiale vengono regolate da norme giuridiche a livello d'ordinanza. I diversi aspetti della posa dei termini e della misurazione particellare sono segnatamente descritti nell'istruzione apposita del 19 dicembre 1919.

Giusta l'articolo 39 del titolo finale del Codice civile, le spese della misurazione sono sopportate principalmente dalla Confederazione. L'esecuzione della misurazione giusta le norme federali e sotto vigilanza federale incombe tuttavia ai Cantoni, la Confederazione riservandosi invero il diritto d'assumere direttamente la direzione dei lavori e l'alta vigilanza. La direzione dei lavori implica che la Confederazione definisce le esigenze tecniche in tema di misurazione catastale e partecipa anche all'assegnazione dei concreti lavori di misurazione. L'alta vigilanza si esercita nella forma di un esame delle attività cantonali, sul versante tecnico e su quello finanziario, nonché in virtù di una regolamentazione della formazione professionale dei geometri e dell'approvazione dei regolamenti sugli onorari e sulle tariffe. Questa vigilanza, invero assai estesa, deve consentire di salvaguardare gli interessi

finanziari della Confederazione nonché di garantire un'esecuzione della misurazione coerente e ben ripartita sull'insieme del territorio.

222

Stato attuale

Il primo piano generale di misurazione catastale in Svizzera prevedeva un termine di cinquant'anni per l'esecuzione dei lavori, i quali avrebbero dunque dovuto concludersi nel 1976. Orbene ciò non fu possibile; per giustificare il ritardo si allegano le ragioni seguenti: innanzitutto la Seconda guerra mondiale e le cattive condizioni di retribuzione dei geometri, durate assai a lungo, poi la mancanza di personale dovuta al periodo di ipercongiuntura economica, infine l'obbligo d'attendere che taluni raggruppamenti particellari fossero condotti in porto. Ma conviene anche menzionare il fatto che i costi della verifica delle misurazioni eseguite anteriormente sono venuti crescendo in modo straordinario. Se i lavori continuassero con il ritmo osservato tra il 1912 e il 1978, bisognerebbe prevedere un ulteriore termine di quaranta a cinquant'anni per il loro compimento. Attualmente, riassumendo, si può dire che i lavori sono terminati solo rispetto ai due terzi della superficie da misurare.

223

Programma di compimento della misurazione catastale ufficiale

Nel 1980, la Direzione federale delle misurazioni catastali ha dunque stabilito, d'accordo con gli uffici cantonali competenti, un programma che prevede una prima misurazione totale entro il 2000. Successivamente una seconda misurazione andrà eseguita per tutte le regioni che hanno un catasto eretto ancora nello scorso secolo. Le spese di questo programma toccheranno circa 1,2 miliardi di franchi, di cui 700 milioni a carico della Confederazione. Nel lasso di tempo 1987-1995, bisognerebbe conseguentemente raddoppiare i contributi annui della Confederazione. Orbene, considerata l'attuale stretta finanziaria, appare assai dubbio che sia possibile ottenere un tale aumento. A dir vero le spese di misurazione dovrebbero poter anche essere ridotte, ed è proprio questa la via da battere se si vuole ottenere una razionale rispondenza tra la finezza della misurazione e l'importanza economica della regione misurata. Inoltre, con il procedimento dell'ortofoto, attualmente collaudato ampiamente nei Grigioni, risulta possibile, correggendo in modo adeguato le vedute aeree, stabilire una restituzione di scala. In talune regioni questo procedimento dovrebbe produrre una contrazione delle spese d'oltre il 30 per cento.

Il Consiglio federale ha approvato il programma testé citato il 21

ottobre 1981, facendo una debita riserva circa le possibilità finanziarie federali, ed ha imposto che si utilizzino compiutamente tutti i mezzi atti ad adeguare i costi di misurazione al grado d'intensità dell'impiego del suolo, nonché tutti i metodi affidabili di misurazione comportanti una riduzione dei costi.

224 Riforma della misurazione catastale ufficiale

Indipendentemente dal programma di compimento della misurazione, cui abbiamo testé accennato, è stata messa in cantiere una riforma della misurazione catastale. Siccome i bisogni si son venuti profondamente modificando a contare dall'adozione del Codice civile, l'attuale catasto giuridico dev'essere trasformato in un catasto polivalente, che possa servire ad una ben più ampia cerchia di utilizzatori. L'idea sottesa a questa riforma è di poter leggere su una carta fondamentale, regolarmente aggiornata, informazioni di diversa natura, concernenti il territorio, così da evitare di dover tenere, come invece occorre fare ancora oggi, diversi tipi di piani e di mappe, con tutti gli inutili doppioni nella messa a giorno dei documenti. La misurazione catastale ufficiale deve migliorare le proprie prestazioni a servizio dell'economia, dell'amministrazione e dei singoli; occorre dunque che possa servire in tutti i campi dell'attività tecnica, ai quali deve rendere accessibili un gran numero di dati riferiti al territorio, classificati geograficamente in modo preciso con indicazione della situazione e di tutte le necessarie coordinate. Per questa ragione la misurazione catastale ufficiale deve essere reimpostata come sistema d'informazione riferito al territorio, nonché come sistema integrabile a livello organizzativo. Come compito prioritario, la misurazione catastale ufficiale, propriamente detta, dovrà raccogliere e gestire un fondo di dati di base, che possa poi essere completato con altri dati, corrispondenti ai diversi bisogni, ad opera degli altri servizi federali o cantonali.

Sul piano federale, non si prevede l'integrazione in un sistema d'informazioni generalizzato. Un tale sistema si giustifica invece a livello dei Comuni e dei Cantoni. In avvenire queste collettività pubbliche dovranno essere, per esempio, in grado di integrare, nei piani forniti dalla misurazione catastale ufficiale, tutti quegli altri dati che son venuti assumendo oggi un'importanza ben maggiore di un tempo. Questi dati (p. es. quelli sul piano d'allineamento o quelli sulle zone funzionali) dovrebbero essere raccolti dai Cantoni o dai Comuni. Inoltre l'Ufficio federale di statistica si propone di procedere, a livello nazionale, ad un'inchiesta concernente i modi d'impiego del suolo, onde stabilire una statistica dei diversi territori e delle diverse zone. All'uopo esso ha definito 37 categorie d'impiego del suolo in modo che possano venir accuratamente distinte.

Ma va ribadito che, giusta questa concezione generale della riforma, la misurazione catastale ufficiale deve limitarsi a mettere a disposizione i dati fondamentali necessari ad impostare il sistema globale d'informazione riferito al territorio. Le indicazioni fornite dai servizi amministrativi assicurano che l'estensione dell'insieme dei dati di base, comparativamente con i dati attuali raccolti e gestiti dalla misurazione ufficiale, resterebbe comunque entro limiti accettabili. Così i compiti di coordinamento conferiti alla Confederazione non diverrebbero mai troppo pesanti. In queste condizioni la Confederazione non dovrebbe assumere nuovi compiti né fornire prestazioni suppletive d'ordine finanziario o di personale.

La concezione generale qui sopra descritta offre la possibilità d'estendere la misurazione catastale ben al di là degli stretti bisogni del registro fondiario. L'insieme dei dati di base deve infatti essere concepito in modo che tutti i settori connessi possano mettere in rapporto i loro propri dati con le informazioni fornite dalla misurazione catastale. Va notato che il campo d'attività della Direzione delle misurazioni catastali non verrebbe esteso; per contro, come accennato sopra, ci sarebbe un'eventuale estensione dei compiti qualora i Cantoni o i Comuni volessero cogliere l'occasione per integrare il sistema.

La riforma deve sfruttare tutte le possibilità d'utilizzare il trattamento elettronico dei dati. Tale nuova tecnica è già molto ampiamente usata dai geometri privati. Ovviamente bisognerà ottenere, mediante una concisa normativa federale, che l'affidabilità della misurazione catastale continui ad essere assicurata e che i dati dei diversi sistemi informativi restino compatibili.

Non si è ancora determinato quali siano le basi legali necessarie per impostare un catasto polivalente. La maggior parte dei bisogni, cui un tal sistema integrato d'informazioni sul territorio dovrebbe rispondere, ricadono nel campo di competenze federali già ben stabilite (p. es. sistemazione territoriale, protezione delle acque, agricoltura, bonifiche fondiarie). La riforma della misurazione catastale ufficiale deve comunque rimanere nei limiti tracciati dalla Costituzione. Essa va realizzata con un minimo di modificazioni legislative. Tutte queste questioni del resto vengono trattate nel quadro della concezione analitica.

225 Organizzazione della misurazione catastale su piano federale

La Direzione federale delle misurazioni catastali dipende, come l'Ufficio del registro fondiario, dall'Ufficio federale della giustizia e dunque dal Dipartimento federale di giustizia e polizia. Tale Direzione è connessa con numerosi altri servizi interessati ai risultati della misurazione catastale, quali l'Ufficio federale della pia-

nificazione del territorio e quello delle bonifiche fondiarie. Rapporti particolarmente stretti intercorrono poi con l'Ufficio federale di topografia: i piani della misurazione catastale si fondano infatti sui dati stabiliti da questo Ufficio (triangolazione di primo, secondo e terzo ordine). Il medesimo Ufficio assicura inoltre la verifica tecnica della triangolazione di quarto ordine, eseguita dai geometri del Registro fondiario, nonché del piano d'insieme della misurazione catastale ufficiale. Menzioniamo, per concludere, che i servizi aerei dei due Uffici si aiutano mutuamente e prendono vedute aeree utili all'uno o all'altro.

La costatazione di tanto stretti contatti ha indotto il professor H. Matthias, del Politecnico di Zurigo, a proporre di riunire, in un unico organo, l'Ufficio federale di topografia e la Direzione delle misurazioni catastali, così da integrarli nello stesso Dipartimento. La Direzione delle misurazioni catastali intende far esaminare più approfonditamente questa questione, nel quadro dello studio della concezione analitica della riforma della misurazione catastale ad opera dell'Ufficio federale dell'organizzazione. In questo contesto, essa precisa che una tale riorganizzazione comporterebbe però, a prima vista, altrettanti inconvenienti che vantaggi. I principali vantaggi prospettabili deriverebbero da un impiego più duttile del personale e dagli effetti di razionalizzazione amministrativa. Per contro, taluni svantaggi sorgerebbero dal fatto che i due servizi hanno invero compiti molto differenti: mentre l'Ufficio federale di topografia si occupa quasi esclusivamente di produzione, il compito della Direzione delle misurazioni catastali consiste precipuamente nel sorvegliare l'attività dei servizi cantonali e delle associazioni professionali interessate. Inoltre la Direzione delle misurazioni catastali è strettamente connessa, in virtù del suo stesso mandato di diritto civile, con l'Ufficio federale del registro fondiario e con l'Ufficio federale della giustizia. Il trasferimento di questa direzione al Dipartimento militare federale creerebbe problemi altrettanto gravi quanto l'attribuzione dell'Ufficio federale di topografia, che notoriamente lavora soprattutto per l'esercito, a un dipartimento di carattere così spiccatamente civile.

23 Conclusioni

231 In generale

Nell'ambito della sua attività ispettiva, la nostra Commissione della gestione ha ricevuto informazioni ampie su numerosi temi che non possono essere toccati in questo rapporto. Comunque la nostra Commissione ha avuto un'ottima impressione del modo in cui il Servizio è diretto e assume i propri compiti; la Commissione ha innanzitutto cercato di determinare se l'attività esercitata attualmente dalla Direzione delle misurazioni catastali corrisponda ancora al

mandato affidato dal Codice civile. Essa non ha accertato, su questo punto, una divergenza dalle attribuzioni. È ben vero che l'istruzione del Consiglio federale del 1919 va alquanto al di là di quello che sarebbe oggi strettamente necessario, ma lo fa su una base giuridica puntualmente sufficiente. Da questo punto di vista occorre precisare che l'utilizzazione dei piani da parte di terzi (servizi ufficiali federali o cantonali oppure aziende private o persone singole) supera il fine prettamente giuridico sul quale è orientata la misurazione catastale ufficiale. A buon diritto la Direzione delle misurazioni catastali cerca di determinare questi bisogni metagiuridici e di trovare soluzioni volte ad assicurare le prestazioni più funzionali possibili; mal si rimprovererebbe a questa Direzione di far ciò in un momento in cui la misurazione catastale accusa, nel nostro Paese, un forte ritardo rispetto al programma iniziale.

La Direzione delle misurazioni catastali, dal canto suo, ha messo in evidenza taluni punti critici. Occorrerebbe per esempio che il riparto dei compiti tra lo Stato centrale e i Cantoni definisse chiaramente, per tutti i settori parziali d'attività, le responsabilità principali, ciò che non avviene oggi, segnatamente nel campo della tenuta dei dati. La prescrizione precisante che lo Stato centrale si accolla in massima parte i costi della misurazione catastale, corrisponde alla massima secondo la quale lo Stato federale onora gli obblighi che impone ai Cantoni; per contro ciò ha, come riflesso, che l'unità necessaria tra competenza effettiva e finanziamento non è più assicurata. Occorrerà esaminare più approfonditamente queste tematiche; si può anche pensare che si potrebbe ridurre l'intensità della vigilanza federale qualora gli oneri finanziari venissero ripartiti in altro modo.

Un grosso ostacolo al compimento rapido dell'opera di misurazione catastale è la tendenza dei geometri al perfezionismo. Già nel corso della formazione dei geometri si pongono esigenze molto elevate in merito all'esattezza e alla finezza delle misurazioni. Per questa ragione la Direzione delle misurazioni catastali deve esigere nettamente, dai Cantoni e dai geometri, che si conformino ai dettati dell'economia e che non vadano oltre l'optimum praticamente attuabile. La Direzione delle misurazioni catastali è sicura che l'introduzione del trattamento elettronico dei dati non implica un lavoro suppletivo, sul piano della misurazione catastale ufficiale, bensì permette d'accrescere se non la precisione almeno l'affidabilità e la costanza dell'opera di misurazione.

Osservazioni concernenti l'organizzazione della misurazione catastale su piano federale

L'ispezione non ha consentito di riconoscere gravi difetti postulanti un'immediata riorganizzazione della misurazione catastale su piano federale. Il coordinamento tra i diversi servizi interessati

(per esempio per i raggruppamenti parcellari forestali o agricoli o nel caso di rilevamento di piani catastali per il registro fondiario) deve tuttavia essere meglio garantito mediante contatti diretti e permanenti.

La proposta relativa a un'integrazione della Direzione delle misurazioni catastali e nell'Ufficio federale di topografia merita un esame più accurato, che potrebbe essere fatto dall'Ufficio federale dell'organizzazione nel quadro della concezione analitica della riforma della misurazione catastale ufficiale.

233 Osservazioni concernenti la riforma della misurazione catastale ufficiale

Il controllo amministrativo ad opera delle Commissioni della gestione concerne ovviamente il passato e non si estende alle intenzioni dell'amministrazione prospettate verso il futuro. Tuttavia, nella misura in cui l'ispezione consenta di enucleare talune innovazioni già previste, è logico determinare giusta quali punti di vista queste innovazioni vanno apprezzate.

Nel caso della riforma della misurazione catastale ufficiale risulta importante, come del resto per molti altri progetti, che i bisogni vengano determinati in modo approfondito secondo le prestazioni che il servizio è chiamato a fornire in futuro: si devono dunque prendere attualmente solo quelle disposizioni che sembrano indispensabili e veramente adeguate. Valutando l'utilità della riforma, in altre parole, non si deve soltanto partire dai bisogni annunciati dai servizi interessati bensì anche da una ponderazione accurata di tutti i bisogni che vanno emergendo.

Occorre esaminare con cura particolare soprattutto la seguente questione: le basi legali sulle quali si fonderebbe un catasto polivalente sono sufficienti? Sinora la misurazione catastale ufficiale doveva eseguire compiti strettamente definiti dal Codice civile, vale a dire assumere una funzione ausiliare che consentisse di stabilire e di tenere a giorno il registro fondiario. Sembra dubbio che la Confederazione possa accollarsi nuovi compiti oltre la competenza d'assicurare il necessario coordinamento. Quanto al nuovo contenuto dei piani, occorrerà determinare quali effetti avrà sui piani strettamente catastali. L'iscrizione delle restrizioni di diritto pubblico apportate alla proprietà non potrà avere il carattere cogente valido per la delimitazione dei fondi. Per questa ragione non sarà possibile realizzare con un'affidabilità sufficiente la trasformazione dal catasto giuridico attuale in un catasto polivalente. Ciò non toglie comunque nulla all'utilità di prevedere un più ampio insieme di dati, utilità che non è contestabile.

Il compito meno vicino ai compiti attuali della Direzione delle misurazioni catastali è quello dell'integrazione nel sistema polivalente previsto dei dati di dettaglio che interessano la statistica dei terri-

tori e delle zone qual è prospettata dall'Ufficio di statistica. Occorrerebbe che questo compito d'integrazione venisse legittimato da un altro compito federale, segnatamente tramite la pianificazione territoriale.

