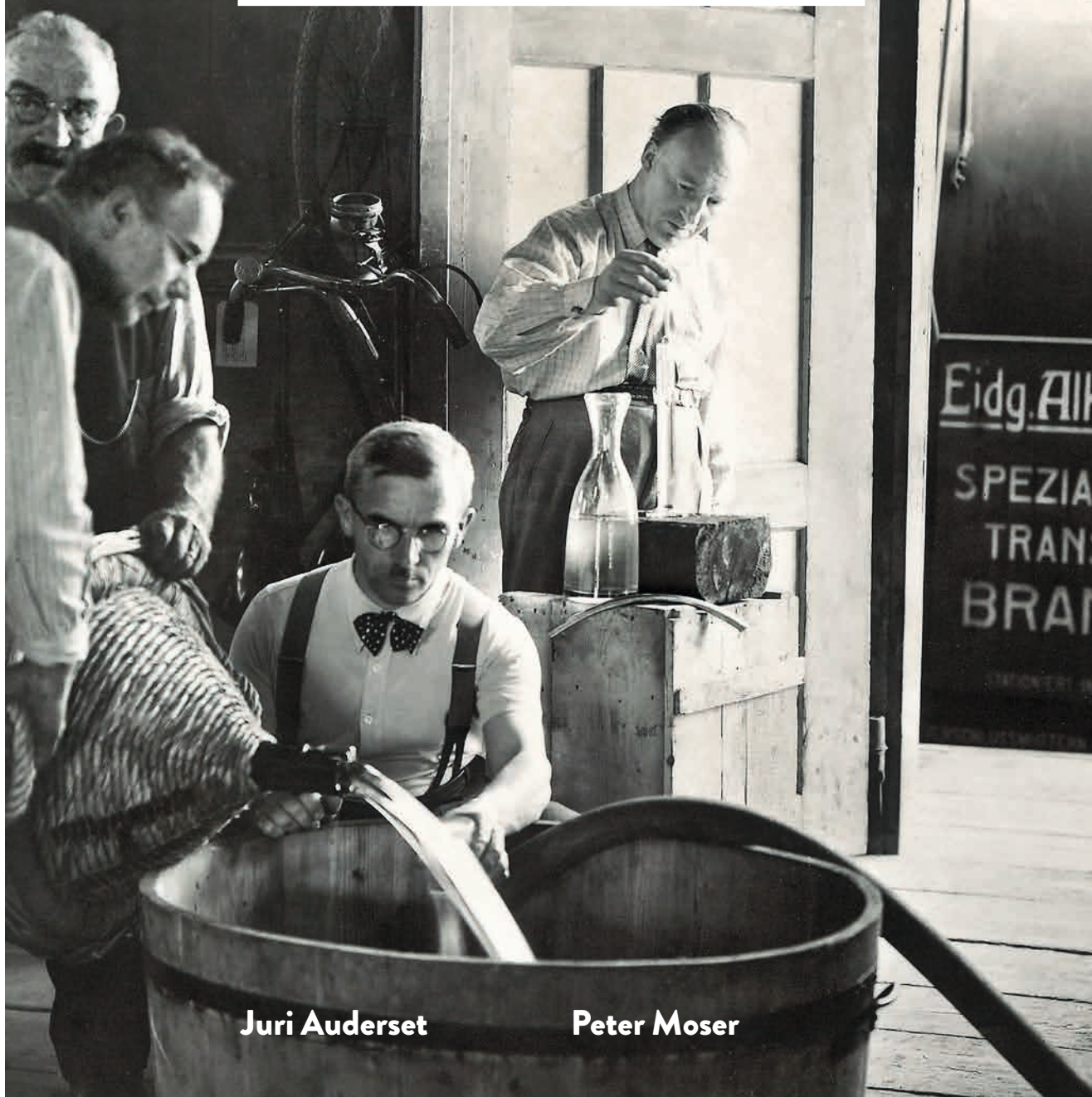


# EBBREZZA e ORDINE

Una storia illustrata della questione dell'alcol,  
della politica svizzera in materia di alcol e della  
Regia federale degli alcool (1887-2015)



Juri Auderset

Peter Moser

# Indice

<b>Prefazione</b>	<b>9</b>		
<b>Introduzione</b>	<b>10</b>		
<b>1. Dal problema dell'alcol all'ordinamento sull'alcol (1848-1890)</b>			
1.1 Il problema dell'alcol come elemento della questione sociale	20		
1.2 Misurazione statistica del problema dell'alcol	26		
1.3 Cantoni o Confederazione: chi deve intervenire?	30		
1.4 Un monopolio statale come soluzione?	36		
1.5 La Confederazione e i distillatori si organizzano	42		
		<b>2. Scientifizzazione, lotta e approvvigionamento (1890-1914)</b>	<b>48</b>
		2.1 Il punto di vista medico-scientifico	50
		2.2 Movimento per l'astinenza nel contesto internazionale	56
		2.3 Fornitura d'alcol per il settore industriale	64
		2.4 Amministrazione controversa e decima dell'alcol	70
		2.5 La fine (temporanea) della «fata verde»	76
		<b>3. Integrazione della questione dell'alcol nella nuova politica nutrizionale (1914-1945)</b>	
		3.1 Cambiamento radicale della politica nutrizionale durante la Prima guerra mondiale	84
		3.2 Alla ricerca di un nuovo ordinamento sull'alcol	92
		3.3 Un uomo di fiducia della RFA in ciascun Comune	100
		3.4 Mosto dolce anziché acquavite	110
		3.5 Politica in materia d'alcol ed economia bellica	118

#### **4. Politica dell'alcol nella società dei consumi (1945–1980) 126**

4.1 Dal bere legato alla miseria al bere del benessere?	128
4.2 Mass media al servizio della politica in materia d'alcol	136
4.3 Concessioni, controlli e confische	144
4.4 Abbattimento degli alberi da frutta e diffusione delle mele da ricreazione	152
4.5 Politica dell'alcol come politica di prevenzione	162