Per questa ragione occorre esaminare con cura le possibilità di integrare questa nuova categoria di dati in un catasto polivalente. Non bisognerebbe in ogni caso esigere la precisione richiesta dal rilevamento dei piani ad opera dei geometri. Dato che il tipo di utilizzazione del suolo si modifica frequentemente nel corso degli anni senza che il cambiamento di destinazione della parcella venga annunciato, la messa a giorno di un ampio catasto dei dati concernente anche la statistica dei territori e delle zone causerebbe spese rilevanti.

Giusta le indicazioni della Direzione delle misurazioni catastali, la misurazione catastale ufficiale fornirà ai Cantoni e ai Comuni soltanto un quadro generale ch'essi potranno completare via via giusta l'ordine delle priorità che loro si impone. In un tal contesto sussidiario, la Confederazione si limiterebbe ad imporre ai Cantoni le stesse esigenze minime quanto all'organizzazione del sistema d'informazione, esigenze minime comuni ovviamente necessarie per garantire un'esecuzione uniforme dei compiti in tutta la Svizzera. Ma occorre anche pensare a prospettare accuratamente le spese che questa prestazione di servizi causerebbe. Ovviamente bisogna assicurare tra i diversi sistemi di catasto, esistenti su piano federale e cantonale, la necessaria compatibilità. Questo compito specifico, giusta le assicurazioni forniteci dalla Direzione delle misurazioni catastali, non dovrebbe imporre oneri sproporzionati alla Confederazione. La Direzione non avrebbe del resto nulla da fare se non quanto è necessario per assicurare la misurazione catastale. I rilevamenti supplementari dovrebbero infatti essere eseguiti dai Cantoni oppure, secondo i casi, da altri servizi federali interessati. In questo contesto, bisognerebbe ovviamente badare a che gli interessi della difesa nazionale non vengano pregiudicati specie rispetto al mantenimento del segreto.

Nell'insieme si pone ancora un interrogativo: come si può impedire che la Direzione delle misurazioni catastali e gli altri servizi interessati si lascino prendere dal desiderio di battere la via del perfezionismo, seguendo la quale si arriverebbe gradualmente ad una situazione implicante spese eccessive, di ben dubbia utilità?

24 Raccomandazioni

- 241** La nostra Commissione raccomanda al Consiglio federale di rivedere le basi legali della misurazione catastale ufficiale, nel quadro della riforma prospettata, e di impostarla in modo che l'ambito dei compiti della Direzione federale delle misurazioni catastali venga limitato allo stretto necessario.

- 242** Il Consiglio federale è pregato di consegnare a tempo debito, alla nostra Commissione, il rapporto relativo alla concezione analitica della riforma della misurazione catastale ufficiale.
- 243** L'Ufficio federale dell'organizzazione è invitato a comunicare alla nostra Commissione, non appena la concezione analitica sia stata definitivamente impostata, il suo parere sulla riforma della misurazione catastale e, specificamente, sul tema della riunione della Direzione federale delle misurazioni catastali con l'Ufficio federale di topografia.

3 **Indice nazionale dei prezzi al consumo**

31 **Procedura**

Nell'autunno del 1981 abbiamo appreso che l'indice nazionale dei prezzi al consumo era falsato da un'ipervalutazione del sottogruppo «frutta e legumi». Le Commissioni della gestione dei due Consigli si occuparono di questo errore esaminando il rapporto di gestione 1981. Successivamente la nostra Commissione incaricò la propria competente Sezione di procedere a un'ispezione per esaminare più da vicino questa questione, onde determinare le cause degli errori accertati, nonché le responsabilità, e rimediare ai difetti dell'attuale metodo di calcolo.

La Sezione visitò la Divisione della statistica sociale dell'Ufficio federale dell'industria, delle arti e mestieri e del lavoro (UFIAML) ed interrogò i competenti capi. Essa studiò, tra altri documenti, anche il rapporto della Commissione della statistica congiunturale sociale, redatto il 7 settembre 1982 all'intenzione del Consiglio federale e concernente l'esame del metodo usato nel calcolo dell'indice nazionale dei prezzi al consumo, nonché il passaggio a un altro metodo. La Sezione partì da questi documenti, e dai dati raccolti, per discutere le questioni ancora in sospeso con il direttore dell'Ufficio e con alcuni suoi collaboratori. Per concludere l'esame, essa si incontrò poi con il capo del Dipartimento federale dell'economia pubblica e redasse il presente rapporto nella seduta del 21 febbraio 1983.

32 **Costatazioni**

32.1 **L'indice nazionale dei prezzi al consumo**

- 321.1 *Scopo.* L'indice deve, in quanto indice mensile globale, consentire di misurare le variazioni dei prezzi delle merci e dei servizi di importanza per le famiglie. Occorre, conseguentemente, che indichi in qual misura il costo medio della vita è aumentato o è sceso in seguito alle variazioni dei differenti prezzi.

- 321.2 *Determinazione dell'indice.* Il calcolo mensile del livello dell'indice è effettuato dalla Divisione della statistica sociale dell'UFIAML; all'uopo questo servizio parte da un paniere di merci determinate ed applica un metodo elaborato dalla Commissione della statistica congiunturale e sociale ed approvato senza modifiche dal Consiglio federale.
- 321.21 L'indice consta di 1500 rubriche di merci e prestazioni di servizi. L'UFIAML raccoglie periodicamente (mensilmente, trimestralmente o anche semestralmente) i dati presso oltre 3000 minutanti e, indirettamente, ricorrendo all'aiuto di circa 130 uffici comunali. Gli informatori scelgono ogni volta, entro le prescritte rubriche, gli articoli meglio venduti. L'UFIAML determina se i prezzi rilevati sono verosimili. Controlli suppletivi vengono eseguiti per ordinatore. Allorché i dati divergono spiccatamente dalla media, se ne verifica l'esattezza domandando ulteriori precisazioni.
- 321.22 Il metodo matematico statistico detto delle variazioni medie dei prezzi rispetto all'inchiesta precedente è stato applicato senza modifiche dal 1949 sino al dicembre del 1982. Oltre alle pigioni, solo i prodotti alimentari sono stati sottoposti ad un altro metodo di calcolo. Rivedendo l'indice nel settembre del 1977, questi prodotti sono stati messi sullo stesso piano degli altri beni di consumo e delle altre prestazioni di servizio, sempre con l'eccezione delle pigioni.
- 321.3 *L'indice in quanto grandezza di riferimento.* La molteplicità dell'offerta di beni sul mercato, le modificazioni subite dalla qualità delle merci e delle prestazioni di servizio, i mutamenti nelle abitudini di consumo, le differenze di comportamento individuale degli acquirenti, segnatamente le reazioni alle variazioni stagionali e correnti dei prezzi, sono solo alcune delle ragioni che sconsigliano sin dall'inizio di calcolare l'evoluzione del costo della vita in modo assolutamente oggettivo ed esatto con validità per tutti e d'esprimerlo in un'unica percentuale. Ne viene che l'indice ha solo il carattere d'una grandezza di riferimento anche quando fosse determinato con i metodi più rigorosi.

322 L'indice in quanto risultato di concertazione

Anche se, stante la sua stessa natura, l'indice ritiene solo un valore indicativo, esso rappresenta comunque il più importante riferimento nei negoziati salariali tra le parti sociali; assume inoltre una certa funzione nella conclusione dei contratti laddove vengono stipulate clausole di mobilità dei prezzi per le forniture a lungo termine.

Sia il contenuto del paniere, sia la ponderazione delle rubriche, sia infine il metodo statistico di determinazione sono utilizzabili nella vita economica e sociale soltanto nella misura in cui la scien-

za mette a disposizione basi e metodi soddisfacenti cosicché le parti sociali possano intendersi sulla scelta della miglior soluzione. Per questa ragione l'indice assume anche un aspetto di concertazione, il che implica la divisione attuale del lavoro tra l'UFIAML e la Commissione di statistica congiunturale e sociale (CSCS). Anorché l'UFIAML collabori con la CSCS con voto deliberativo e cooperi di pieno diritto a contare dal 1^o gennaio 1981 alla sua azione, occorre precisare che i principi adottati dalla CSCS sono stati trasmessi dall'UFIAML al Consiglio federale che li ha approvati senza apportarvi modificazione alcuna. Questa constatazione significa che in pratica si è attuata una vera divisione del lavoro tra la CSCS, che ha assunto la funzione decisionale, e l'UFIAML, che ha assunto per conto suo quella esecutiva. Agli occhi del presidente della CSCS però l'UFIAML continua a dar l'impressione che grazie alle proposte che può presentare alla CSCS esso esercita una notevole influenza sulle decisioni di quest'ultima.

323 Calcolo errato dell'indice

Nel 1978, vale a dire un anno dopo il passaggio (n. 212.2) al metodo detto delle variazioni medie, sono emerse modificazioni estreme nel caso degli indici parziali della frutta e dei legumi. Si era inizialmente supposto che la causa stesse nelle modificazioni qualitative, come anche nelle profonde trasformazioni degli assortimenti; ma non si è pensato a mettere in causa il metodo stesso, che si applicava a contare dal 1977. Solo nel corso dell'autunno 1981, vigorosi interventi della Lega svizzera dei contadini e dell'Unione svizzera dei legumi incitarono i responsabili a riconsiderare la questione dal punto di vista strettamente scientifico. I risultati di questo riesame consentirono di capire che l'errore era inerente proprio al nuovo metodo.

324 La sopravvalutazione del 2,5 per cento per il periodo settembre 1977-luglio 1982

La CSCS ha cercato di calcolare in qual misura l'indice fosse sopravvalutato. Orbene è impossibile determinare scientificamente tale sopravvalutazione e per questa ragione ci si dovette accontentare di una valutazione approssimativa. Quest'ultima ha dato un valore del 2,5 per cento, risultante da una comparazione delle cifre dell'indice con il vecchio e con il nuovo metodo per tutto il periodo settembre 1977-luglio 1982. La CSCS precisa in merito che la differenza così valutata non può servire a ricalcolare retroattivamente o a correggere gli indici degli ultimi mesi o degli ultimi anni. Dal canto suo l'UFIAML conferma che non è possibile fare un calcolo retroattivo veramente affidabile e ritiene segnatamente che sarebbe impossibile determinare in qual misura e in quale epoca

l'indice sopravvalutato abbia avuto un impatto concreto sui salari, segnatamente su quella parte, l'indennità di carovita, connessa direttamente con l'indice stesso.

325 Correzione dell'errore

Il Consiglio federale ritiene che ci si debba limitare alla semplice pubblicazione della sopravvalutazione del 2,5 per cento e che non si debba affatto, considerate le impellenti ragioni d'ordine politico ed economico, procedere a calcolare retroattivamente l'indice già anche per la considerazione che questo calcolo retroattivo solleverebbe fieri dubbi circa la sua affidabilità scientifica. L'Esecutivo ritiene che la compensazione del rincaro, elemento dei negoziati sui salari, ricade precipuamente nell'ambito delle responsabilità assunte dalle parti sociali. Orbene l'Esecutivo pensa che qualora procedesse a un calcolo retroattivo dell'indice esso darebbe l'impressione che lo Stato intende interferire in questo settore.

326 Il nuovo metodo di calcolo dell'indice

A domanda del capo del Dipartimento federale dell'economia pubblica, la CSCS si è sforzata di determinare quale metodo di calcolo consentirebbe d'evitare la sopravvalutazione dell'indice ed ha trovato la soluzione nel metodo statistico detto degli indici elementari. Questo metodo non comporta, come invece il vecchio, forti distorsioni dell'indice per effetto di nette variazioni nei prezzi. Inoltre i diversi prezzi rilevati mensilmente potrebbero venir comparati con quelli dei periodi corrispondenti dell'anno innanzi, il che consentirebbe di procedere a un certo controllo di verosimiglianza dei dati. Giusta il metodo sinora utilizzato, che era quello delle variazioni medie dei prezzi rispetto all'inchiesta precedente, gli articoli comparabili per il consumatore venivano raggruppati e si calcolava innanzitutto la media dei prezzi per ogni gruppo; poscia questi dati venivano combinati con il livello dell'indice medio del rilevamento precedente. Per contro il nuovo metodo degli indici elementari combina già i dati separati su ogni prezzo con quelli del rilevamento precedente entro un indice e stabilisce solo in seguito delle medie partendo da una serie di indici. In tal modo ogni indice distinto può sempre venir direttamente rapportato alla modifica del prezzo corrispondente in valore assoluto rispetto al livello di base.

I periti della CSCS ritengono che il nuovo metodo sia migliore del vecchio; inoltre il nuovo metodo gode del consenso delle parti sociali rappresentate nella Commissione. Anche l'UFIAML dà fiducia al nuovo metodo che risulta conforme alle norme che reggono i calcoli applicabili a breve termine e che devono risultare in pratica molto funzionali. Il Consiglio federale si è dichiarato anch'

esso d'accordo con queste considerazioni ed ha ordinato che si applichi il nuovo metodo a contare dal gennaio 1983.

Passando a questo nuovo metodo degli indici elementari il livello attuale dell'indice viene assunto come base cento. Pure indicando il tasso di sopravvalutazione del vecchio indice, questa nuova base crea una situazione di partenza netta e corretta; simultaneamente i coefficienti di ponderazione delle diverse rubriche del paniere tipo (merci e prestazioni di servizio) sono adattati, a contare dal 1° gennaio 1983, ai più recenti risultati dei conti delle famiglie. Così le basi di calcolo vengono riposte in corretta connessione con le nuove abitudini dei consumatori.

327 L'indice dei prezzi al consumo all'estero

La nuova regolamentazione svizzera non costituisce un'eccezione. Anche all'estero si conoscono indici dei prezzi al consumo connotati in gran parte dalla necessaria intesa fra le parti sociali. In Austria, in Gran Bretagna e negli Stati Uniti, le basi sulle quali poggiano l'indice e il metodo di calcolo sono elaborate paritariamente in modo assai simile a quello al quale ci si attiene da noi. In Paesi come la Francia, dove il consenso non è realizzato, si dispone di diversi indici, situazione che è radice di discussioni sovente accese nel quadro dell'economia e tra le parti sociali.

33 Conclusioni della nostra commissione

331 Fiducia del pubblico nell'indice

Le distorsioni riscontrate hanno in parte scosso, presso larghi ceti della popolazione, la fiducia nell'indice dei prezzi al consumo. Questa perdita di fiducia è poi stata sensibilmente aggravata dal fatto che, in numerosi casi, si è considerato l'indice come una grandezza oggettiva, esattamente determinata, onde si sono imposti, su questa base, metodi precisi per il calcolo dei salari, dei prezzi ecc. A contare dal gennaio 1983 la fiducia nel nuovo indice dovrebbe poter essere ripristinata grazie alle informazioni chiare e precise date dagli specialisti consultati circa il nuovo metodo di calcolo. Dobbiamo dire che, in questo frangente, il Consiglio federale ha agito in modo rapido ed efficace.

Nessun metodo, vecchio o nuovo, consente di calcolare un indice che esprima oggettivamente e con precisione matematica il costo della vita per ogni famiglia, né le modificazioni subite da tutto l'insieme dei prezzi dei beni di consumo. L'indice è, e resterà, un valore medio approssimativo; merita nondimeno la fiducia generale nella misura in cui è considerato come un valore indicativo.

332 Legittimazione del carattere di concertazione dell'indice

332.1 *Legittimazione dal punto di vista della politica sociale*

La CSCS, presieduta attualmente dal professor Hans Guth di Basilea, consta di 23 rappresentanti delle associazioni mantello delle parti sociali, della scienza, dei Cantoni, della Banca nazionale e dell'amministrazione federale designati tutti dal Consiglio federale. Le proposte elaborate nella CSCS vanno considerate come una soluzione utile riflettente il consenso dei partecipanti. Trattasi però di un consenso espresso da relativamente pochi rappresentanti dell'economia e dei sindacati, ancorché provenienti dai livelli massimi delle rispettive organizzazioni, onde non si può parlare di un consenso definitivo e generale stante la struttura molto diversa dell'economia e la struttura diversa anche delle parti sociali giusta le regioni del Paese e i settori d'attività. Tuttavia, un indice concepito come fondato anche sul consenso delle parti sociali svolge una funzione molto utile dacché soprattutto consente d'evitare tensioni nocive all'economia del Paese. Occorre dunque rafforzare la legittimazione su questo piano.

332.2 *Legittimazione dal punto di vista del diritto pubblico*

In quanto commissione consultiva, la CSCS non può inoltre pretendere, a livello di diritto pubblico, di disporre di una sufficiente legittimazione; infatti essa è chiamata a prendere provvedimenti di grande portata praticamente da sola in quanto altre autorità quali l'UFIAML, il Dipartimento federale dell'economia pubblica o il Consiglio federale partecipano a queste decisioni ed inoltre le cerchie che non sono rappresentate già nella CSCS stessa non vengono invitate ad esprimere le loro critiche in una procedura di consultazione. Vi è dunque una lacuna di legittimazione e occorre quindi colmarla.

333 Problema posto dalla definizione imprecisa delle responsabilità

LA CSCS elabora proposte adottate per consenso, alle quali l'UFIAML, organo amministrativo dipendente dal Dipartimento federale dell'economia pubblica, aderisce in ogni caso. Questo ufficio rinuncia a pronunciarsi sulle proposte in modo autonomo, prescindendo dai contatti derivanti dalla collaborazione del capo della Divisione che siede nella CSCS. Conseguentemente l'UFIAML non presenta controproposte al Dipartimento e ciò spiega perché il Consiglio federale non debba prendere una decisione partendo da diverse opzioni. Ne viene che la CSCS gode di un potere decisionale di fatto, da un lato, mentre la responsabilità sul piano giuridico incombe all'UFIAML, dall'altro, e questa sfasatura contribuisce a rendere incerto il riparto delle responsabilità. Forse

proprio qui sta la radice del fatto che ci si è accorti della sopravvalutazione dell'indice troppo tardi.

334 **Controllo dei risultati**

L'esperienza dimostra che è pericoloso avere una fiducia cieca nell'esattezza di un metodo e nell'assoluta congruità dei dati forniti dall'ordinatore. La nostra commissione ritiene conseguentemente che si sarebbe dovuto procedere a controlli di verosimiglianza per il calcolo dell'indice. L'esperienza degli specialisti, non disgiunta dal necessario buon senso, avrebbe pur dovuto rendere possibile una più tempestiva scoperta delle distorsioni. Dal nostro punto di vista, sarebbe stato urgente ricercare più attivamente anche le cause delle distorsioni così constatate.

L'UFIAML pretende che i difetti scientifici del vecchio metodo erano dovuti a una mancanza generale di nozioni, ma il presidente della CSCS contesta questo giudizio. D'altro canto la CSCS conosceva i possibili inconvenienti del vecchio metodo, ma va pur detto che il controllo dei suoi risultati, operato nel 1977, non ha evidenziato alcuno di quegli inconvenienti. Quale dei due punti di vista corrisponde alla realtà? È una questione che può essere lasciata in sospeso.

Non si può tuttavia tralasciare di rimproverare all'UFIAML di non aver proceduto a sufficienti controlli ulteriori dei risultati del vecchio metodo. Un controllo di verosimiglianza avrebbe confermato le critiche della Lega svizzera dei contadini e dell'Unione dei legumi. Su questo punto, la responsabilità della sopravvalutazione dell'indice incombe insomma sia alla CSCS sia all'UFIAML. Da un lato, ci si trova di fronte a un errore di metodo che la commissione specialistica non ha scoperto e apparentemente questa carenza corrispondeva a una vera lacuna scientifica; d'altra parte, però, non si è dato prova del necessario spirito critico rispetto al metodo di calcolo. Dato che il nuovo metodo di calcolo comporterà sicuramente anch'esso talune imperfezioni relative, l'esigenza di un controllo più efficace e più sicuro dei risultati conserva, anche per l'avvenire, la sua piena importanza.

335 **Adozione della nuova base 100**

Adottare, come s'è detto sopra, questa base, si giustifica; ma il fatto di assumere tale base non deve indurre in errore e far credere che la sopravvalutazione dell'indice, oramai chiaramente riscontrata, sia per ciò stesso soppressa e che la distorsione attuale, valutata a 2,5 per cento, sia eliminata. Noi ci limitiamo qui a mettere chiaramente in evidenza la portata reale di questo fatto. *Tocca a tutte le autorità e organizzazioni, che fanno capo all'indice nell'*

esercizio delle loro attività, assumersi pienamente la responsabilità delle conseguenze economiche e sociali derivanti, nel loro proprio settore, dal persistere di questa distorsione.

34 Raccomandazioni

La nostra Commissione trasmette al Consiglio federale le raccomandazioni seguenti:

341 Se il Consiglio federale pensa di riprendere senza modifiche le proposte della CSCS, occorre allora rimediare alla lacuna di legittimazione che è stata più sopra evidenziata. Ciò richiede, da un lato, una soluzione che goda dell'ampio sostegno delle parti sociali e, d'altro lato, un regime delle responsabilità che soddisfaccia alle esigenze del diritto pubblico. Occorre rimediare alle imperfezioni del regime attuale, caratterizzato da una responsabilità decisionale assicurata per il tramite di un'attività puramente consultiva nonché da un riparto impreciso delle responsabilità tra la CSCS e l'UFIAML.

342 Occorre prevedere, nel programma di lavoro della Divisione della statistica sociale dell'UFIAML, l'esecuzione sistematica di paragoni volti a verificare i dati nonché a controllare la verosimiglianza degli indici calcolati. All'uopo occorre sviluppare e applicare tecniche che assicurino la comparazione dei prezzi rispetto ai mesi e agli anni precedenti. La nostra Commissione prega il Consiglio federale di comunicarle, prima della fine del settembre 1983, come ha dato seguito a queste raccomandazioni.

4 Aiuto agli investimenti nelle regioni montane

La nostra Commissione ha preso conoscenza dei problemi emersi nell'ambito dell'aiuto agli investimenti nelle regioni montane durante la visita fatta a La Chaux-de-Fonds nell'agosto dell'anno scorso. Considerando i notevoli progressi realizzati nella formazione delle regioni e nell'elaborazione dei concetti di sviluppo, abbiamo rinunciato a procedere ad un esame approfondito dei singoli temi, ma abbiamo nondimeno tratto alcuni insegnamenti che varranno anche per le ispezioni successive.

41 Principi dell'aiuto agli investimenti

La Costituzione federale assegna allo Stato centrale la competenza d'assicurare la protezione delle regioni la cui economia è in pericolo (art. 31^{bis} cpv. 3 lett. c) e di procedere alla pianificazione del territorio (art. 22^{quater}). Il sostegno fornito dalla Confedera-

zione all'economia delle regioni montane si radica in questi disposti costituzionali; l'aiuto agli investimenti è disciplinato da una legge federale del 28 giugno 1974 e costituisce uno degli elementi dell'aiuto federale all'economia montana. L'aiuto agli investimenti si accentra segnatamente sulle attrezzature basilari di queste regioni.

La legge testé citata è applicabile alle regioni economicamente depresse, minacciate dallo spopolamento e sul punto di perdere la loro importanza culturale e politica. La legge mira a migliorare le condizioni d'esistenza. Per mettere in atto l'aiuto agli investimenti, si tiene conto segnatamente dei quattro criteri seguenti, vale a dire della *necessità di considerare i problemi dal punto di vista dell'economia globale*, dei bisogni di *regionalizzazione* (ogni regione deve essere sufficientemente ampia affinché si possa incoraggiare razionalmente lo sviluppo di un'economia coerente), della *redditività* (il potenziale regionale va sfruttato in modo redditivo e bisogna trar profitto da tutti i vantaggi offerti dalla regione rispetto alle altre sul piano dei costi) e della *possibilità di concentrare le spese su progetti localizzati* in taluni centri disseminando tuttavia i vantaggi nella maggior misura possibile (la creazione di centri deve essere tale da dare un impulso durevole all'economia regionale intera).

42 Procedura per l'assegnazione dell'aiuto federale

La procedura comprende tre fasi: la formazione della regione, l'elaborazione di una concezione di sviluppo regionale ed infine l'assegnazione dell'aiuto.

421 Formazione della regione

Nel corso di questa prima fase, i Comuni e il Cantone istituiscono la regione. Contemporaneamente essi creano un istituto responsabile dello sviluppo regionale, oppure designano a tal funzione un ente già esistente, e lo incaricano di riunire le prove della necessità di un aiuto esterno per lo sviluppo regionale. L'inserito passa poi alla Centrale per lo sviluppo economico regionale (dipendente dall'Ufficio federale dell'industria, delle arti e mestieri e del lavoro del Dipartimento federale dell'economia pubblica) la quale è incaricata di decidere circa il riconoscimento da parte delle autorità competenti della regione neoistituita.

422 Elaborazione del programma di sviluppo regionale

L'istituto responsabile dello sviluppo regionale deve dare a specialisti accuratamente scelti, economisti e pianificatori, un mandato

preciso. Il piano di lavoro degli specialisti volto all'impostazione di un programma di sviluppo va trasmesso dall'istituto responsabile al Cantone e alla Confederazione. Partendo da questo piano la Centrale, citata qui sopra, assicura la copertura federale dell'80 per cento (72% a contare dal 1980) dei costi di messa a punto del programma. Gli specialisti mandatarî procedono in seguito, collaborando con appositi gruppi di lavoro regionale, ad un'analisi della situazione ed impostano un piano di sviluppo giusta le direttive del Dipartimento federale dell'economia pubblica per il sostegno alle regioni montane (direttive redatte dal gruppo di lavoro Stocker). Il piano di sviluppo farà menzione delle finalità perseguite e dei provvedimenti da prendere a livello infrastrutturale, riprodurrà i programmi comunali d'investimento nonché il piano finanziario che li include e conterrà anche un piano di sistemazione territoriale per tutta la regione.

Lo studio peritale dovrà essere approvato dall'istituto responsabile dello sviluppo regionale e trasmesso poscia ai Comuni e al Cantone nonché alla Centrale federale. Esso verrà esaminato da tutte queste autorità (a livello federale da un comitato di coordinamento composto da rappresentanti di circa venti servizi federali). Gli esperti e l'istituto responsabile dovranno poi completare il piano fondandosi sulle osservazioni che venissero fatte. La proposta presentata dall'istituto responsabile verrà infine approvata dal Cantone, riesaminata dalla Centrale e poi accettata dal Dipartimento. I mutui d'aiuto agli investimenti verranno allora assegnati sulla base di questo documento approvato.

423 **Assegnazione dell'aiuto**

I Comuni, le organizzazioni e i singoli legittimati a ricevere l'aiuto conformemente alla legge elaborano a loro volta i progetti di dettaglio. Essi presentano al Cantone un'istanza d'aiuto che questo esamina e sottopone con proposta alla Centrale federale la quale la preavvisa per il Dipartimento. Fondandosi su questa proposta, il Dipartimento *garantisce la concessione di un mutuo gratuito*, oppure a condizioni più favorevoli di quelle di mercato, oppure si obbliga ad *assicurare il servizio dell'interesse* per mutui che fossero concessi da terzi. Nei due casi, l'aiuto concesso non deve ordinariamente superare il quarto della somma totale necessaria. L'aiuto va calcolato tenendo conto dell'ammontare che resta da finanziare esaurite che siano tutte le altre fonti. Il mutuo va ammortato in trent'anni; l'esecuzione dei progetti è sorvegliata dagli specialisti dell'amministrazione cantonale.

L'esempio della regione Centro-Giura

La nostra Commissione ha esaminato l'aiuto accordato alla regione Centro-Giura fondandosi sulle informazioni fornite sul posto nonché sulla documentazione attinente al programma di sviluppo regionale.

Questa regione è stata riconosciuta nel settembre del 1976 dalla Confederazione. Il piano di sviluppo venne elaborato tra l'ottobre del 1977 e il dicembre del 1979 in base ad un programma di lavoro di un ufficio peritale. È occorso in seguito circa un anno e mezzo affinché le autorità comunali, i Cantoni di Berna e di Neuchâtel e la Confederazione esaminassero questo lavoro (si erano previsti otto mesi nel modello originario). Il rapporto della Centrale domandò invero che il piano di sviluppo venisse completato su taluni punti, ma riconobbe per il resto l'eccellenza del lavoro fornito. Lo studio concernente il piano comprende attualmente cinque volumi di cui uno è dedicato alle precisazioni richieste dalla Confederazione. I costi d'elaborazione del piano assommano a 580 000 franchi circa giusta il conteggio finale: su questa somma circa 460 000 franchi sono stati assunti dalla Confederazione.

L'ammontare globale degli investimenti previsti per questa regione assomma a circa 130 milioni di franchi giusta il programma analitico frattanto redatto. L'elenco dei progetti d'investimento da attuare entro il 1995 prevede che l'aiuto federale toccherà circa 30 milioni di franchi (per il periodo 1980-1984 sarà di circa 7 milioni di franchi). Sino ad oggi, gli ammontari concessi a titolo d'aiuto agli investimenti risultano essere dell'ordine di 850 000 franchi, il che consente investimenti di 6,6 milioni di franchi circa. Altri progetti sono in preparazione.

44 Conclusioni

441 Decisione di rinunciare a un'ispezione

Le critiche portate a conoscenza della nostra Commissione concernono non già l'aiuto accordato dalla Confederazione per progetti determinati, bensì gli oneri considerevoli connessi col lavoro di pianificazione nonché la pesantezza della procedura d'elaborazione del programma di sviluppo regionale. L'esame analitico di queste critiche avrebbe tuttavia avuto ben scarso valore pratico, dacché 53 regioni, vale a dire quasi tutte quelle possibili, erano state già riconosciute alla fine del 1982. Il Dipartimento dell'economia pubblica aveva già approvato il programma di sviluppo di ben 48 di dette 53 regioni. Per questa ragione la commissione ha rinunciato ad effettuare uno studio approfondito di questo tipo di critiche.

È possibile fare le osservazioni seguenti anche senza aver svolto un'ispezione approfondita: le spese per elaborare un programma di sviluppo regionale appaiono veramente elevate; ma ciò si giustifica, giusta la concezione della legge federale e delle autorità preposte all'aiuto, dacché un tal programma non va apprezzato unicamente dal profilo della gestione dell'aiuto finanziario della Confederazione, bensì riveste un'importanza propria, indipendente dall'aiuto finanziario in quanto vero e proprio strumento pianificatorio. I lavori sull'aiuto agli investimenti vennero del resto suggeriti dalle mozioni Brosi e Daniot del 1966 che chiedevano l'elaborazione di un concetto globale di sviluppo economico nelle regioni di montagna. L'aiuto finanziario è dunque solo uno degli elementi della politica di sviluppo regionale.

Uno sguardo retrospettivo consente tuttavia di dichiarare che la normativa vigente nonché la prassi seguita tutt'oggi sono effettivamente troppo macchinose. Il sistema di controlli che sfocia sull'approvazione di un programma di sviluppo ad opera del Dipartimento dell'economia pubblica è molto complicato e induce notevoli ritardi anche se, contrariamente a quanto accade con l'istituzione della regione Centro Giura, un solo Cantone è interessato. L'UFIAML stesso fa osservare che a livello federale il coordinamento assicurato da un comitato composto di rappresentanti di circa venti servizi federali comporta un gran dispendio di tempo, tanto più che l'esame dei piani di sviluppo costituisce per questi servizi un'attività che viene ad aggiungersi a quella connessa ai loro compiti ordinari.

Le direttive impartite dal Dipartimento in tema di sostegno alle regioni montane prevedono inchieste particolarmente numerose e approfondite alle quali si potrebbe sovente rinunciare se ci si fondasse maggiormente sull'esperienza regionale acquisita in loco. La procedura consente certo alle autorità centrali una valutazione più oggettiva derivante dal fatto di non essere autorità cantonali bensì federali, ma bisogna anche comprendere che le regioni hanno l'impressione che si potrebbe sovente dare un giudizio più rapido e più pertinente esaminando le cose sul posto. Non vogliamo revocare in dubbio il valore degli esami cui i programmi sono sottoposti. Vogliamo solo criticare l'eccessiva ampiezza dei medesimi. Il ricorso ai periti, soprattutto quand'è condizionato a tutta una serie di esigenze qualitative, può far sembrare i problemi molto più complessi di quanto lo siano in realtà.

È fuor di dubbio che gli studi chiesti sono utili ed anche necessari nella misura in cui permettono di riunire le conoscenze su una regione determinata così da elaborare dati fondamentali saldi e nella misura in cui obbligano i Comuni interessati a concertarsi per trattare i loro problemi comuni; la collaborazione intercomunale è infatti auspicabilissima anche se occorrono sovente anni di lavoro

per impedire che essa cessi non appena l'aiuto finanziario è stato ricevuto. Occorre pure coordinare l'aiuto federale in materia d'investimenti con le altre forme d'aiuto che lo Stato centrale accorda alle regioni montane.

Siamo consapevoli del fatto che l'eliminazione di una parte degli inconvenienti che attualmente emergono può avvenire solo per il tramite della legislazione. Tuttavia oggi come oggi proporre una tal soluzione non ci sembra razionale.

45 Considerazioni generali

La nostra Commissione considera che il caso esaminato fornisce l'occasione di valutare altre esperienze. Essenzialmente si vedono emergere ancora una volta *quattro minacce che lo Stato moderno dispensatore di prestazioni* deve stornare segnatamente allorché trattasi di regolare i rapporti fra lo Stato centrale e i Cantoni: quattro minacce che noi esponiamo qui di seguito.

451 Per eseguire i compiti che gli incombono, lo Stato moderno non può prescindere dalle conoscenze e dalle competenze specialistiche dei periti. Orbene questi forniscono allo Stato non soltanto il frutto del loro impegno personale, bensì tendono ad orientare le attività statuali secondo i propri ideali. Più s'accresce il ruolo dell'attività peritale, più cresce la minaccia che il perito prevalga sull'organo cui spetta la responsabilità decisionale politica.