#### **5. Rivolgimenti della politica in materia di alcol e la grande disillusione (1980–2015) 168**

5.1 Crisi di orientamento per la politica dell'alcol	170
5.2 Inizio della frammentazione istituzionale	178
5.3 Globalizzazione, liberalizzazione del commercio e nuovo profilo della RFA	184
5.4 Processo di liberalizzazione nel commercio dell'etanolo e nascita di Alcosuisse	190
5.5 Aspirazioni relative alla revisione totale della legge sull'alcool 2004–2015	198
5.6 Epilogo	206

#### **Considerazioni finali 208**

#### **Allegato 214**

Elenco degli acronimi	215
Cronologia	216
Votazioni rilevanti per la politica dell'alcol dal 1885 al 2015	220
Statistiche	221
Direttori della RFA	224
Elenco delle persone	225
Note a fine capitolo	227
Inventario delle fonti e bibliografia	235
Indice delle illustrazioni	243
Glossario	245

# Introduzione

Dopo essersi intensamente confrontato con la questione dell'alcol per circa un decennio, Edmund Wilhelm Milliet, il primo direttore della Regia federale degli alcool, riassunse come segue le sue esperienze: «In realtà l'alcolismo assume forme diverse a seconda che si consideri il consumo di bevande distillate presso i bambini o gli adulti, le donne o gli uomini, i ricchi o i poveri, le persone sane o quelle malate; che si tratti di bevande spiritose pure o impure, forti o leggere, in grandi o piccole dosi, di consumo frequente o sporadico; che il consumo avvenga al Nord o al Sud, in città o in campagna, nelle osterie o nelle case private; che gli effetti di altri generi voluttuari si associno o meno a quelli dell'alcol; che le motivazioni alla base del bere risiedano nella debolezza fisica o spirituale, nell'esaurimento per il duro lavoro o nella confusione generata dalla vita lavorativa e sociale moderna; che le bevande vengano gustate in assoluta tranquillità o consumate di fretta; che la bottiglia di acquavite venga illuminata dai raggi del sole o dalla luce offuscata di una lampada in una taverna malfamata».<sup>1</sup>

Nella questione dell'alcol, secondo le osservazioni di Milliet, si riflettono le contraddizioni e i conflitti tipici della società capitalistica e industriale moderna, i significati simbolici, le percezioni culturali e le pratiche sociali relative al consumo dell'alcol. Le relazioni tra classi, sesso e generazioni rivestono evidentemente un ruolo fondamentale. Il modo in cui l'alcol viene considerato e giudicato dipende fortemente dal cam-

biamento delle forme di lavoro e occupazione, dalle condizioni economiche e sociali, dagli sviluppi della conoscenza in campo medico, chimico e tossicologico, dalla percezione dei concetti di norma e devianza sociale, dai sentimenti di minaccia collettiva o dall'integrazione del bere nella cultura sociale quotidiana. Che l'alcol venga considerato un veleno o un genere voluttuario, un'alternativa al cibo o un medicamento, uno scacciapensieri o uno stimolante, un narcotizzante tossico o uno strumento per la creazione di un'identità di gruppo, un mezzo per aumentare le occasioni conviviali o un passo verso la regressione sociale; che il consumo d'alcol venga visto con preoccupazione come bere legato alla miseria e all'alcolismo o come forma di rilassamento e ricompensa socialmente accettata, tutto questo fu oggetto di giudizi diversi a seconda delle epoche e delle aree d'intervento.<sup>2</sup> Di conseguenza la questione dell'alcol non esiste: piuttosto, si tratta di una costruzione socioculturale in costante mutamento. Le osservazioni, le interpretazioni e le valutazioni sul consumo dell'alcol e sulle sue conseguenze non sono soltanto varie e controverse, ma cambiano continuamente nel corso del tempo.

## **Sostanza multifunzionale dai molteplici significati**

L'alcol è una sostanza multifunzionale dai molteplici significati culturali che può suscitare sia desiderio che paura. Dal punto di vista storico emerge che alla base delle esperienze e delle percezioni sociali contrastanti relative all'alcol



stesso modo. La maniera in cui l'alcol venne giudicato e si cercò di disciplinarne la produzione, la commercializzazione e il consumo dal punto di vista sociale e politico dipese dalle varie situazioni storiche in costante mutamento in cui gli uomini producevano, vendevano, consumavano gli alcolici e si confrontavano sul significato sociale, economico e culturale di questa sostanza. L'alcol si rivelò così una sostanza versatile capace di sottrarsi ogni volta alle varie soluzioni proposte e ai corrispondenti regimi regolamentari. Per utilizzare sempre il linguaggio di Gusfield – proprio come un fiume – le forme di produzione, le pratiche di consumo, le motivazioni legate al bere e le interpretazioni culturali dell'alcol oltrepassarono spesso i limiti delle regolamentazioni e crearono nuovi corsi imprevedibili che le istituzioni statali e della società civile cercarono ogni volta di canalizzare. Questa dinamica caratterizzò la storia della questione dell'alcol dal XIX al XXI secolo.

Per questo motivo la storia della politica dell'alcol non si esaurisce nelle condizioni giuridiche e negli interventi dello Stato: infatti, il significato delle misure adottate può essere compreso esclusivamente individuando le interazioni di tali provvedimenti con il processo di cambiamento sociale, economico, politico, culturale e mentale. Se nelle pagine seguenti le luci della ribalta sono rivolte sull'attore di spicco della politica svizzera dell'alcol – ovvero la Regia federale degli alcool (RFA) istituita nel 1887 – ciò non è tanto per scrivere la classica storia di un'istituzione quanto invece per osservare la storia sociale e culturale della questione dell'alcol in Svizzera attraverso gli occhi di un'istituzione che, per oltre un secolo, ha svolto un ruolo fondamentale nella sua regolamentazione ed è stata al centro di una rete di attori e organizzazioni attivi in questo campo.