452 Dato il riparto attuale dei compiti nel nostro Paese, la maggior parte di questi sono affidati a un servizio amministrativo sia nella Confederazione sia nel Cantone. Anche quando l'esecuzione è affidata ai Cantoni, alle regioni o ai Comuni, le autorità federali tendono ad imporre un controllo altrettanto esteso quanto quello ch'esse esperirebbero qualora le responsabilità dell'applicazione della legge nel pertinente settore fosse stata affidata a loro. La nostra Commissione teme che da questa eccessiva diligenza risulti una pletora di istruzioni e di direttive, il che arrischia di ottundere il senso di responsabilità dei Cantoni. È questa la seconda minaccia.

453 In taluni settori, ed è questa la terza minaccia, il federalismo nell'esecuzione dei compiti fa sì che la Confederazione finisca per finanziare gran parte delle attività amministrative cantonali. Ciò può comportare una dipendenza del Cantone rispetto allo Stato centrale e impedirgli magari anche di difendersi adeguatamente contro le interferenze dell'amministrazione federale nell'esecuzione di compiti affidati al Cantone stesso. L'equilibrio stabilito tra lo Stato centrale e gli Stati cantonali può risulterne perturbato.

454 Ma anche quando l'esecuzione di compiti federali non è delegabile ai Cantoni, situazioni analoghe possono prodursi. Nei settori in cui lo Stato centrale, pur restando responsabile dell'esecuzione, fa capo alla collaborazione cantonale, la ricerca d'un rapporto equilibrato tra attività federale e partecipazione cantonale resta un compito permanente. Tale è segnatamente il caso proprio nell'esecuzione della legge sull'aiuto agli investimenti nelle regioni montane. Il venire meno di questo equilibrato rapporto costituisce la quarta minaccia cui volevamo accennare.

455 Le quattro minacce elencate qui innanzi si rafforzano reciprocamente. La collaborazione che s'instaura tra i servizi federali e cantonali responsabili di un settore determinato dà loro sovente una veduta uniforme delle cose e consente loro di stabilire relazioni personali. Ciò facilita ovviamente il funzionamento dei servizi amministrativi, ma ha anche l'effetto di ridurre le possibilità delle amministrazioni cantonali di fare efficacemente da contrappeso a quella federale.

Viste queste considerazioni, la nostra Commissione ha deciso di procedere in un altro settore, non appena l'occasione se ne offrirà, ad un esame della prassi seguita in tema di sussidiamento tenendo conto dei criteri che sono stati qui già schizzati. La nostra Commissione sentirà d'ora innanzi più sovente il parere dei Cantoni allorché ispezionerà l'attività degli uffici federali.

II

Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale sulla proprie ispezioni

1 In generale

Lo scorso anno, la nostra Commissione ha pubblicato una serie di rapporti, di cui ci limitiamo, qui, ad enunciare i temi:

- Problematica della *radiodiffusione via satellite* (FF 1982 III 766, con relativo parere del CF, ibidem pag. 787)
- *Protezione civile* (FF 1982 II 787)
- *Informazione del pubblico* da parte dell'Esecutivo e dell'Amministrazione (Boll. uff. N 1982 640)
- *Istanze Jakob e Knuchel contro il Dipartimento militare federale* (Boll. uff. N 1982 621).

Il Consiglio federale ha reso un parere sul rapporto della nostra Commissione del 1981 circa il *controllo delle derrate*, incentrando il discorso sulla gestione degli ormoni nella carne di vitello (FF 1982 II 106), parere che ci ha solo parzialmente soddisfatti, daché l'Esecutivo sembra non essersi ancora deciso a riunire nello stesso Dipartimento tutti i servizi che trattano il controllo delle derrate.

Controlli successivi sono in corso, a complemento di ispezioni precedenti, segnatamente sui condendi provvedimenti del Gruppo informazione e sicurezza, come anche su quelli attinenti alla vigilanza federale sulla SSR, nonché su quelli volti ad assicurare un più stretto coordinamento delle attività dello Stato centrale nel campo delle ricerche energetiche.

Un tentativo di migliorare la vigilanza parlamentare sui *progetti d'aiuto allo sviluppo* è stato avviato l'anno scorso, ma era rimasto a mezzo (spiegazioni nell'ultimo rapporto annuo, FF 1982 II 232, parte II, cap. 23). Trattasi segnatamente del controllo dell'efficacia dei progetti, che la nostra Commissione, in una con la Delegazione delle finanze, vorrebbe esperito da specialisti esterni all'amministrazione. Anche le inchieste originate da due istanze concernenti *i progetti edilizi del PFZ* poterono essere terminati solo nel 1983.

L'iniziativa parlamentare della nostra Commissione sul *blocco del personale* venne trattata nella sessione invernale 1982 del nostro Consiglio che aderì alle nostre proposte maggioritarie (Boll. uff. N 1982 1601, 1687 e 1709). L'affare è ora passato al Consiglio degli Stati.

Qui sotto esponiamo, dettagliatamente, i risultati dell'inchiesta completa sullo *stato del personale dell'Amministrazione federale delle dogane* (n. 2), nonché i risultati dell'inchiesta sull'*agricoltura biologica* (n. 3).

2 Stato del personale dell'Amministrazione federale delle dogane. Rapporto sull'inchiesta completa

I risultati dell'inchiesta principale trovansi esposti nel rapporto 1981 (FF 1982 II 232); si dovette tuttavia procedere ad un'inchiesta completa, poiché il consigliere nazionale Barchi sottopose successivamente tutt'una serie di problemi emersi sul Corpo ticinese delle guardie di confine. Tali problemi sono stati studiati mediante un carteggio seguito da una riunione della nostra apposita sezione con l'on. Barchi, il direttore generale delle dogane e una delegazione del suddetto Corpo di guardie. Contestualmente vennero trattate alcune questioni generali connesse col parere del Dipartimento federale delle finanze concernente l'inchiesta principale.

21 Situazione nel Corpo delle guardie di confine del Canton Ticino

Il Corpo di guardie aveva trasmesso all'on. Barchi diverse critiche, sussunte da questi, nella sua lettera, sotto i punti principali seguenti:

La concezione e lo svolgimento del servizio sono obsoleti; l'intensità del controllo non collima con l'importanza effettiva dei diversi tratti confinari; la vigilanza manca di flessibilità; per le qualifiche del personale si dà troppa importanza all'aspetto esterno; condizioni e clima di lavoro lasciano a desiderare; vigono ancora principi desueti e si desidera la settimana di 5 giorni; l'informazione del pubblico circa i successi nella lotta contro la criminalità risulta molto carente con grave danno per la reputazione del Corpo; la lotta antidroga non è sottesa da una preparazione sistematica volta ad operazioni puntuali efficaci; mancano veicoli per recarsi in servizio, al tiro e alla teoria; occorrerebbe aumentare l'insicurezza del colpevole, istaurando, oltre la linea confinaria, controlli all'interno del Paese; infine i controlli alla stazione di Chiasso sono insufficienti.

Le informazioni dateci dall'Amministrazione delle dogane, nonché i pareri espressi dagli interessati, ci conducono a formulare le seguenti conclusioni:

La concezione della sorveglianza del confine, con la graduazione d'intensità secondo i settori è frattanto già stata adattata alla situazione concreta. Durante gli ultimi due anni la sorveglianza è stata resa più efficace grazie al potenziamento di taluni posti di vigilanza e all'istituzione di posti centrali: ciò ha permesso di dare duttilità al servizio. Non si può dunque, oggi come oggi, pretendere che le strutture e l'organizzazione siano obsolete. Ovviamente devono rispondere all'andamento dei traffici secondo i tratti confinari, ma appunto per questo fine si è proceduto ad un notevole

snellimento. Del resto, seguendo la nostra terza raccomandazione del 1981, si procederà ancora oltre, su questa via, rivedendo il regolamento.

La *specializzazione delle guardie* e la formazione di brigate specializzate urta contro un ben preciso ostacolo: il traffico transfrontaliero deve essere fermato una volta sola; ne viene che un'unica guardia deve, ordinariamente, eseguire tutta la gamma dei controlli.

La *qualifica del personale* segue una procedura minuziosa assai: aspetto esterno (elemento da non trascurare, dato il permanente contatto col pubblico), capacità, carattere, esperienza, prestazioni, ecc. Tutt'una serie di criteri, dunque, che rende poco verosimile il prevalere eccessivo d'uno solo, quale l'aspetto esterno.

Le *condizioni ed il clima di lavoro* trovansi, in una certa misura, influenzati dai ben noti inconvenienti caratteristici della professione: orari irregolari, servizio notturno e domenicale, settimana di sei giorni, pericoli connessi col terrorismo e la criminalità. Ne vengono problemi non già propri al Ticino bensì generali, taluni insolubili. Nell'ispezione del 1981 esaminammo le questioni della sicurezza delle guardie, dei piani di servizio e delle condizioni di lavoro. Ammettiamo senz'altro che difficoltà d'ordine personale possano insorgere in taluni casi, e certo il Ticino non può fare eccezione. Comunque speriamo che la revisione, in cantiere, del regolamento delle guardie contribuisca a portare innanzi l'ammmodernamento del servizio, già ben avviato.

L'*informazione del pubblico* è resa ardua già dal fatto che i successi possono essere svelati solo quando i delinquenti vengono consegnati alla polizia cantonale, che diviene allora sola competente per l'informazione. Per di più il lavoro doganale non sembra interessare particolarmente i giornalisti. Dal canto suo, l'Amministrazione delle dogane si sforza d'informare al meglio il pubblico ed è disposta a far di più in avvenire, specie a livello regionale.

Quanto alla *lotta antidroga* va detto che le quantità scoperte sono ordinariamente piccole, la dogana non disponendo d'informazioni sufficienti per far scattare operazioni precise. Per di più, dopo che la legge sul diritto penale amministrativo ha abrogato il pertinente disposto della legge sulle dogane, non è più possibile remunerare gli informatori. Ciò nonostante, oltre ai controlli abituali, la dogana riesce ad effettuare anche operazioni puntuali: sull'arco dell'ultimo settennio, il numero dei trafficanti di stupefacenti arrestati è aumentato di ben cinque volte. L'organizzazione di pattuglie di controllo volante è in sé concepibile, ma postula un aumento degli effettivi e, del resto, nonostante tutti gli sforzi non si riuscirà a iugulare il traffico degli stupefacenti.

L'*aumento dei veicoli* è esigenza valida per tutta la Svizzera ed è già stata esaminata dalla nostra Commissione. In taluni casi l'im-

piego del mezzo privato, facoltativo e risarcito, costituisce una buona soluzione.

Quanto all'istituzione di *controlli doganali all'interno del territorio*, idea buona a prima vista, occorre precisare che la nostra struttura federativa ne rende impossibile l'attuazione: il compito spetta infatti alla polizia e ricade quindi nella sovranità cantonale. La legge sulle dogane deve perciò limitarsi ai controlli in zona confinaria. La nostra Commissione non intende chiedere modifiche nei rapporti tra la dogana e la polizia; la soluzione va cercata piuttosto nella loro collaborazione, già assai attiva, per incrementare la quale non occorre modificare la legge sulle dogane, bastando alcune precisazioni circa l'ambito di competenza delle autorità doganali. Non è pensabile di creare brigate d'intervento doganale all'interno del territorio.

Il *controllo di frontiera a Chiasso* pone problemi specifici. Le verifiche d'identità sui treni sono carenti. Su strada i doganieri controllano le merci e le persone, nei treni invece solo le merci, spettando alla polizia ticinese verificare l'identità, come negli altri Cantoni. Ma il Canton Ticino, per mancanza di agenti, ha ridotto tali operazioni cosicché si è venuto instaurando un netto squilibrio tra controllo su strada e in treno. L'Ufficio federale degli stranieri, competente su piano nazionale, ha già sollecitato il Cantone a rafforzare il controllo; a sua volta, la nostra Commissione ha spinto il Dipartimento federale di giustizia e polizia ad intervenire fermamente affinché i controlli alla stazione di Chiasso vengano potenziati.

Nella sua risposta, il Dipartimento rilevava che la molteplicità dei compiti della polizia aveva sinora impedito tale potenziamento, ma che esso avrebbe in ogni caso chiesto al Dipartimento di polizia del Cantone di riorganizzare il controllo di polizia nella stazione di Chiasso; peraltro il Dipartimento prospetta d'intensificare progressivamente il controllo nei treni ad opera delle guardie di frontiera, i cui effettivi andrebbero dunque aumentati.

La nostra Commissione si attiene per contro alla sua posizione, onde raccomanda al Consiglio federale d'intervenire, tramite il Dipartimento federale di giustizia e polizia, presso il Canton Ticino e di chiedergli istantemente di apprestare, nel suo ambito di competenza (verifica sui treni), un controllo altrettanto efficace di quello esercitato, sulla strada, dal Corpo delle guardie di confine.

Questioni generali

L'orario irregolare e taluni sgraditi *piani di servizio* restano il problema cruciale delle guardie di confine. La nostra Commissione ha però costatato i notevoli sforzi dell'Amministrazione delle dogane per correggere e migliorare le cose. Nell'estate del 1982, un piano

di servizio sperimentale è stato introdotto in un importante posto di frontiera basilese; esso venne poi esteso ad altri posti di frontiera. È in corso insomma uno sforzo apprezzabile. Inoltre l'Amministrazione delle dogane ha incaricato il PFZ di studiare come si possa ricorrere all'informatica per migliorare la ripartizione delle ore di servizio, ed anche questa è iniziativa encomiabile.

L'introduzione della *settimana di cinque giorni* figura quale rivendicazione principale del personale. La Commissione ha riscontrato, con grande sorpresa, che tale introduzione comporterebbe ben 120 posti di lavoro supplementari; l'entità sorprendente dell'aumento degli effettivi deriva dalle prescrizioni concernenti il riposo. Invero l'aumento produrrebbe anche un incremento proporzionale della potenzialità di lavoro. Non spetta alla nostra Commissione pronunciarsi circa la necessità d'introdurre la settimana di cinque giorni. Le nostre conclusioni dell'anno scorso sottolineavano che la questione prioritaria resta comunque l'accrescimento della sicurezza degli agenti. In questo contesto ricordiamo che già l'introduzione generalizzata del servizio di notte a due comporterebbe 220 posti di lavoro supplementari.

La *subordinazione del Corpo delle guardie di confine* alla Direzione generale delle dogane è stata riesaminata, giusta la nostra seconda raccomandazione. Un rapporto del Dipartimento federale delle finanze del 27 agosto 1982 prospetta una duplice subordinazione della Sezione «sorveglianza del confine», al direttore generale delle dogane e alla Divisione dell'esercizio. Questa struttura farebbe sì che le relazioni dirette, già esistenti in pratica, tra il direttore e il Corpo delle guardie ricevessero finalmente quella base giuridica che ora manca, dacché l'organigramma attuale subordina la Sezione solo alla Divisione dell'esercizio. La subordinazione diretta della Sezione anche al direttore presenterebbe inoltre il vantaggio di semplificare le strutture gerarchiche; in ogni caso la Sezione dovrebbe continuare a dipendere anche dalla Divisione dell'esercizio per taluni aspetti funzionali. La nostra Commissione costata, con soddisfazione, che la questione è stata esaminata come desiderava; essa lascia però il compito di decidere al Dipartimento, in una certa misura, dalla configurazione gerarchica attuale.

L'*uso degli elicotteri* in montagna rientra anch'esso tra i provvedimenti di razionalizzazione auspicati. Ma l'eventuale guadagno di tempo non appare sufficiente per giustificare lo stanziamento di un credito speciale per elicotteri privati. Certo le operazioni con l'elicottero esplicano un forte effetto preventivo, anche con la frequenza attuale. Varrebbe la pena d'aumentare l'impiego degli elicotteri dell'esercito, ma vi ostano, ora, le misure di risparmio imposte al Dipartimento militare federale. Bisognerà però cercare di mettere a disposizione gli elicotteri militari anche oltre le ore di permanenza.

Le spiegazioni date qui innanzi rispondono, in quanto possibile, a quasi tutte le questioni sollevate dopo l'ispezione del 1981. Restano ancora in sospenso le raccomandazioni seguenti:

23 Raccomandazioni

231 Giusta le raccomandazioni del 1981, il regolamento delle guardie di confine deve essere riveduto.

232 Il Canton Ticino dev'essere invitato ad intensificare il controllo dei viaggiatori nella stazione di Chiasso, così da equilibrare i controlli su strada e in treno.

233 Il Dipartimento militare federale dovrebbe esaminare la possibilità di mettere a disposizione del Corpo delle guardie di confine gli elicotteri militari, anche all'infuori delle ore di permanenza.

24 Parere del Consiglio federale del 20 aprile 1983

241 Regolamento del Corpo delle guardie di confine

Un gruppo di lavoro ha preparato un disegno di regolamento sottoposto, lo scorso febbraio, alle associazioni del personale e alle direzioni circondariali delle dogane.