### **Congiunture della politica dell'alcol nel cosiddetto lungo XX secolo**

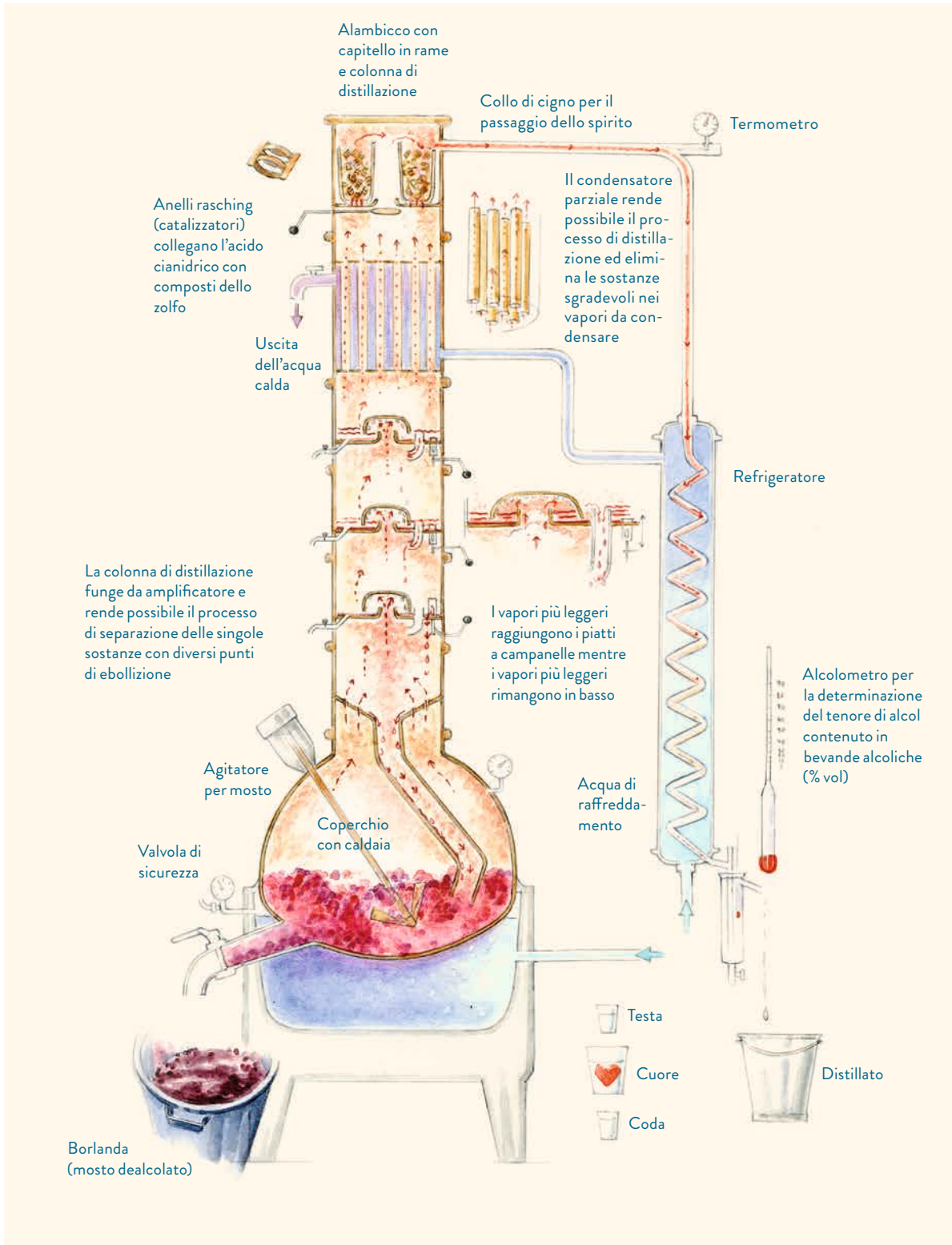
In questo libro vengono affrontati aspetti centrali della politica dell'alcol nei suoi nessi con le percezioni sociali in continuo mutamento

e con le relative complicazioni. Nel lungo XX secolo<sup>5</sup> è possibile individuare tre fasi di sviluppo essenziali:

- la prima negli anni Ottanta dell'Ottocento, durante la quale la questione dell'alcol venne discussa soprattutto come problema sociale e portò allo sviluppo di una politica federale;
- la seconda tra la Prima guerra mondiale e gli anni Ottanta del Novecento, durante la quale le misure adottate fino a quel momento vennero integrate nella nuova politica nutrizionale, agricola e sanitaria e notevolmente potenziate in stretta collaborazione con le parti interessate della società civile;
- la terza negli anni Ottanta del Novecento, durante la quale il legame tra la politica dell'alcol e il settore alimentare e agricolo passò nuovamente in secondo piano, generando una graduale limitazione delle attività della RFA al campo fiscale e commerciale.

### **Questione sociale e nascita di una politica federale dell'alcol (1880–1914)**

Durante la prima fase la questione dell'alcol venne affrontata soprattutto dal punto di vista sociale e si cercò di risolverla con gli strumenti delle scienze sociali e della medicina a livello federale (cap. 1 e 2). I movimenti per la temperanza e l'astinenza aderirono ai nuovi concetti scientifici e medici e iniziarono a descrivere come malattia e dipendenza le forme dell'alcolismo diffuse tra i ceti rurali e operai meno abbienti, percepite come peste dell'acquavite da patate. Una vasta rilevazione statistica compiuta dall'Amministrazione federale fornì le necessarie basi empiriche per una regolamentazione a livello federale. Dopo animati dibattiti sull'argomento, nel 1885 venne imposto il modello monopolistico che prometteva di integrare costruttivamente tutte le sfaccettature del problema. La Regia federale degli alcool, fondata nel 1887, seguì,



<sup>12</sup> Impianto di distillazione e processo di distillazione.

da una parte, una politica di moderazione per l'alcol ad uso commestibile vietando la distillazione delle patate e dei cereali, mentre, dall'altra, puntò sugli approvvigionamenti sicuri dell'alcol industriale organizzando le importazioni. L'attenzione per le bevande spiritose contraddistinse la politica dell'alcol durante il secolo successivo; infatti, per le autorità, gli alcolici fermentati non avevano mai rappresentato un problema. Diversamente da quanto suggerisce il nome, la Regia federale degli alcool si occupò delle bevande distillate ma non degli alcolici fermentati come birra e vino. Se da un lato la politica dell'alcol attuata dalla Confederazione suscitò a volte aspri conflitti, dall'altro promosse anche forme strutturate di cooperazione con i Cantoni, i produttori di bevande distillate, il movimento per l'astinenza e i rappresentanti dell'industria svizzera. Il primo divieto cantonale e poi nazionale dell'assenzio rappresentò, a partire dal 1910 e per circa un secolo, un'eccezione nella politica svizzera dell'alcol.

#### **Politica dell'alcol come parte della politica nutrizionale (1914–1980)**

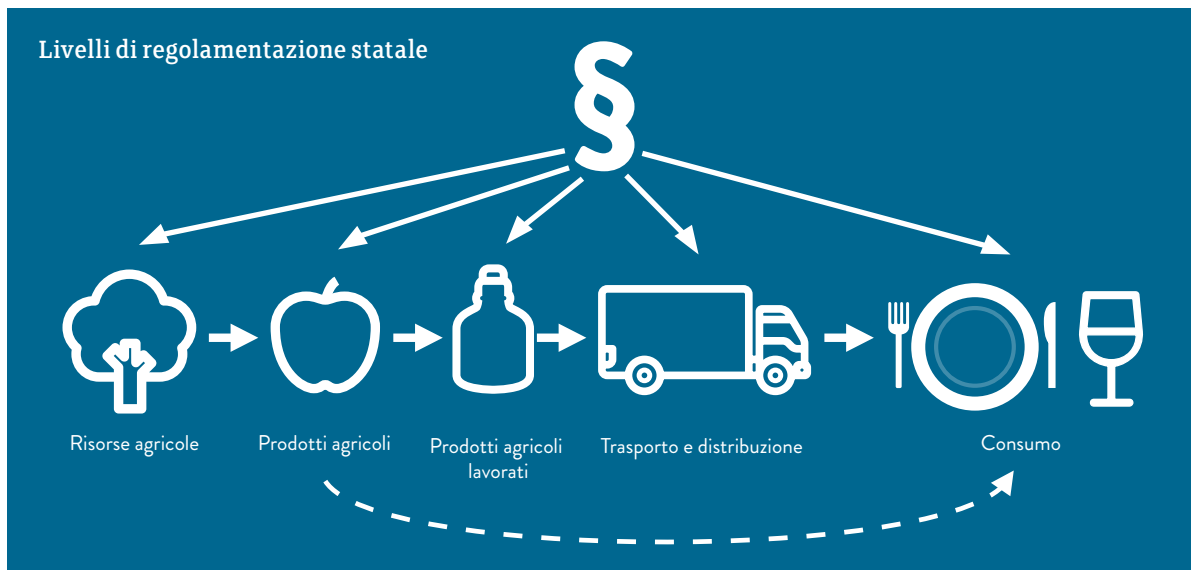
Dalla Prima guerra mondiale fino agli anni Ottanta la politica dell'alcol si estese gradualmente a tutte le bevande spiritose fino a diventare parte integrante della politica nutrizionale, agricola e sanitaria (cap. 3 e 4). In questa fase, per ragioni sanitarie e di approvvigionamento, le istituzioni statali e le parti interessate private cercarono di stimolare l'uso dei prodotti agricoli – base di quasi tutte le preparazioni alcoliche – a scopo nutrizionale anziché per ricavarne acquavite. La promozione dell'uso di patate, frutta e bacche a scopo nutrizionale fu una particolarità degna di nota della politica svizzera dell'alcol che, in questo periodo, riuscì a coinvolgere sempre più privati nei relativi progetti.<sup>6</sup> La RFA, agronomi, nutrizionisti e riformatori sociali ora invocavano e promuovevano un'alimentazione sana basata sul consumo di frutta da tavola in sostituzione della nociva frutta da mosto distillata. Poiché tutti questi riconobbero la necessità di regolamentare, controllare e ridurre più efficacemente la

produzione decentrata dell'acquavite da frutta da semi, fu possibile sanare le fratture e superare i divari che erano emersi tra la Regia, i Cantoni e il movimento per l'astinenza durante la prima fase. Tuttavia questo avvicinamento non fu affatto lineare, bensì avvenne in un contesto politico fortemente controverso che, all'inizio degli anni Trenta, portò a una nuova legge sull'alcol approvata dagli aventi diritto di voto.

Con il nuovo articolo costituzionale del 1930 e la legge sull'alcool del 1932, la politica di regolamentazione e promozione poté contare su una nuova legittimazione, mentre la RFA acquistò un'importanza crescente nella vita quotidiana di molte persone. La RFA era ormai ovunque. Controllava le distillerie domestiche particolarmente numerose nella zona prealpina e del Massiccio del Giura e acquistava quanti più impianti di distillazione possibile; aiutava le famiglie meno abbienti delle aree montane e urbane a ottenere frutta a prezzo ridotto e promuoveva la coltivazione di patate e frutta da tavola attraverso corsi di cucina, mostre ed estirpazioni di alberi da frutto nei campi dell'Altopiano svizzero per impedire la distillazione dei loro frutti. In collaborazione con le organizzazioni per l'astinenza e gli scienziati, condusse vaste campagne informative e di sensibilizzazione per arginare il consumo dell'alcol e puntò sia sui nuovi mass media sia sull'industria dell'alcol.