Le proposte fatte nel corso della consultazione saranno valutate in aprile e maggio.

Il nuovo regolamento del Corpo delle guardie di confine potrà essere trasmesso, nel giugno del 1983, alla Commissione della gestione del Consiglio nazionale ed entrerà in vigore il 1^o gennaio 1984. C'è dunque tempo anche per rivedere e riadattare il testo delle spiegazioni che corredano il regolamento.

242 Controllo delle persone alla stazione di Chiasso

Il Consiglio federale consente con la Commissione della gestione circa l'insufficienza di tale controllo. Ancorché trattisi indiscutibilmente d'un compito spettante alla polizia cantonale, le autorità doganali, d'accordo con l'Ufficio degli stranieri, hanno accordato, per l'estate 1982, un aiuto straordinario unico, della durata di un mese, assumendo agenti supplementari per il controllo delle persone nei treni. Simultaneamente hanno offerto alla polizia ticinese alcune guardie di confine per azioni sporadiche nella stazione di Chiasso, ma, a tutt'oggi, il Ticino non ne ha fatto uso.

Con gli effettivi attuali l'Amministrazione delle dogane non può far

di più; affidarle compiti suppletivi a Chiasso-stazione significherebbe indebolire altrove il servizio.

Noi desideriamo, quanto possibile, aiutare le autorità ticinesi e rafforzare la collaborazione tra la polizia cantonale e il Corpo delle guardie di confine, ma a due condizioni: in primo luogo, il Cantone deve intensificare gli sforzi ed effettuare controlli più affidabili nella stazione di Chiasso, ed è in questo senso che il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento di giustizia e polizia d'intervenire una volta ancora presso il Governo ticinese; in secondo luogo, l'Amministrazione delle dogane deve ottenere effettivi supplementari. Presenteremo tale domanda col preventivo 1984; in tale quadro prospetteremo un'intensificazione della collaborazione per il controllo delle persone in Chiasso-stazione, segnatamente mediante azioni concentrate.

243 Uso degli elicotteri

Per un'efficace sorveglianza della frontiera nei settori di montagna sarebbe utile impiegare, di tanto in tanto, degli elicotteri anche durante il fine settimana, nonché all'alba e al tramonto; si potrebbe così, con un minimo di personale, migliorare la vigilanza ed acrescere l'effetto di sorpresa. Tale impiego è prospettabile nel quadro delle squadriglie leggere ai corsi di ripetizione, ma coprirebbe allora solo sei settimane all'anno. L'impiego al di fuori dei giorni e delle ore d'esercizio, partendo dagli stazionamenti normali degli apparecchi, cagionerebbe invece, all'Ufficio federale degli aerodromi militari, oneri finanziari e di personale del tutto sproporzionati. Intendiamo perciò mettere a punto, allorché se ne presenterà il bisogno, soluzioni non troppo onerose ricorrendo alla collaborazione delle società private di elicotteri, con carattere locale.

3 Ricerche nel settore dell'agricoltura biologica

31 Finalità e procedura

Lo scopo di questa inchiesta è di studiare da vicino la situazione nel detto settore della ricerca agronomica. Occorre determinare se una quota sufficiente dei mezzi finanziari federali per la ricerca venga impiegata in favore di queste nuove forme d'esercizio agricolo. Non si tratta di pronunciare giudizi per stabilire quale metodo colturale — quello usuale o quello detto biologico — sia «il migliore»; si tratta solo di valutare il significato del nuovo metodo sino al punto da poter decidere se sia logico dedicare mezzi federali alla relativa ricerca, in una misura tale da renderla funzionale.

La nostra pertinente Sezione¹⁾ ha affrontato la questione nel settembre del 1980, in occasione di un'ispezione alla stazione di ricerche d'economia aziendale e di genio rurale di Tänikon. Essa decise di procedere ad un'ispezione approfondita incentrata sulle ricerche condotte innanzi dalla Confederazione in questo settore ma dovette differire il progetto essendo frattanto emersa la grossa questione degli ormoni nella carne di vitello. Solo il 16 aprile 1982 la Sezione riprese l'esame del tema dell'agricoltura biologica procedendo all'audizione di diverse persone che praticano questo metodo colturale ed interrogando i responsabili dell'Ufficio federale dell'agricoltura e di diversi centri federali di ricerca²⁾.

Il 4 maggio la Sezione ha visitato l'Istituto privato di ricerche sull'agricoltura biologica, in Oberwil, la Scuola cantonale d'agricoltura, in Sissach, e un'azienda agricola che pratica tale nuovo metodo. Il 16 agosto ha visitato la Stazione federale di ricerche ortovitifrutticole di Wädenswil ed ha udito un chimico cantonale nonché i presidenti della Commissione di ricerche agronomiche e della Commissione consultiva per le Stazioni federali di ricerche agronomiche. Il 22 novembre ha completato le informazioni e la documentazione interrogando uno specialista in dietetica nonché il rappresentante d'una catena di supermercati che commercializza prodotti biologici. Lo stesso giorno ha proceduto a redigere il presente rapporto alla nostra Commissione che lo ha approvato il 20 gennaio 1983.

32 Costatazioni

321 Evoluzione dell'agricoltura moderna

L'evoluzione agricola negli ultimi cento anni è stata segnata da uno spiccato aumento della produzione e della qualità. Già a metà del secolo scorso si è iniziato a trar partito dalle conquiste scientifiche e tecniche: si sono così ottenuti i primi successi nel miglioramento delle piante e degli animali d'allevamento, nonché nell'uso dei fertilizzanti. Tuttavia la grande rivoluzione tecnologica apportata dalla petrolchimica s'ebbe solo a cavallo degli anni cinquanta di questo secolo. Tal rivoluzione si è esplicitata, nella prassi colturale, come intensa meccanizzazione, impiego accresciuto dei fertilizzanti in commercio e ricorso agli erbicidi e ai pesticidi. Queste tecniche, se hanno accresciuto considerevolmente le rese e facilitato il lavoro, hanno però anche aggravato il carico inquinante.

Le conoscenze e le pratiche tradizionali del contadino hanno così beneficiato delle conquiste scientifiche moderne e delle tecnologie

¹⁾ La Sezione comprende i seguenti membri:
on. Nebiker (presidente), Früh, Hubacher (sostituito da Rubi), Lang, Ribl (sostituita da Weber-Svitto), Rüttimann.

²⁾ Cfr. l'allegato che ne reca l'elenco.

specialistiche. Oggigiorno l'agricoltura utilizza questo nuovo sapere per procedere ad interventi specifici nei cicli naturali, onde stimolare o completare l'azione dei fenomeni biologici, ma lo fa, soventissimo, muovendo da criteri economici e ricalcando la prassi industriale con la sua produzione specializzata. Conseguentemente anche in agricoltura ha trionfato la ricerca d'un metodo di produzione il più ragionevole possibile, assieme al suo corollario, vale a dire la specializzazione e la rinuncia al vecchio concetto d'esercizio agricolo incentrato su un'autosufficienza quanto possibile ampia. L'azienda agricola si è fatta così dipendente da un grosso apporto esterno di foraggi, concimi, materie ausiliarie che sono, in gran parte, prodotti di sintesi. Le esigenze delle catene di supermercati nonché i mutamenti avvertiti nelle abitudini dei consumatori favoriscono tale evoluzione. La fiducia riposta nei prodotti chimici e la sottovalutazione dei loro eventuali effetti nocivi hanno talora condotto al un impiego eccessivo di materie ausiliarie in agricoltura.

Da noi questa soluzione è meno spiccata che all'estero e, segnatamente nelle regioni montane, le forme colturali tradizionali sono mutate assai poco. Ma anche in pianura molti agricoltori sanno che vi sono limiti da non valicare nell'impiego di prodotti chimici. A livello d'esercizio agricolo, questa prudenza è dettata anche dal costo elevato della chimizzazione; a livello di ricerca agronomica, di divulgazione e d'insegnamento agricolo essa lo è, più consapevolmente, dalla conoscenza dell'entità del carico inquinante nonché dalla prospettiva della fine prevedibile dell'era del petrolio: questi elementi incitano a battere vie nuove. Nella politica agricola del nostro Paese non è ormai più discussa la razionalità d'una restrizione o addirittura di un'esclusione dell'impiego delle materie ausiliarie e delle tecniche nocive all'ambiente o alla qualità delle derrate. Le direttive sui fertilizzanti e i trattamenti recano le necessarie raccomandazioni per un impiego ottimale. Si trae profitto dalle nuove conoscenze scientifiche per perfezionare i metodi biologici di protezione dei vegetali.

Il principio cardinale di questa recente evoluzione è quello della *produzione vegetale integrata*: si ci sforza d'adattare la produzione alle condizioni climatiche e alla pedologia; si ottimizza l'alimentazione del vegetale ricorrendo ai diversi espedienti colturali, all'apporto di humus e ad un impiego oculato dei fertilizzanti commerciali; si mettono a profitto, quanto possibile, i fattori naturali di contenimento delle malattie e dei fitofagi, così da ricorrere agli antiparassitari solo in presenza di una straordinaria moltiplicazione di questi ultimi o di una diffusione tanto ampia d'una malattia crittogamica da far temere un danno economicamente inaccettabile. Seguendo il principio della produzione integrata, l'agricoltura moderna converge assai sui metodi dell'agricoltura detta «biologica»; ma va pur detto che questo principio della produzione inte-

grata, nonostante l'opera delle stazioni di ricerca, dei centri di divulgazione e delle scuole, stenta assai a diffondersi nella prassi agricola generale e si è affermato solo nella frutticoltura; vien comunque applicato in numerose aziende.

L'agricoltura biologica

A dir vero ogni agricoltura è biologica, ma il termine è utilizzato oggi in una accezione particolare: vien detta «biologica» una forma d'esercizio sostitutivo la quale, all'opposto dell'agricoltura moderna fondata su l'analisi e la specializzazione, preconizza un approccio globale della questione agricola. Il metodo biologico si differenzia nettamente da quello usuale in quanto rinuncia ad impiegare prodotti sintetici che sostituisce con prodotti naturali o con metodi naturali di protezione della vegetazione. Finalità centrale del metodo biologico è di proporre un modo d'esercizio che funzioni il più possibile in circuito chiuso, rispettando i cicli vitali tra suolo, pianta, animale ed uomo. L'esercizio agricolo viene considerato quale entità organica in cui ogni elemento interagisce con l'insieme. Ne viene una concezione del lavoro agricolo non già come orientato verso un determinato prodotto, bensì come orientato al rispetto dell'intero ciclo vitale entro il quale si inserisce: sollecito dunque di tutti gli organismi che vivono della terra; cauto in tutti gli interventi sull'ambiente; attento a selezionare specie e varietà animali e vegetali in funzione delle condizioni locali; rispettoso di tutte le specie ausiliarie dell'agricoltura ed oculato nell'incrementare la resistenza dei coltivi contro i parassiti e i fitofagi mediante un'opportuna diversificazione delle colture. Per quanto concerne la pecuaria, questa nuova agricoltura provvede segnatamente all'adeguatezza della stabulazione e del foraggiamento (preferibilmente di produzione propria). Seguendo un suo concetto del «giusto», l'agricoltore «biologico» intende lavorare non contro la natura, bensì in concordanza con essa.

La predetta conclusione rivela che il metodo biologico è più una manifestazione d'una precisa mentalità che non una vera tecnica culturale. Questa connotazione appare perspicua nella prima scuola, quella del *metodo biologico-dinamico*, messo a punto nel 1924 da Rudolf Steiner, fondatore del movimento antroposofico. Giusta le indicazioni fornite dai suoi discepoli ci sono, in Svizzera, 110 aziende che seguono tale metodo. Gli adepti difendono col massimo rigore l'approccio globale e non accettano compromesso alcuno quanto all'impiego di prodotti provenienti dall'esterno.

Caratteristiche principali di questo tipo d'agricoltura sono: cure colturali intense, compostaggio del letame cui si aggiungono preparati composti di piante medicinali, considerazione dei fattori cosmici (costellazioni).

Ma il maggior numero di seguaci (600 aziende) li annovera, in Svizzera, il *metodo organico-biologico* creato da H. Müller. Questo metodo raccomanda il compostaggio del letame in superficie ed autorizza l'impiego delle scorie Thomas e del «Patentkali» (potassa scevra di cloro) ancorché siano concimi minerali commerciali; per la protezione dei vegetali, questo metodo consente anche l'uso, in dosi limitate, dei prodotti di sintesi.

Nella Svizzera romanda alcuni agricoltori usano il metodo francese *Lemaire-Boucher* che raccomanda segnatamente le alghe marine come fertilizzante ed anche per la protezione dei vegetali.

Gli esercizi agricoli che praticano la coltura biologica si sono raggruppati in diversi enti di commercializzazione e tutela, quali Biologisch-Dynamischer Produzentenverein, per la vendita dei prodotti DEMETER, Biofarm-Genossenschaft Kleindietwil (metodo Biofarm), Schweizerische Gesellschaft für biologischen Landbau, in Fehralt Dorf, PROGANA, a Middel (metodo Lemaire-Boucher), Anbau-und Verwertungsgenossenschaft, AVG, in Galmiz (metodo organico biologico).

Tutti questi metodi hanno due elementi in comune: tendono a realizzare un'agricoltura ecologica e mirano a conservare intatto l'equilibrio biologico, nel cui quadro parassiti e fitofagi sono meno pericolosi. Conseguentemente essi vietano quasi totalmente i prodotti chimici come fertilizzanti e pesticidi. Gli adepti del metodo organico-biologico impiegano taluni prodotti chimici per la protezione dei vegetali (zolfo, preparati cuprici, permanganato di potassio), tuttavia lo fanno solo perché l'agricoltura biologica non è ancora applicata su larga scala e, quando lo fosse, anche questo loro ristrettissimo ricorso alla chimica diverrebbe (lo sperano) superfluo.

I rappresentanti dell'agricoltura biologica asseriscono che il tenore in sostanze nutritive e attive dei loro prodotti differisce da quello dei prodotti agricoli usuali.

Seguendo un metodo biologico non si hanno residui chimici, e ricerche comparate dimostrano che, in condizioni pari, i prodotti biologici risultano sovente più ricchi di sostanze minerali e di vitamine. Va però anche detto che i frutti «biologici» sono più piccoli, ma, secondo gli adepti, sopportano meglio l'immagazzinamento, purché non insorga, in tal periodo, qualche malattia. Comunque non esiste, oggi ancora, nessun metodo soddisfacente che consenta d'affermare che tal prodotto messo sul mercato sia stato veramente coltivato con un metodo biologico.

Per questa ragione, e per evitare abusi, gli agricoltori «biologici» si sono riuniti in una associazione delle organizzazioni svizzere d'agricoltura biologica ed hanno creato un marchio d'origine unico, giustificato da direttive comuni concernenti la vendita dei prodotti biologici. L'associazione vigila affinché gli agricoltori che utilizzano il marchio rispettino le direttive.

In Svizzera solo mille aziende (su un totale di 125 000) si attengono a metodi colturali biologici; per contro questi metodi sono assai seguiti dai non agricoltori che tengono un orto.

323 Programmi di ricerca ed altri aiuti federali all'agricoltura biologica

323.1 Ricerca

Data la loro origine, gli enti federali che si occupano della ricerca agronomica sono vicini all'agricoltura usuale, ma non si sentono punto vincolati a determinati metodi colturali, anzi considerano che il loro compito consista nello stabilire criteri meramente oggettivi, ancorché orientati in radice su due preminenti finalità: un'alimentazione sana e la protezione dell'ambiente. Occorre nondimeno considerare anche la potenzialità produttiva e la redditività.

Seguendo questa concezione basilare, si eseguono attualmente numerosi programmi di ricerca volti a ridurre l'impiego della chimica, pochi però sono dedicati all'agricoltura biologica considerata come metodo globale. Su un totale di circa 70 milioni di franchi dedicati alla ricerca agronomica e alla divulgazione (di cui 10 milioni vanno ai PF), da 8 a 9 milioni (stima delle stazioni di ricerca) risultano destinati a programmi concernenti metodi di coltura biologica, nell'accezione più ampia del termine. Ciò rappresenta circa $\frac{1}{5}$ delle spese di ricerca propriamente dette (le stazioni di ricerca utilizzano circa la metà dei crediti per lavori di controllo). Tre ricerche comparative, concernenti taluni aspetti dell'agricoltura biologica in quanto sistema, ricevono circa 265 000 franchi all'anno (maggiori dettagli più sotto).

Una parte importante delle ricerche effettuate, nelle stazioni federali, nel campo dell'agricoltura biologica in senso lato concernono il *metodo della produzione vegetale integrata*. Con questo metodo ci si sforza, mediante cure specifiche ed un'oculata scelta dell'ubicazione e delle varietà, di creare condizioni favorevoli alla vegetazione. Inoltre si mira a differire l'impiego degli antiparassitari sino al momento in cui la popolazione parassita fitofaga minaccia di varcare la soglia del danno economicamente accettabile. Si tenta anche di sostituire i prodotti chimici con metodi biologici. Per combattere le specie nocive si utilizzano con successo, secondo le circostanze, gli imenotteri parassiti, gli acari predatori, i funghi, le trappole, i richiami sessuali (si ricorre, cioè, ai loro nemici naturali oppure ad artifici o a falsi stimoli che impediscono la riproduzione).