Parallelamente a questo ampliamento istituzionale rafforzatosi nel dopoguerra e in seguito all'imporsi di nuovi standard di vita sempre più improntati al materialismo, cambiarono anche le abitudini di consumo dell'alcol presso ampie cerchie della popolazione. Il tanto criticato consumo dell'acquavite legato alla miseria venne sostituito dal bere del benessere, meglio accettato socialmente, di nuovi alcolici come whisky, rum o liquori importati, nei confronti dei quali la RFA non aveva alcuna competenza. Contemporaneamente l'attenzione degli scienziati e delle autorità venne posta su concetti come il





<sup>13</sup> L'ordinamento sull'alcol non concerne unicamente il prodotto e il suo consumo ma anche i processi di produzione, lavorazione e distribuzione. Per questa ragione gli ambiti di attività e il ruolo di regolamentazione della Regia federale degli alcool sono continuamente mutati nel tempo.



<sup>14</sup> Particolarità svizzera: solo le bevande distillate soggiacciono alla legge sull'alcool, sebbene le bevande alcoliche fermentate e quelle distillate si differenzino unicamente per il processo di produzione e non per la composizione chimica.

rischio, la prevenzione e la salute che iniziarono a interessare anche altre unità amministrative come l'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP).

### **Distacco della politica dell'alcol nel contesto delle liberalizzazioni commerciali (1980–2015)**

Negli anni Ottanta la politica dell'alcol entrò in una profonda crisi di orientamento i cui segni si fecero viepiù evidenti. Infatti, la società iniziò a non intravedere più quel legame tra la questione dell'alcol e i settori alimentare e agricolo che aveva contraddistinto l'operato della Regia sin dal periodo interbellico. Allo stesso tempo, in seguito alle riforme amministrative generali, si procedette alla riorganizzazione delle competenze in materia. La Divisione frutta e patate della RFA venne integrata nell'Ufficio federale dell'agricoltura (UFAG) e molte delle attività nel campo sanitario e della prevenzione passarono all'Ufficio federale della sanità pubblica. Parallelamente, le nuove abitudini di consumo dell'alcol e gli accordi di libero scambio conclusi negli anni Novanta rivoluzionarono a tal punto il mercato internazionale delle bevande spiritose che molte delle misure adottate fino a quel momento in ambito nazionale divennero obsolete. Questi cambiamenti resero visibili anche i limiti dell'ordinamento sull'alcol svizzero, il quale continuò a prevedere quasi esclusivamente la regolamentazione e la riduzione delle bevande spiritose, nonostante gli alcolici fermentati come la birra e il vino rappresentassero ormai oltre un quinto del consumo totale d'alcol. I problemi derivanti da queste limitazioni rafforzarono il desiderio di un profondo cambiamento della RFA, che nel frattempo era stata ridotta ai suoi incarichi fiscali e di vigilanza del mercato. La ragione d'essere di un ente autonomo con personalità giuridica propria divenne esile a tal punto che si iniziò a pensare a un'abolizione della RFA o, in alternativa, a una sua integrazione nell'Amministrazione federale centrale. Con una revisione completa della legge sull'alcol del 1932, le parti interessate sperarono di poter fare chiarezza sulla situazione. Ciononostante queste aspettative fallirono

nel 2015. Infatti, i margini di manovra erano diventati così stretti a livello nazionale che per via delle grandi aspettative, al contempo fortemente divergenti, non fu possibile trovare alcun valido compromesso.

### **Un «essai de synthèse» illustrato**

La presente opera corrisponde a ciò che nella storiografia francese viene chiamato un «essai de synthèse».<sup>7</sup> In base alla letteratura scientifica esistente e alle ricerche presenti negli archivi di importanti attori della politica dell'alcol viene presentata un'interpretazione storica della questione dell'alcol e delle sue conseguenze politiche in Svizzera da metà del XIX fino all'inizio del XXI secolo. In questa opera riassuntiva riccamente illustrata presentiamo quelli che, secondo noi, sono i principali scenari di sviluppo e i cambiamenti di paradigmi nella problematizzazione sociale e nella regolamentazione politica della questione dell'alcol e ne interpretiamo le interazioni sullo sfondo della storia sociale e culturale del lungo XX secolo. Se fino ad ora i contributi della ricerca sul tema dell'alcol si sono concentrati fortemente sul consumo, sull'aspetto medico e sul movimento per l'astinenza,<sup>8</sup> qui vengono affrontate anche le dimensioni della produzione e della regolamentazione sino ad oggi trascurate, eppure così importanti per la politica svizzera dell'alcol. In questo modo vengono chiarite sia le interazioni tra le dinamiche produttive e consumistiche sia le particolarità della politica svizzera dell'alcol.

Nonostante l'accuratezza della pubblicazione, non è stato possibile affrontare o trattare adeguatamente molti aspetti che sarebbe valsa la pena discutere. Come qualsiasi processo storico di ricerca, anche il nostro approccio può essere paragonato a uno sguardo attraverso l'obiettivo fotografico: molti aspetti risultano più nitidi e chiari nei contorni ma, allo stesso tempo, ciò che è già stato visto e descritto viene sempre intrinsecamente spezzato, si confonde ai margini e spinge qualcos'altro fuori dal campo visivo, come osservò il critico cinematografico e saggista Siegfried Kracauer.<sup>9</sup> Consapevoli di questo vin-



<sup>15</sup> Il giudizio sull'alcol non si basa solo su prospettive ma cambia anche con il passare del tempo.

colo al luogo e alla prospettiva,<sup>10</sup> oltre alla versione cartacea di quest'opera ne pubblichiamo anche una digitale che contiene materiali aggiuntivi sulla storia della questione dell'alcol e della relativa politica in Svizzera. La lettura delle fonti indicate nell'edizione digitale consente agli interessati di approfondire ulteriori aspetti, porsi ulteriori interrogativi e sviluppare nuove interpretazioni. Attraverso l'antologia digitale delle fonti, il lettore viene quindi invitato a confrontarsi più approfonditamente con la storia ricca e quanto mai attuale della questione dell'alcol.