Inoltre si creano nuove varietà vegetali che resistono bene a taluni fitofagi: esistono varietà di mele resistenti alla ticchiolatura, varietà che presentano tuttavia anche certi inconvenienti.

Si sta ora esaminando la possibilità d'introdurre colture intercalari, per esempio nelle vigne o nei campi di granoturco, per sostit-

tuire parzialmente l'azoto minerale e proteggere il suolo dall'erosione. Prove analoghe vengono effettuate con specie vegetali appropriate alla coltura intercalare nelle coltivazioni in serra di pomodori e di cetrioli.

Per combattere le erbacce si raccomanda il lavoro meccanico del suolo o una rotazione colturale appropriata. Si sfrutta quanto possibile la situazione concorrenziale tra pianta coltivata ed erbaccia o tra la coltura intercalare e le erbacce.

Inoltre si fanno prove sulla preparazione e l'impiego del composto di letame nonché ricerche sulla microbiologia del suolo.

L'elenco dei programmi di ricerca delle stazioni agronomiche nel settore della produzione integrata è veramente impressionante e mette bene in rilievo gli sforzi importanti che si stanno conducendo affinché l'agricoltura rispetti l'ambiente.

Menzioniamo qui brevemente tre *esperienze comparative* incentrate sulla coltura biologica in quanto sistema.

La Stazione di ricerche d'agrochimica e di igiene ambientale di Liebefeld/Berna procede, assieme all'Istituto privato di ricerche per l'agricoltura di Oberwil, a prove comparative di lungo periodo sulle rese giusta i metodi biologico-dinamico, organico-biologico e usuale (*prove DOC*). Questi lavori concernono solo la produzione vegetale. Si comparano le rese di sei colture esercitate secondo schemi di rotazione differenti. Il programma è stato avviato nel 1978 e deve continuare sino al 1991. Per ora non si possono trarre ancora conclusioni definitive.

La Stazione di ricerche ortovitifruccicole di Wädenswil ha effettuato assieme all'Istituto di ricerche d'Oberwil delle prove su taluni prodotti onde determinare l'influenza del metodo biologico, da un lato, e usuale, dall'altro, circa il *tenore in nitrati* delle insalate. Risulta da queste prove comparative che le condizioni d'insolazione durante il ciclo vegetativo svolgono un ruolo ben più importante del modo di coltura. Allorché l'insolazione è cattiva, alla fine dell'autunno e in inverno, si trova in tutte le insalate lo stesso elevato tenore di nitrati. Durante i sei mesi estivi, le insalate accumulano una ben minore quantità di nitrati, siano esse coltivate con l'uno o con l'altro metodo. Tuttavia le insalate provenienti da colture biologiche presentano un più debole tenore di nitrati di quelle provenienti dalle colture usuali. Le prove fatte per determinare se sia possibile, mediante un'appropriata selezione delle varietà, ridurre detta accumulazione nei legumi a foglia non sono a tutt'oggi concludenti. Sembra che l'accumulazione di nitrati sia un processo fisiologico normale, non già un eccesso imputabile a un comportamento inadeguato della pianta. Nel 1983 inizierà in Oberwil la ricerca di varietà puntualmente adeguate alla coltura su terreno esclusivamente fertilizzato con il composto.

A contare dal 1979, la Stazione di ricerche d'economia aziendale

e genio rurale di Tänikon conduce innanzi, con la collaborazione dell'Istituto di ricerche di Oberwil, prove comparative sulla redditività dell'agricoltura biologica in una serie di aziende di tipo biologico e di tipo usuale. Da queste prove non appare uno scarto di redditività notevole a sfavore delle aziende biologiche. Si dice che il reddito agricolo di queste ultime sia leggermente inferiore a quello delle aziende di tipo usuale, di circa il 15 per cento, ma questo scarto non è stato verificato statisticamente. Inoltre le differenze accertate all'interno di gruppi di comparazione sono considerevoli. Come che sia, i risultati ottenuti dalla Stazione di Tänikon sono ancora provvisori e richiedono ulteriori verifiche.

Di per sé non vi è ragione alcuna perché, nell'agricoltura biologica, il volume di lavoro risulti nettamente maggiore o il reddito sensibilmente inferiore, ancorché non si possa sempre chiedere un prezzo più elevato per i prodotti biologici, per esempio per il latte. Sembra piuttosto che i risultati, buoni o cattivi, dipendano molto di più dallo stile di direzione dell'azienda, dal capo stesso, dal clima e dalla situazione più che dal metodo colturale.

A parte queste prove congiunte, possiamo includere nella ricerca federale anche i progetti finanziati dal Fondo nazionale per le ricerche scientifiche o dalla Commissione per il promovimento delle ricerche scientifiche. A contare dal 1966, le somme così erogate toccano una media di 110 000 franchi all'anno e vengono versate, in maggior parte, all'Istituto di ricerche di Oberwil.

Allo stato attuale delle conoscenze, le stazioni di ricerche agronomiche ritengono che sia possibile diminuire ulteriormente la quantità di prodotti chimici utilizzati in agricoltura (badando ad un impiego adeguato, è stato possibile, in taluni casi, ridurre di ben due terzi la quantità dei fertilizzanti), ma che non sia indicato per un'azienda rinunciare totalmente ai prodotti, in parte di sintesi, che provengono dall'esterno. Si ritiene che, per conseguire una produzione quantitativamente redditiva e beneficiare di una resa pressoché assicurata, come anche per ottenere prodotti agricoli di qualità eccellente, resti indispensabile ricorrere ai prodotti anti-parassitari e ai fertilizzanti minerali. Con queste materie ausiliarie, la produzione acquisisce sicurezza e diviene più semplice che non ricorrendo all'agricoltura biologica. Visto però il carico inquinante nonché il residuo chimico riscontrato nei prodotti alimentari, appare necessario, allorché si fa capo ai prodotti chimici, di utilizzarli con cura, con piena consapevolezza delle proprie responsabilità.

Da questo punto di vista, alcuni oppongono all'agricoltura biologica il fatto che, anche lasciando intatto l'equilibrio biologico, vale a dire anche realizzando un esercizio agricolo in circuito chiuso, non si può evitare che le piante coltivate vengano colpite da malattie o subiscano gli attacchi dei fitofagi.

Le stazioni di ricerche non ammettono comunque il rimprovero

giusta il quale i loro lavori avrebbero solo un carattere puntuale e negligerebbero lo studio globale del problema. I loro programmi volti a studiare una protezione integrata dei vegetali costituiscono invero un tutto. Numerosi progetti consentono del pari di fornire basi utili all'agricoltura biologica, segnatamente nel settore della biologia dei mezzi ausiliari e dei fitofagi o in quello della microbiologia degli organismi che vivono della terra.

323.2 *Divulgazione e formazione*

Le stazioni di ricerche agronomiche, consigliando gli agricoltori, trasferiscono i risultati delle loro ricerche nella prassi. All'uopo, le stazioni organizzano per esempio giornate di lavoro con i servizi cantonali di divulgazione agricola e con le commissioni tecniche delle organizzazioni agricole, fanno dimostrazioni pubbliche nei loro laboratori, pubblicano articoli in riviste proprie e stampano anche opuscoli su temi particolari utilizzati poi dai servizi di divulgazione agricola e dalle scuole d'agricoltura.

Nel Cantone di Zurigo il servizio di divulgazione dell'Istituto di ricerche di Oberwil è ufficialmente riconosciuto e beneficia quindi di un aiuto finanziario; i Cantoni di Basilea Campagna e dei Grigioni sostengono finanziariamente l'attività di questo servizio di divulgazione, mentre il Cantone di Berna gli ha dato solo due volte un sussidio attingendo al credito del delegato ai metodi colturali ecologici. La divulgazione è compito cantonale; la Confederazione aiuta finanziariamente soltanto i servizi di divulgazione che ricevono già anche contributi cantonali.

Rispondendo a una domanda dei Cantoni di Zurigo e di Berna, l'Ufficio federale dell'agricoltura dichiarava che la Confederazione sussidia le spese cantonali connesse con i mandati che i Cantoni affidano al servizio di divulgazione dell'Istituto di ricerche di Oberwil. Questo può fatturare ai Cantoni le consultazioni date agli agricoltori; la Confederazione accorda ai Cantoni, sull'ammontare della fattura, il sussidio previsto nell'ordinanza sulla formazione professionale agricola.

D'altra parte cinque Cantoni (ZH, BE, AG, OW, TG) hanno imposto ai responsabili dei servizi ufficiali di divulgazione di dare anche informazioni sull'agricoltura biologica.

Le due centrali svizzere di divulgazione agricola raccomandano, in base ai risultati delle ricerche agronomiche, di utilizzare con moderazione la chimica nell'agricoltura. Esiste una documentazione concernente l'agricoltura biologica in quanto sistema. Queste due centrali organizzano un corso sull'agricoltura biologica (a Lindau, con la partecipazione dell'Istituto di ricerche di Oberwil) e indirizzano gli agricoltori intenzionati a passare al metodo biologico all'Istituto per l'agricoltura biologica di Oberwil.

A tutti i livelli della *formazione professionale* (PF, scuole d'ingegneri STS e scuole cantonali d'agricoltura), il metodo di produzione integrata, compresa la protezione integrata dei vegetali, fa parte del programma d'insegnamento. Sinora non è stata istituita al PFZ alcuna cattedra d'agricoltura biologica; ci si limita a presentare l'agricoltura biologica in quanto sistema nel corso di un seminario che gli studenti devono organizzare e, in parte almeno, animare essi stessi.

Nelle *scuole agricole d'ingegneri STS* si presenta agli studenti l'agricoltura biologica con uno scetticismo più o meno scoperto. Si preconizza comunque il ricorso ai metodi biologici nel quadro della produzione integrata. Soltanto il Technicum agricolo svizzero di Zollikofen prevede un corso dato da un consulente tecnico dell'Istituto di ricerche d'Oberwil.

Nelle *scuole cantonali d'agricoltura*, la presentazione dell'agricoltura biologica è affidata di norma solo a conferenzieri che vengono dall'esterno. Ci si sforza innanzitutto di integrare le differenze tecniche colturali in una produzione agricola ottimizzata. In un solo luogo si può vedere un esempio pratico di coltura biologica sistematica ed è a Sissach/BL dove c'è l'unica fattoria svizzera di proprietà statale nella quale si applica il metodo organico-biologico e dove si fanno anche ricerche sull'agricoltura biologica.

324 Ricerca privata nel settore dell'agricoltura biologica. Sue esigenze

Per un esercizio agricolo, il passaggio dal metodo usuale al metodo biologico rappresenta sempre un'avventura ed esige che l'agricoltore si sforzi di elaborare lui stesso le basi di un esercizio adeguato alla situazione della sua azienda nonché al clima. Tuttavia non sempre gli è possibile fare previamente una ricerca propriamente detta. In Svizzera tale ricerca, ai fini dell'agricoltura biologica, è quasi compiutamente centralizzata nell'Istituto di ricerche per l'agricoltura biologica d'Oberwil, più volte menzionato, nonché nella sezione agricola del Goetheanum in Dornach che si occupa dei problemi della ricerca connessi con il metodo biologico-dinamico.

L'Istituto di ricerche d'Oberwil è stato fondato nel 1974 dalla Fondazione svizzera per il promovimento dell'agricoltura biologica. Esso serve innanzitutto come centro di ricerche, ma anche come servizio di divulgazione per gli agricoltori che praticano quel metodo e anche per le aziende d'orticoltura biologica. L'Istituto occupa 14 collaboratori e alcuni praticanti. I suoi bisogni finanziari toccano gli 850 000 franchi all'anno (di cui 300 000 circa per spese fisse). L'Istituto trae introiti dai mandati di ricerca che gli vengono affidati da privati o da enti pubblici; esso riceve anche doni e contributi da benefattori. L'aiuto fornito dalla Confederazione, sulla

base di mandati nel corso degli ultimi anni, ha toccato i 110 000 franchi in media; l'Istituto non riceve nessun altro sussidio federale.

Nel programma di ricerca di questo Istituto il posto centrale è dato alle questioni connesse con la preparazione dei fertilizzanti prodotti nella fattoria in forma solida o liquida. Si procede per esempio a esperimenti comparativi di compostaggio di materie organiche; inoltre l'Istituto studia questioni relative al ciclo della nutrizione vegetale e alla produzione biologica e biotecnica. I ricercatori si interessano, per esempio, alla questione dell'accumulazione dei nitrati nei legumi: una semplice istallazione di cassette lisimetriche permette di misurare la quantità di nitrati, provenienti dal suolo, che vengono dilavati in un recipiente chiuso; in altre parole di costatare la perdita di nitrati per percolazione. In materia di protezione antiparassitaria dei vegetali, si studiano soprattutto i sistemi naturali di difesa della pianta e la possibilità d'influenzarne l'efficacia con metodi culturali (p. es. mediante la formazione di sostanze difensive, le fitoalexine, contro i funghi parassiti della patata). Inoltre questo Istituto conduce innanzi prove di colture intercalari nei campi di grano e di granoturco come anche prove di fertilizzazione, onde comparare gli effetti dei fertilizzanti organici e di quelli minerali. Nel Klettgau si studia l'influenza della coltura sull'ecosistema, in quanto essa travalica pur sempre i limiti della tenuta. Trattasi innanzitutto di fare proposte volte a sfruttare al massimo e in modo diversificato la positura stessa della tenuta e a trar profitto dagli effetti utili che si possono conseguire sistemando adeguatamente il sito. Infine questo Istituto si occupa anche di un progetto di agricoltura biologica a Cochabamba, in Bolivia.

L'Istituto non possiede direttamente una tenuta, bensì lavora in collaborazione con agricoltori che praticano la coltura biologica. Il suo servizio di divulgazione, di tre persone, si occupa di circa 300 aziende ripartite su tutto il territorio nazionale e fornisce i rudimenti dell'agricoltura biologica alle persone che fanno parte dei servizi ufficiali di divulgazione.

Nel settore dell'agricoltura biologica, *le ricerche presentano ancora lacune importanti*. Così sarebbe interessante conoscere l'interazione tra le diverse piante coltivate: si sa per esempio che si possono alternare le carote e le cipolle in modo tale che la mosca della cipolla è tenuta a distanza dall'odore delle carote, mentre la mosca delle carote sfugge l'odore delle cipolle. Ma non si è ancora spinto lo studio sino a cogliere interazioni favorevoli o sfavorevoli esistenti sicuramente tra i vegetali stessi.

Nell'agricoltura biologica, la lotta contro le erbacce costituisce un problema particolare. Quand'è fatta per via meccanica, con la zappa o l'erpice, dà risultati soddisfacenti solo su terreno piatto e con tempo secco. La lotta termica è un metodo non ancora suffi-

cientemente perfezionato. La qualità del letame ha anch'essa grande importanza. Certo si comincia a studiare la preparazione del letame e del colaticcio, ma sono necessari molti progressi. Il fertilizzante organico dovrebbe essere migliorato per esempio mediante una riduzione delle perdite d'azoto e una netta diminuzione degli effetti collaterali nocivi.

Inoltre l'agricoltura biologica è particolarmente interessata al miglioramento delle varietà, dacché la resistenza endogena della pianta riveste importanza fondamentale. Per il grano si tenta inoltre di trovare varietà a foglie larghe che coprano bene il suolo e assicurino conseguentemente una miglior protezione contro il dilavamento.

Infine sarebbe importante sia per i produttori che per i consumatori mettere in punto un metodo che consenta di determinare se un prodotto è stato veramente coltivato giusta una metodologia biologica. Si riesce certo a scoprire i residui chimici degli antiparassitari, ma non è ancora possibile determinare se è stato utilizzato un fertilizzante organico oppure un fertilizzante di sintesi o ancora uno d'origine minerale.

L'Istituto di ricerche non ha il personale né i mezzi finanziari necessari per realizzare tali progetti; per esempio non è in grado di fare prove di foraggiamento del bestiame grosso estese per un lungo periodo, dacché il suo finanziamento è assicurato sempre solo a breve termine.

Certo le prove comparative eseguite in comune con le stazioni di ricerche agronomiche, alle quali l'Istituto partecipa a proprie spese, consentono d'acquisire conoscenze utili sui risultati ottenuti dall'agricoltura biologica; ma sarebbe ancora più utile studiare i metodi che consentono d'aiutare l'agricoltore «biologico» a risolvere i suoi concreti problemi.

Diversi programmi di ricerca realizzati dalle stazioni agronomiche concernono l'agricoltura biologica e possono del pari essere utili ad essa, ma gli addetti di questo metodo ritengono che le stazioni di ricerca dovrebbero studiare ancora di più i grandi fenomeni di interazione e costituire all'uopo più sovente gruppi interdisciplinari di lavoro. Questo desiderio, almeno in parte, è stato realizzato, ma solo nel settore dell'arboricoltura.