Se la presente pubblicazione fornisce uno stimolo alla nascita di nuovi interessi, quesiti e punti di vista sulla storia, sul presente e sul futuro della questione dell'alcol, ciò significa che ha soddisfatto il suo principale obiettivo; infatti, non consideriamo la ricerca storica come un processo di rinnovamento del passato, ovvero come una rappresentazione di com'era prima, bensì come un appuntamento continuo con il passato in un presente in costante mutamento. In questo sta – per dirla con Max Weber – la gioventù della storiografia, la quale nel perenne progresso della

cultura, solleva costantemente nuovi interrogativi.<sup>11</sup> In effetti, i cambiamenti nei contesti della ricerca e delle fonti, così come la riflessione teorica condizionano le prospettive storiche con cui il passato deve essere sempre interrogato, proprio come il passato della questione dell'alcol.

### 3.

# Integrazione della questione dell'alcol nella nuova politica nutrizionale (1914–1945)

La Prima guerra mondiale portò a un cambiamento radicale della politica nutrizionale e agricola anche in Svizzera. Infatti, da allora la Regia e il movimento per l'astinenza si impegnarono a promuovere un'alimentazione sana e sicura. Quando il monopolio dell'alcol creato nel 1887 esclusivamente per la distillazione dei cereali e delle patate venne esteso anche alla frutta nel 1930, per la RFA si aprirono nuovi settori di attività. In stretta collaborazione con le scienze nutrizionali e la politica agricola, ora la Regia promuoveva il consumo analcolico di frutta e patate proseguendo al contempo il suo impegno per il controllo e la riduzione delle distillerie.

## 3.3

# Un uomo di fiducia della RFA in ciascun Comune

*Con il nuovo ordinamento sull'alcol anche la distillazione della frutta, del vino, della radice di genziana e delle piante selvatiche venne assoggettata alla legislazione federale. Questo allargamento delle competenze rese indispensabile un ampliamento della RFA dal punto di vista istituzionale e del personale.*

Qualche anno dopo l'introduzione del nuovo ordinamento sull'alcol, Otto Kellerhals, direttore della RFA dal 1937, scrisse che la sensazione di sollievo provata grazie al successo della legislazione del 1932 fu rapidamente sostituita dalla convinzione che la Regia si trovasse dinnanzi a un nuovo difficile compito. Il limitato campo di applicazione della legge, i numerosi produttori di acquavite abituati a una libertà sconfinata, dotati o meno di impianti propri, e una certa imponderabilità tipica dei distillatori e dell'acquavite, come ebbe ad affermare Kellerhals nel 1938, avevano dato una particolare impronta all'introduzione e all'applicazione dell'ordinamento sull'alcol.<sup>41</sup>

In effetti con la nuova legislazione sull'alcol la RFA si trovò davanti a nuove sfide che doveva ancora inquadrare. Proprio come voleva la tradizione della statistica sociologica portata avanti da Edmund Wilhelm Milliet nel XIX secolo all'interno della Regia, dopo l'approvazione del nuovo articolo costituzionale avvenuta alla fine dell'estate del 1930, la RFA effettuò un'inda-

gine sull'entità degli strumenti per la distillazione in Svizzera e nel Principato del Liechtenstein in collaborazione con l'Ufficio federale di statistica (UST). Analogamente a quanto era accaduto alla vigilia del primo ordinamento sull'alcol del 1886, la politica e la Regia cercarono di oggettivare statisticamente la realtà sociale della questione dell'alcol per creare le basi per l'assetto delle misure politiche concrete (vedi cap. 1.2).

### **Rilevazione statistica sulla distillazione**

L'indagine condotta mirava innanzitutto a chiarire chi erano gli utilizzatori, in quali regioni lavoravano, quali materie prime agricole e in che quantità venivano utilizzate per la produzione dell'alcol. L'obiettivo principale era verificare quante distillerie domestiche esistevano poiché, secondo l'articolo costituzionale, potevano restare operativi per 15 anni senza concessione soltanto gli impianti che esistevano già al momento dell'approvazione nell'aprile del 1930.<sup>42</sup> Un altro obiettivo era ricavare informazioni sulla distribuzione geografica degli impianti, sugli ambienti sociali in cui operavano e sulle forme di collaborazione instaurate tra i proprietari degli impianti e i produttori di frutta che si rivolgevano ai vicini per la sua distillazione.

Dalla rilevazione emerse che la distribuzione geografica dei 38 347 impianti di distillazione era molto eterogenea. Inoltre fu chiaro che, per



3.3.1 All'inizio degli anni Trenta esistevano quasi 40 000 distillerie domestiche. La maggior parte di esse distillava frutta, bacche e piante selvatiche per il consumo personale e per i vari committenti.

distillare la frutta, molti proprietari di frutteti si rivolgevano ai propri vicini o ne chiedevano in noleggio gli strumenti. Tuttavia, il solo numero degli impianti diceva poco sullo stato reale della distillazione domestica. In una prima stima la Regia confermò l'esistenza di circa 140 000 produttori di acquavite.

Per quanto riguarda le materie distillate, la rilevazione evidenziò che l'acquavite di mele e pere era la più diffusa all'inizio degli anni Trenta e rivestiva un ruolo importante soprattutto dove

le scorte di frutta a semi abbondavano, quindi in particolare nei Cantoni di Turgovia, Lucerna e Zurigo. L'acquavite di ciliegie, invece, veniva prodotta soprattutto nei Cantoni di Basilea Campagna, Svitto e Zugo mentre quella di prugne nei Distretti vodesi e friburghesi nonché in quelli di Neuchâtel attorno all'omonimo lago. Il vino veniva distillato principalmente nelle regioni viticole mentre la radice di genziana nel Giura e nei Cantoni di Appenzello Interno, Uri, Glarona e dei Grigioni.

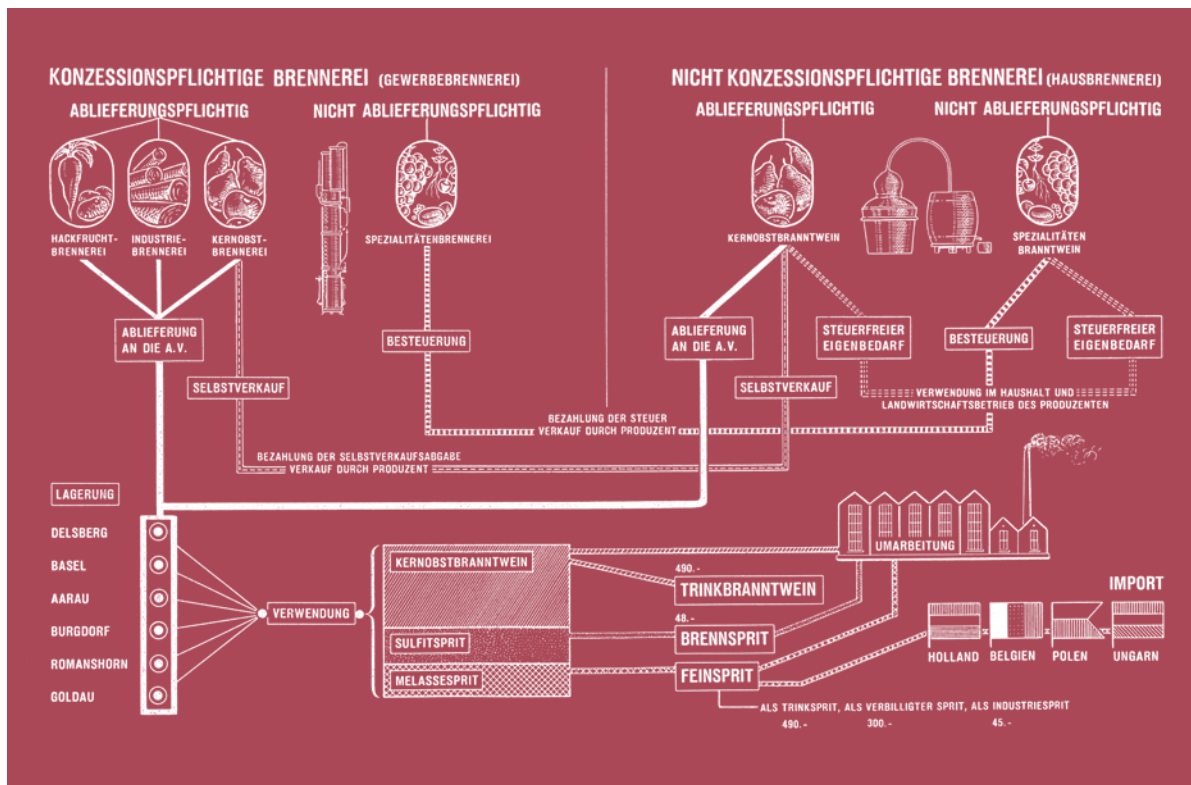
### Uffici di vigilanza sulle distillerie in loco

I dati statistici ottenuti dalla rilevazione del 1930 chiarirono in che modo la RFA dovesse essere ampliata dal punto di vista dell'organizzazione e dell'organico per far fronte ai nuovi compiti relativi alla valorizzazione analcolica di frutta e patate (vedi cap. 3.4) nonché all'estensione di vigilanza, controllo, tassazione e riduzione della distilleria domestica in ambito ortofrutticolo.

In particolare, occorre ampliare urgentemente il servizio esterno della RFA. Secondo l'articolo 71 della nuova legge sull'alcool, la Regia doveva istituire degli Uffici accessori di vigilanza sulle distillerie a livello locale. I relativi responsabili erano invece direttamente subordinati alla RFA, ma svolgevano a titolo principale altre attività. In particolare dovevano supportare la RFA nell'attuazione delle prescrizioni, sorvegliando in special modo le distillerie, la produzione, l'utilizzo dell'ac-

quavite e la commercializzazione delle bevande distillate. Inoltre, collaboravano alla registrazione delle quantità di acquavite soggette a tassazione e alle operazioni di acquisto da parte della RFA.<sup>43</sup> Secondo la valutazione della RFA, i responsabili degli Uffici di vigilanza dovevano avere buona sensibilità, molto talento e un grande senso di dedizione, poiché negli anni Trenta dovevano ancora far fronte a molte riserve, obiezioni e incomprensioni.<sup>44</sup>

Per reclutare il personale più adeguato da impiegare negli Uffici di vigilanza, la RFA chiese a fine autunno 1932 a tutte le autorità comunali di presentare candidature dal proprio territorio giurisdizionale. Tra tutte le proposte la RFA nominò immediatamente 2944 responsabili nell'inverno 1932/33 (generalmente uno per Comune) e altrettanti sostituti che iniziarono la loro attività nella primavera del 1933. I diritti



3.3.2 Per far conoscere le proprie attività, a partire dagli anni Trenta la RFA iniziò a pubblicare grafici e schemi sulla produzione e sull'uso delle bevande distillate.

e i doveri dei responsabili degli Uffici di vigilanza vennero stabiliti in un regolamento approvato dal Consiglio federale alla fine del 1932.<sup>45</sup> Con la nomina dei responsabili, la RFA poté migliorare la sua conoscenza del settore della distilleria e valutare meglio la portata dei suoi nuovi compiti.