L'Istituto di ricerche di Oberwil ha quasi sempre ottenuto gli aiuti chiesti al Fondo nazionale o alla Commissione per il promovimento delle ricerche scientifiche, per contro ha incontrato difficoltà presso l'Ufficio federale dell'agricoltura o le stazioni di ricerche. Un aiuto finanziario in favore della prova DOC dovette essere rifiutato per mancanza di mezzi, mentre la ricerca sulla formazione delle fitoalexine nella patata ha beneficiato di un aiuto solo in seguito ad istanze reiterate; l'Ufficio federale ha rifiutato d'accordare un aiuto finanziario al servizio di divulgazione fino a

quando questo poté provare che la consultazione era stata data a domanda d'uno o di diversi Cantoni.

L'Istituto d'Oberwil fatica inoltre ad ottenere che progetti da esso proposti vengano inclusi nei programmi di lavoro delle stazioni di ricerca o che progetti già in cantiere, ma superanti i suoi propri mezzi, vengano ripresi da una stazione di ricerca (è riuscito per un programma di ricerche sulla preparazione del colaticcio).

Giusta l'ordinanza del 25 giugno 1975 sulla ricerca agronomica (art. 10 seg.), quando trattasi di ricerche speciali, i contributi federali possono di massima essere versati anche ad istituti che non dipendono dalla Confederazione, ma vanno fissati caso per caso e non consentono comunque il sovvenzionamento delle spese fisse, ciò che appunto desidererebbe l'Istituto d'Oberwil. Quest'ultimo è disposto, è vero, a sottoporsi ai controlli connessi con un sussidiamento federale, ma ritiene contrario alle finalità ch'esso ha fissate il fatto di dipendere troppo fortemente dallo Stato; anzi, nell'atto di fondazione è previsto che i contributi ricevuti dall'ente pubblico non devono superare il 45 per cento del totale dei contributi annualmente ricevuti.

325 Interventi parlamentari sull'agricoltura biologica

Nel corso di questi ultimi anni, la preoccupazione per un'alimentazione quanto possibile sana e quella di trovare una via alternativa, quale l'agricoltura biologica, ai metodi colturali usuali sono state al centro di numerose discussioni parlamentari. La mozione *Schalcher*, del 16 dicembre 1970, per l'istituzione di un centro di ricerche sui metodi colturali biologici escludenti l'impiego di prodotti chimici, ha assunto particolare importanza in tale contesto. Il Consiglio federale si è dichiarato pronto a sviluppare la ricerca nel settore dell'agricoltura biologica; occorre, diceva, che in tema di ricerche agronomiche l'accento venga messo su finalità nuove; invece di ragionare in termini puramente quantitativi, occorre indagare l'aspetto qualitativo della produzione agricola. Non è necessario però istituire una nuova stazione di ricerche. Il Consiglio nazionale ha seguito la proposta del Consiglio federale e ha accolto la mozione sotto forma di postulato.

Tuttavia, per rendere chiaro che la Confederazione aveva di fronte un interlocutore valido, rispondente alle condizioni richieste per ricevere, se del caso, un aiuto federale, il consigliere nazionale *Schalcher* istituì la Fondazione svizzera per la protezione dell'agricoltura biologica da cui appunto dipende l'Istituto di ricerche di Oberwil.

Il 5 ottobre 1978, il consigliere nazionale *Morel* depositava una mozione affinché fossero presi i provvedimenti seguenti: mezzi finanziari accresciuti in favore della ricerca; istituzione di una cat-

tedra d'agricoltura biologica nel Politecnico federale; sostegno, tramite i centri ufficiali di divulgazione, dei metodi dell'agricoltura biologica e aiuto finanziario agli enti privati riconosciuti.

Il Consiglio federale fece osservare che l'Istituto di ricerche di Oberwil già riceveva sussidi federali. Data l'estensione del settore da trattare, diceva ancora il Consiglio federale, l'istituzione di una cattedra specializzata presenterebbe difficoltà e deformerebbe il programma di studio e inoltre esiste già un seminario in cui questa tematica viene trattata. Per quanto concerne i centri di divulgazione, l'Esecutivo richiamava l'autonomia dell'Associazione svizzera per la promozione e la divulgazione agricola che occorre pur rispettare anche se i sussidi versati dalla Confederazione sono elevati assai. La mozione venne accolta sotto forma di postulato.

Il 6 marzo 1980, il consigliere nazionale *Neukomm* chiedeva mediante mozione che fossero emanate prescrizioni sui metodi colturali e sulla designazione dei prodotti nel settore dell'agricoltura «ecologica»; chiedeva inoltre che fossero esattamente definite le nozioni utilizzate come, appunto, «biologico» ecc., onde lottare contro gli abusi. Il Consiglio federale rispose che non toccava allo Stato emanare prescrizioni concernenti nozioni quali «biologico» o «ecologico» dal momento anche che non era possibile definirle scientificamente. D'altro canto, il controllo della tecnica produttiva utilizzata verrebbe a costare molto caro. La domanda volta alla definizione della nozione di «agricoltura biologica» fu combattuta nel Consiglio prima di tutto perché non era possibile definire la nozione in modo soddisfacente e, in secondo luogo, dacché la definizione stessa avrebbe comportato una netta discriminazione a sfavore dell'agricoltura non biologica. Per contro, il Consiglio nazionale ritenne che importava lottare contro gli abusi riscontrati sul mercato. In questo spirito la mozione fu accolta sotto forma di postulato.

Infine, il 19 giugno 1980, il consigliere nazionale *Schalcher* depositò un postulato mediante il quale pregava l'Esecutivo di presentare un rapporto completo indicante:

- sotto quale forma la ricerca sui metodi paralleli d'esercizio agricolo beneficia del sostegno dei poteri pubblici;
- come vengono studiati gli effetti prodotti dalla chimizzazione dell'agricoltura sull'ambiente;
- in qual misura la protezione integrata dei vegetali sia oggetto di ricerche e in qual misura l'agricoltore può beneficiare di un servizio d'informazione e di consultazione ben organizzato, che l'orienti sulle questioni relative a questa protezione e sui metodi d'esercizio agricolo che possono sostituire i metodi usuali.

Il postulato è stato trasmesso al Consiglio federale nella sessione estiva del 1981. Nessun seguito gli è stato dato a tutt'oggi.

Osservazioni preliminari

Il compito di fare raccomandazioni concernenti l'attività esercitata dalla Confederazione incombe alla nostra Commissione della gestione. Tuttavia non bisogna preterire il fatto che, in agricoltura, spetta in primo luogo al gestore assicurare le proprie responsabilità, dacché l'iniziativa privata deve assumersi il ruolo decisivo.

Inoltre il presente rapporto si limita all'agricoltura biologica, piccolo settore dell'agricoltura generale, e, nel campo dell'agricoltura biologica, unicamente ai problemi della ricerca. Non trattasi dunque di determinare quale delle due forme d'esercizio agricolo sia la migliore; per contro la nostra finalità è di promuovere la ricerca onde ottimalizzare le conoscenze acquisite, su un versante come sull'altro, nell'interesse generale.

331.1 L'intera agricoltura, a dir vero, è biologica. Tuttavia il termine «biologico» si è affermato nel nostro Paese per designare un modo d'esercizio ecologico alternativo. Inoltre si parla di protezione biologica delle piante. Occorre definire queste nozioni:

- *protezione biologica dei vegetali*: questa espressione designa l'utilizzazione parallela, nell'agricoltura moderna di tipo usuale, di metodi biologici e di prodotti chimici. I metodi colturali biologici divengono allora un elemento della produzione integrata;
- *agricoltura biologica*: trattasi per contro di un sistema integrato d'esercizio agricolo nel quale ci si sforza, rispettando intatto il ciclo biologico, d'evitare interventi mediante prodotti chimici.

Col primo di questi metodi, ci si serve di tecniche di coltura biologica in quanto mezzo che consente di evitare gli effetti secondari nefasti di un sistema tecnologico; nel secondo metodo si fa capo a queste tecniche per creare un ciclo biologico quanto possibile chiuso, che renda superfluo il ricorso ai prodotti chimici.

331.2 Come *finalità di lungo periodo* sembra auspicabile che i metodi della protezione biologica dei vegetali possano sostituirsi al massimo, nella pratica, all'impiego di prodotti chimici. I residui chimici riscontrabili attualmente negli alimenti sono di così lieve entità da non presentare pericolo per la salute dei consumatori, eccezion fatta di taluni casi isolati di infrazione flagrante alle prescrizioni vigenti; ma nella prospettiva del lungo periodo e del carico inquinante, nonché del pericolo potenziale per l'uomo, occorre evitare di assumere un rischio qualsiasi in questo contesto tanto più che si conoscono ancora troppo poco gli effetti cumulati che le diverse sostanze possono avere.

331.3 *L'importanza dell'agricoltura biologica* per la nostra società risiede segnatamente nel fatto che questo metodo offre preziose indica-

zioni all'agricoltura e alla ricerca agricola. È certo nell'interesse dell'insieme dell'agricoltura e in quello dei consumatori che esista un pluralismo di sistemi colturali e un dialogo aperto fra gli adepti dei diversi sistemi. I consumatori devono aver campo di scegliere liberamente fra i prodotti di diversa provenienza.

- 331.4 L'agricoltura biologica intende *controbilanciare* la dinamica propria dell'impiego dei prodotti chimici nell'agricoltura. La polarizzazione così creata è veramente auspicabile, ma una «guerra di religione» tra l'agricoltura usuale e l'agricoltura biologica sarebbe priva di senso. I rapporti fra queste due scuole sono attualmente connotati da maggior obiettività e si riconosce oggi che questi diversi metodi possono darsi mutuamente utili impulsi.

Occorre rilevare che l'applicazione dei metodi biologici esige dal produttore conoscenze più estese che non l'impiego di prodotti chimici efficaci.

- 331.5 Le ricerche fatte sinora dai servizi federali per promuovere il *metodo di produzione integrata dei vegetali* costituiscono un contributo utile. Bisogna felicitarsi che già attualmente si accordi una certa importanza a questo problema; tuttavia occorrerebbe promuovere ancor più la ricerca e la divulgazione in questo preciso settore.

- 331.6 Certo l'analisi dei risultati dell'*agricoltura biologica in quanto sistema* non ha, a tutt'oggi, consentito di trarre conclusioni definitive, ma ha pur dato indizi netti che fanno pensare che l'agricoltura biologica è una forma colturale da prendere molto sul serio. La ricerca eseguita in questo settore è fatta nell'interesse pubblico.

- 331.7 La *ricerca* nel settore dell'*agricoltura biologica* deve tendere principalmente a promuovere lo sviluppo di questa tecnica, vale a dire a studiare i metodi che aiuteranno l'agricoltura biologica stessa a risolvere i suoi problemi. Occorre del pari tener conto delle esigenze menzionate al numero 224. La questione che, in questo contesto, si pone con la massima acuità è la seguente: un equilibrio biologico intatto consente di ridurre gli attacchi delle malattie e dei fitofagi a un livello economicamente accettabile?

332 Ricerca, divulgazione e formazione

- 332.1 Con otto-nove milioni di franchi, la *ricerca* sui metodi biologici di produzione nell'accezione più ampia del termine (produzione che è parte integrante dell'agricoltura di tipo usuale) rappresenta soltanto un quinto dell'ammontare totale destinato alla ricerca agronomica. Occorrerebbe riservare più ingenti mezzi finanziari al settore della produzione integrata dei vegetali, nonché alla creazione di nuove varietà vegetali, e ridurre d'altrettanto i mezzi destinati alla ricerca in altri settori della produzione vegetale, nonché ai

compiti di controllo incombenti alle stazioni di ricerca, soprattutto quanto ai controlli ordinari e a quelli che non sono autofinanziati mediante tasse che coprano i costi.

L'ispezione da noi fatta dimostra che 400 000 franchi rappresentano una base molto modesta per studiare le caratteristiche di un equilibrio biologico possibilmente intatto. Comparati con i bisogni, questi mezzi vanno qualificati di insufficienti.

332.2 Tenuto conto dei mezzi finanziari di cui dispone, l'Istituto di ricerche sull'agricoltura biologica d'Oberwil svolge un lavoro notevole. L'incoraggiamento dato dalla Confederazione all'agricoltura biologica in quanto sistema dovrà, anche in avvenire, tendere innanzitutto a sostenere l'esecuzione di progetti ben determinati. Per questa ragione occorrerebbe d'ora innanzi che l'Ufficio federale dell'agricoltura desse prova, valutando le istanze dell'Istituto di ricerche di Oberwil, di maggior comprensione di fronte a questo approccio alternativo della questione agricola.

Inoltre occorre esaminare la possibilità, per lo Stato centrale, di versare un ammontare fisso destinato a coprire talune spese di base dell'Istituto di ricerche, ammontare che verrebbe prelevato sul credito stanziato in favore della ricerca agronomica. Si pensa innanzitutto ai costi non vincolati a un progetto determinato, come per esempio ai costi delle affittanze, al materiale e agli impianti e eventualmente alla segreteria dell'Istituto.

332.3 Oltre alla ricerca, la *divulgazione* nel settore della coltura biologica merita di essere potenziata. Anche i servizi ufficiali di divulgazione agricola dovrebbero sforzarsi di dare o di far dare agli agricoltori desiderosi di passare a questo metodo consigli in tema d'agricoltura biologica. Nei grandi Cantoni agricoli si potrebbe, occorrendo, formare in modo specifico dei consulenti di divulgazione in materia d'agricoltura biologica. Rallegra constatare che, nel quadro dei corsi di perfezionamento, si insegnano anche ai consulenti aziendali i metodi di coltura biologica, corsi organizzati dal Servizio romando di divulgazione agricola SRVA con il concorso di specialisti dell'Istituto di ricerche di Oberwil.

Inoltre occorrerebbe studiare la possibilità, per il servizio di divulgazione dell'Istituto di ricerche di Oberwil, d'essere riconosciuto dall'Ufficio federale dell'agricoltura e di ricevere sussidi direttamente dalla Confederazione. Dato che l'articolo 49 dell'ordinanza sulla formazione professionale (RS 915.1) prevede che i servizi di divulgazione possono avere carattere privato, un riconoscimento giusta l'articolo 65 dovrebbe essere possibile come anche il versamento di un contributo giusta l'articolo 75. Considerato il riparto futuro dei compiti tra Stato centrale e Cantoni in questo settore, ci si può chiedere se il servizio di divulgazione di questo Istituto non possa esser messo su piede d'uguaglianza con le centrali, dato che la sua azione si estende a tutta la Svizzera.

- 332.4 Occorre migliorare il modo in cui è presentata l'agricoltura biologica nei corsi di *formazione* agricola.
- 332.5 È vero che esiste presso il PFZ un istituto di ricerca per l'alimentazione degli animali, ma non c'è n'è per quella degli uomini. Non vi sono dunque basi scientifiche sufficienti. A medio termine converrebbe creare un istituto di ricerche sull'alimentazione umana presso il PFZ.

333 Problemi collegati con la nostra ispezione

- 333.1 Finché mancherà un metodo che consenta di distinguere i prodotti biologici dagli altri sussisterà il pericolo che l'acquirente sia indotto in errore. Appare estremamente difficile in pratica proteggere efficacemente il consumatore contro gli abusi; tuttavia le prescrizioni nel settore della polizia degli alimentari, costituenti attualmente la base giuridica, bastano ad assicurare la repressione delle pratiche sleali. Le direttive private concernenti la vendita di prodotti biologici rappresentano un altro mezzo per promuovere la lealtà commerciale. Per il resto occorre attendere le conclusioni del gruppo di lavoro dell'Ufficio federale della sanità pubblica.
- 333.2 Un rappresentante delle cerchie agricole biologiche dovrebbe far parte della *Commissione consultiva* per le stazioni federali di ricerche agronomiche.
- 333.3 Occorre combattere, mediante una politica d'*informazione* aperta, il sentimento d'incertezza diffusosi nella popolazione circa la qualità degli alimentari offerti. Il «Comitato di coordinamento per le derrate alimentari», costituito dai tre uffici federali interessati (agricoltura, sanità e veterinaria), dovrebbe assicurare in modo continuo l'informazione sulle questioni relative ai prodotti agricoli biologici.
- 333.4 La questione di un'alimentazione sana della popolazione dev'essere inserita in un più vasto contesto; apparirà allora chiaramente che il controllo esercitato sull'impiego dei prodotti di sintesi in agricoltura e nel commercio degli alimentari è relativamente severo.
- 333.5 Il pericolo cui trovasi esposta la salute dell'uomo è sovente maggiore nei settori che non ricadono sotto l'ambito della *legge sui veleni*. Per citare un solo esempio, si teme che questa legge, che non contiene alcun articolo sulle finalità, serva in pratica piuttosto ad avvertire il pubblico che non a prevenire i pericoli per la salute. Ma queste questioni vanno esaminate ancora dalla nostra Commissione.
- 333.6 Tra i prodotti agricoli, quelli importati comportano il massimo indice d'incertezza. Non vi è *responsabilità* causale degli *importatori* per le infrazioni alle prescrizioni svizzere in tema di polizia

delle derrate alimentari. Questo problema dovrà essere risolto nel quadro della revisione della legge sul commercio degli alimentari.

- 333.7 La razionalizzazione dell'organizzazione e la specializzazione delle stazioni federali di ricerche agricole esigono uno scambio di informazioni intenso e l'istituzione di gruppi interdisciplinari di lavoro affinché si possa avere una *veduta d'insieme* della situazione. Questi gruppi non dovrebbero limitarsi a studiare settori speciali o restringersi ad esaminare il lavoro delle stazioni di ricerca, bensì dovrebbero studiare le interrelazioni tra le diverse discipline e i diversi metodi.

Del resto, la questione del coordinamento tra le stazioni di ricerca, nonché quella del ruolo delle commissioni consultive ad esse aggregate e della Commissione per la ricerca agronomica, non sono ancora risolte e la nostra Commissione della gestione dovrà chiarire ulteriormente questi problemi (eventualmente in una con la Commissione delle finanze).

- 334 La nostra Commissione ha raccomandato al Consiglio federale d'esaminare le sue conclusioni e di trasmetterle, ove occorresse, ai servizi competenti della Confederazione e dei Cantoni. Essa ha pregato l'Esecutivo di farle conoscere, entro la fine di marzo 1983, le sue intenzioni circa la procedura da applicare per dar seguito al presente rapporto.

34 **Parere del Consiglio federale del 30 marzo 1983**

Il Consiglio federale ha preso atto del rapporto che precede. Esso ha incaricato il Dipartimento federale dell'economia pubblica di studiarlo. Il Dipartimento prevede che una Commissione peritale dovrà esaminare il rapporto in dettaglio; questa Commissione sarà posta sotto l'autorità del direttore dell'Ufficio federale dell'agricoltura e includerà due rappresentanti di ciascuno degli organi seguenti: stazioni di ricerca, Commissione per la ricerca agronomica, Commissione consultiva per le stazioni federali di ricerca agronomica ed infine anche settore delle colture dette biologiche. Le questioni concernenti altri uffici verranno esaminate caso per caso, in presenza dei rappresentanti dei medesimi. La Commissione ha tempo sino alla fine del 1983 per presentare un suo rapporto al Dipartimento dell'economia pubblica. Il Consiglio federale tornerà allora sulla tematica qui sollevata dalla Commissione della gestione.

Nella misura in cui il rapporto della Commissione della gestione concerne il riparto dei compiti tra lo Stato centrale e i Cantoni, il Consiglio federale può però già dare il suo avviso, che deve essere considerato provvisorio, circa il tema esposto nel capo 332 del rapporto medesimo (ricerca, divulgazione e formazione).

Nel settore delle ricerche agronomiche il riparto dei compiti tra Stato centrale, Cantoni ed istituzioni private è relativamente chiaro: i compiti vengono suddivisi tra le stazioni federali di ricerca, il Fondo nazionale, che promuove concreti progetti, l'Ufficio federale dell'agricoltura ed altre istituzioni. Nel numero 332.2 del rapporto della Commissione della gestione, si prospetta la possibilità di un contributo stabile della Confederazione a taluni costi fissi dell'Istituto di ricerche d'agricoltura biologica in Oberwil, contributo che verrebbe addossato al credito per le ricerche agronomiche.

Ma se vogliamo conservare il chiaro riparto dei compiti, cui si è accennato qui sopra, tra lo Stato centrale, i Cantoni e gli istituti privati di ricerca, non ci sembra auspicabile di attuare questa idea della Commissione. L'assegnazione di un sussidio durevole istituirebbe un'interdipendenza che potrebbe suscitare la presentazione di altre istanze né sarebbe, eventualmente, rispondente all'interesse a lungo termine dell'Istituto di ricerche in agricoltura biologica. Occorre inoltre rilevare che i crediti per la ricerca accordati dal Fondo nazionale, per esempio, sono già calcolati in modo da poter coprire anche una parte delle spese correnti d'amministrazione. Le strutture esistenti della ricerca — stazioni di ricerche agronomiche, da un lato, mandati specifici di ricerca (dell'Ufficio federale dell'agricoltura, per esempio) d'altro lato — consentono perfettamente di tener conto dei desideri espressi a sostegno di una ricerca accresciuta nel settore delle colture dette biologiche.

Divulgazione

(n. 332.3)

Il progetto di nuovo riparto dei compiti propone, nella sua seconda parte, di decentrare la divulgazione agricola, onde lasciare interamente a carico dello Stato centrale il finanziamento dei servizi nazionali di divulgazione di Losanna e Lindau-Eschikon per trasferire ai Cantoni totalmente l'onere dei servizi di divulgazione installati sul loro territorio. Sembra che la prima parte di questa proposta incontri un netto favore. Si potrebbe perfettamente concepire che l'Istituto di ricerche in agricoltura biologica venga posto sullo stesso piede delle due centrali di divulgazione. Noi ci chiediamo tuttavia se sia razionale offrire così senz'altro una divulgazione il cui contenuto differisce talmente da un istituto all'altro. Appare più conforme alla natura di un servizio nazionale di divulgazione presentare un ventaglio molto ampio di possibilità di perfezionamento e di formazione, e ciò già si fa in parte proprio con il concorso dell'Istituto di ricerche in agricoltura biologica.

Questo Istituto, giusta le finalità che si è prefissate, gode di una

posizione relativamente indipendente che gli consente anche di agire come pioniere. I vantaggi e gli inconvenienti inerenti a una simile situazione sono analoghi a quelli noti ad ogni istituzione di ugual rango e attiva in altri campi, quali la protezione ecologica, la sistemazione regionale e il management, onde l'Istituto d'agricoltura biologica dovrebbe essere trattato come queste altre istituzioni. Qualora le colture dette biologiche dovessero imporsi più nettamente a medio termine, l'Istituto d'Oberwil potrebbe allora benissimo, qualora lo desiderasse, venir integrato viemeglio nella ricerca e nella divulgazione operate a cura della Confederazione.

III

Allegati

Allegato 1

Elenco delle domande trattate dalle Commissioni della gestione nel 1982

Annualmente, le Commissioni della gestione ricevono numerose comunicazioni e domande, che esse utilizzano nell'esercizio dell'alta vigilanza. Qui di seguito sono elencate le domande che sono state trattate come affari indipendenti. Non sono menzionate le domande inoltrate da funzionari federali.

Ogni anno non può essere dato formalmente corso a diverse domande. È però generalmente tenuto conto delle loro osservazioni nel quadro dell'alta vigilanza.

1 Consiglio degli Stati

1.1 *A. Geissmann, Hüglingen contro Tribunale federale*

Il rimprovero di diniego materiale di giustizia da parte del Tribunale federale, espresso nella domanda, non è fondato e non può essere esaminato dal Parlamento, dacché quest'ultimo deve limitarsi all'esame dei casi di diniego formale di giustizia. Le due commissioni hanno risposto analogamente al richiedente.

1.2 *A. Syfrig contro Tribunale federale*

L'applicazione della procedura sommaria prevista nell'articolo 92 della legge federale sull'organizzazione giudiziaria rientra nell'ambito del potere d'apprezzamento del Tribunale; in nessun caso, costituisce una violazione che impedisce a un ricorso di diritto pubblico manifestamente infondato l'accesso alla corte suprema.

1.3 *Ph. Volery, Ginevra, contro Tribunale federale*

Su desiderio della Commissione della gestione, la prassi del Tribunale federale in materia di fissazione di termini per l'anticipazione delle spese è stata adeguata, in considerazione di questo caso, in modo che siano generalmente concessi 14 giorni. Anche la data delle deliberazioni pubbliche, cui le parti possono assistere senza intervenire nel procedimento, deve normalmente essere comunicata, su domanda, 14 giorni prima delle deliberazioni.

2 Consiglio nazionale

2.1 *L. Brodmann, Arlesheim, contro Consiglio federale*

Il Consiglio federale ha eccezionalmente gravato di un modesto importo di spese una decisione negativa inerente a una denuncia

all'autorità di vigilanza. Questa misura rientrava nell'ambito del suo potere d'apprezzamento. Per contro, la Commissione della gestione lo ha invitato ad astenersi dall'ordinare la responsabilità solidale di più autori di domande indipendenti. L'Esecutivo ha accettato.

2.2 *J. Bucher, Schwerzenbach, contro Tribunale federale*

La domanda, che critica la giurisprudenza di diritto civile del Tribunale federale, non può pertanto essere trattata. Al richiedente sono state comunicate le necessarie spiegazioni giuridiche.

2.3 *R. Fischbacher, St. Margrethen, contro Consiglio federale*

Il regolamento del 17 marzo 1976 concernente la navigazione sul lago di Costanza sembra essere redazionalmente una semplice decisione di messa in vigore di un disegno d'ordinanza di una commissione internazionale. L'ordinanza del Consiglio federale ha però traslato materialmente il disegno nel diritto interno. L'Esecutivo ha assicurato la Commissione della gestione che d'ora in poi, in tali casi, provvederà per una migliore formulazione giuridica.

2.4 *P. Fischer, Lucerna, contro Ufficio federale delle assicurazioni sociali*

Su suggerimento del dr. Fischer, la Commissione della gestione ha esaminato in modo più particolareggiato talune questioni concernenti l'esecuzione dell'assicurazione-invalidità, in particolare per quanto concerne i centri medici d'osservazione dell'AI (COMAI). Essa continuerà a dedicarvi un interesse particolare.

2.5 *K. Gasser, Nidau, contro Tribunale federale*

Il richiedente pretende nuovamente che la stima ufficiale di un fondo, risalente al 1980, non ha mai acquisito forza di cosa giudicata. Giustifica il suo parere allegando d'aver presentato una pertinente domanda all'Assemblea federale. Il suo punto di vista è giuridicamente inesatto in quanto l'Assemblea federale non è autorizzata a modificare le decisioni del Tribunale federale.

2.6 *O. Gutweniger, Zurigo, contro Tribunale federale*

Il richiedente, dopo aver proposto azioni penali contro singoli commissari e il segretario, interpone un ricorso contro il Tribunale federale. L'intenzione della Corte suprema di non più dar corso a nuove domande del signor Gutweniger nella stessa circostanza dovrebbe concretarsi soltanto se questi non facesse valere, nelle sue domande, alcun motivo di revisione giuridicamente pertinente.

2.7 *V. Hasel, Colovrey-sur-Bellevue, contro Tribunale federale*

La prima corte civile ha comminato al richiedente un emolu-

mento più elevato, se non ritira il ricorso. Il Tribunale federale, su invito della Commissione della gestione, ha riconosciuto l'inammissibilità di questo procedimento. Va nondimeno osservato che esso può, nei casi in cui manifestamente non sussiste alcuna probabilità di successo, chiedere al richiedente, nel momento in cui le spese processuali sono ancora relativamente modiche, se intende o no mantenere il ricorso.

- 2.8 *G. Jakob, Kôniz, contro Dipartimento militare federale*
I quesiti procedurali che si pongono al riguardo sono già stati trattati nel Bollettino ufficiale del Consiglio nazionale 1982 621 seg.
- 2.9 *G. Jörg, Basilea, contro Tribunale federale*
Poiché il Tribunale federale ha accolto il ricorso del richiedente per ritardata giustizia, la domanda è divenuta priva d'oggetto.
- 2.10 *P. Knuchel, Volketswil, contro Dipartimento militare federale*
Le questioni giuridiche connesse con la revoca temporanea del comando pronunciata contro il capitano Knuchel sono state trattate nel Bollettino ufficiale del Consiglio nazionale 1982 621 seg.
- 2.11 *E. Leisi, Orbe, contro Ufficio federale della giustizia*
La competenza di giudicare i ricorsi contro decisioni particolari in materia d'esecuzione delle pene non spetta più al Consiglio federale, ma al Tribunale federale. Il richiedente è stato informato riguardo ai rimedi giuridici.
- 2.12 *L. Minelli, Forch, contro Tribunale federale*
Il richiedente, richiamandosi alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, reclama poiché, secondo la pratica osservata in Svizzera, le spese processuali possono essere addossate, in tutto o in parte, all'imputato anche qualora il procedimento penale sia interrotto. Per il periodo intercorrente sino alla decisione della Corte europea, esige che il Tribunale federale prenda decisioni sussidiarie, che fornirebbero all'imputato il diritto al rimborso delle spese nel caso in cui la Corte europea decidesse successivamente in questo senso. Siffatte decisioni condizionali sarebbero incompatibili con la natura delle decisioni del Tribunale federale che infatti sono definitive. La domanda non può quindi essere soddisfatta.
- 2.13 *B. Meier, Herznach, contro Consiglio federale*
Cfr. al riguardo la domanda Brodmann al numero 21.
- 2.14 *V. Munari, Zurigo, contro Assicurazione militare federale*
Spetta al Tribunale delle assicurazioni, e non all'autorità parlamentare di alta vigilanza, di pronunciarsi su diritti a una rendita

dell'assicurazione militare. Il richiedente è stato informato sui rimedi giuridici offertigli.

2.15 *I. Primus, Timau, Italia, contro Tribunale federale delle assicurazioni*

La Commissione della gestione ha esaminato con i rappresentanti del Tribunale federale delle assicurazioni i motivi del ritardo rilevante con cui è stato trattato il caso in questione. Dacché, al momento dell'esame, è risultato che il Tribunale si era pronunciato nel frattempo, la domanda è divenuta priva d'oggetto. Questo caso ha nuovamente offerto alla Commissione della gestione l'occasione di esigere che vengano ulteriormente ridotti i ritardi nell'esame dei casi sottoposti al Tribunale.

2.16 *W. Sigrist, Thun, contro Tribunale federale*

Il richiedente, quale persona lesa in un incidente della circolazione, ha proposto troppo tardi un'azione civile e non ha versato l'anticipo previsto nella procedura di ricorso di diritto pubblico. Il procedimento del Tribunale federale non dà quindi alcun motivo di critica.

2.17 *A. Stadelmann, Zurigo, contro Tribunale federale*

La richiedente domanda, da un lato, l'annullamento di una decisione presidenziale che esige il versamento di un anticipo delle spese in un procedimento di diritto pubblico e, dall'altro, esige che l'Assemblea federale adotti, in virtù del diritto d'emergenza, un decreto inteso a ripristinare la sicurezza interna della Confederazione. L'Assemblea federale non ha la competenza di esaminare la prima domanda; la seconda, a sua volta, è priva di ogni motivazione oggettiva ed è manifestamente infondata.

2.18 *E. Varrone, Schwarzenburg, contro Ufficio federale dell'energia*

Nel procedimento per l'ottenimento di una licenza d'esercitare una centrale nucleare, possono fare opposizione soltanto le persone che più delle altre sono toccate dall'impianto. Il richiedente, essendo domiciliato a Schwarzenburg, è escluso dal novero di tali persone per quanto concerne la centrale nucleare di Leibstadt.

2.19 *E. Wicker, Basilea, contro Ufficio federale della giustizia*

Le autorità federali non hanno possibilità alcuna d'intervenire contro il sequestro di un veicolo da parte delle autorità ginevrine di polizia. Il caso poté essere liquidato nel frattempo in altro modo.

2.20 *Città di Zurigo contro Consiglio federale*

Il Consiglio federale ha negato alla Città di Zurigo il pagamento di un contributo alla sistemazione d'impianti anti-epizootici nei

macelli, poiché all'epoca intercorrente tra la presentazione della domanda di sussidio e la decisione del Consiglio federale non sussisteva più il fondamento legale. Il procedimento concernente la domanda rivolta alla Commissione della gestione poté essere sospeso, dacché il Consiglio federale ha ingiunto all'Ufficio federale di veterinaria di prendere una decisione ricorribile. Tale decisione è stata impugnata dalla Città di Zurigo al Tribunale federale.

Allegato 2

Ricerche nel settore della coltura biologica: persone consultate

Dr. O. Buess, Sissach
Dr. H. Suter, Oberwil BL
Prof. Ph. Matile, Zurigo
J. Bärtschi, Lützelflüh
Prof. H. Koepf, Dornach
Dir. J.-C. Piot, Berna
Prof. von Ah, Berna
Prof. Dr. R. Fritzsche, Wädenswil
Dr. E. Bovay, Liebefeld-Berna
Dr. J.-M. Besson, Liebefeld-Berna
R. Frey, Binningen
Dr. M. Schüpbach, Basilea
E. Schwarz, ex consigliere di Stato, Rüfenacht AG
Prof. J. Nösberger, Zurigo
H. P. Bärtschi, Losanna
Prof. H. Aebi, Berna

Rapporto delle Commissioni della gestione all'Assemblea federale sulle ispezioni e richieste nel 1982 del 14 aprile 1983

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1983
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	22
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	83.020
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	07.06.1983
Date	
Data	
Seite	345-401
Page	
Pagina	
Ref. No	10 114 128

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.