Se fino all'entrata in vigore della nuova legge sull'alcool nell'autunno del 1932 la Regia doveva controllare soltanto grosse imprese industriali

**«I responsabili degli Uffici di vigilanza devono avere buona sensibilità, molto talento e un grande senso di dedizione»**

come quella di Attisholz e le circa 50 distillerie di patate a cui era stata vietata la distillazione dal 1914 (vedi cap. 3.1), ora doveva improvvisamente istruire e sorvegliare quasi 200 000 produttori di acquavite, di cui 40 000 titolari di distillerie. Ai distillatori e ai committenti si aggiunsero circa 30 000 proprietari di patenti per il commercio al minuto e per la miscita di bevande alcoliche oltre a 5000 imprese tra industrie chimiche, farmacie, drogherie, profumerie ecc. che finirono ugualmente sotto il controllo della RFA perché acquistavano e utilizzavano alcol.<sup>46</sup>

Nonostante il massiccio ampliamento delle sue competenze, dei suoi ambiti di attività e del suo organico, la RFA, come del resto il Consiglio federale, non voleva creare un esercito di funzionari pubblici né tanto meno uno stato maggiore di controllori federali.<sup>47</sup> Nell'applicazione della legge, le autorità intendevano piuttosto tenere conto delle peculiarità e delle abitudini di vita delle varie zone del Paese anche se, momentaneamente, questo significava applicare il nuovo ordinamento sull'alcol in maniera graduale.

Concretamente i responsabili degli Uffici di vigilanza cercarono inizialmente di individuare tutti i committenti, raccogliere i loro dati personali e rilevare le condizioni di esercizio, trasmettendo poi le informazioni ottenute alla sede centrale della RFA a Berna. Questa fase evidenziò le lacune della rilevazione compiuta nel 1930, poiché continuavano a emergere produttori di acquavite prima sconosciuti. I responsabili degli Uffici di vigilanza dovevano inoltre effettuare una valutazione contabile di tutte le fasi della distillazione (produzione, consumo e scorte) sia presso i distillatori che presso i committenti. A questo scopo la RFA creò un libro contabile, successivamente chiamato carta di controllo, che doveva essere ritirato e controllato annualmente dai responsabili degli Uffici di vigilanza. La RFA continuò tuttavia a sottolineare che questa operazione non era da intendere solo come un'attività di controllo, bensì anche come un processo di spiegazione degli obiettivi e degli scopi dell'ordinamento sull'alcol.

Oltre a orientare, sorvegliare e controllare i distillatori domestici e i loro committenti nelle campagne, i responsabili degli Uffici di vigilanza dovevano verificare anche le scorte dei commercianti di alcolici, dei locandieri e degli albergatori nei villaggi e nelle città.<sup>48</sup> D'intesa con i

**«Ogni apparecchio per distillare distrutto rende più semplici i controlli»**

sui sottoposti la RFA aveva inoltre il compito di determinare se un'impresa di distillazione fosse da considerare commerciale oppure agricola.<sup>49</sup>

Affinché i responsabili degli Uffici di vigilanza potessero svolgere i loro compiti, la RFA organizzò riunioni d'istruzione nelle varie regioni.



Nel contempo, la Regia colse queste occasioni per condividere con i collaboratori della sede centrale e del servizio esterno le esperienze e le conoscenze raccolte sul posto dai responsabili degli Uffici di vigilanza nell'applicazione graduale delle disposizioni.<sup>50</sup> Per la RFA questi funzionari erano anche persone di fiducia, reclutate tra tutti i mestieri e i ceti sociali, che fungevano da anelli di congiunzione tra le autorità e i gruppi interessati dalla legislazione. Poiché i responsabili degli Uffici di vigilanza erano al fronte, il loro compito era sorvegliare, istruire e informare. Per questo la RFA riteneva indispensabili qualità come apertura mentale, perseveranza e ottime competenze e non tollerava servilismo e ricerca di lodi a buon mercato.<sup>51</sup>

### **Acquisto e chiusura degli impianti di distillazione**

La nuova legge sull'alcool autorizzò la RFA ad acquistare gli strumenti di distillazione per poi distruggerli e metterli definitivamente fuori uso. Naturalmente, riducendo il numero delle distillerie domestiche si intendeva anche semplificarne il controllo. Poiché gli acquisti avvenivano su base volontaria, la RFA dovette innanzitutto informarsi sulle condizioni economiche dei proprietari. Già nel messaggio del 1931, il Consiglio federale aveva chiarito che la riduzione della capacità produttiva sarebbe stata possibile soltanto se i proprietari degli impianti avessero ricevuto un equo compenso. Nella determinazione del risarcimento la RFA non tenne soltanto conto



3.3.3 Grazie alla nuova legislazione sull'alcol, la Regia poté acquistare e smaltire le installazioni dei distillatori domestici.



3.3.4 Gli strumenti per la distillazione acquistati vennero caricati su treni, portati al deposito di Romanshorn e poi distrutti.

dei prezzi di costo e dell'usura degli strumenti, ma ne considerò anche il significato economico per il venditore.<sup>52</sup> Questo approccio consentì un importante margine di contrattazione, che permise di individuare soluzioni concrete senza minacciare le ambizioni della nuova politica.

Fino alla fine del 1938 la Regia acquistò complessivamente 4 919 impianti, ciò che corrispondeva a una soddisfacente riduzione dell'infrastruttura di distillazione del 13 per cento. Come scrisse Otto Kellerhals nel 1938, ogni strumento per la distillazione distrutto rendeva più semplici i controlli.<sup>53</sup>

### **Tra regolamentazione e autorizzazioni**

L'attuazione graduale del nuovo ordinamento da parte della RFA ebbe successo persino nei territori coltivati a frutta e patate in cui, anche dopo l'approvazione della nuova base costituzionale, l'ordinamento sull'alcol rappresentava ancora una questione controversa (vedi cap. 3.5). La sua politica di prudenza e integrazione permise di ridurre il consumo nocivo di acquavite e di promuovere il consumo alimentare utile di frutta, bacche e patate. Il Consiglio federale aveva già supposto nel 1884 che semplici provvedimenti repressivi sarebbero stati difficilmente sufficienti a invertire la tendenza a bere.<sup>54</sup> Ma fu nel periodo interbellico, quando si trattò di ampliare in modo massiccio l'intervento dello Stato nel settore delle distillerie, che emerse in modo ancora più pressante la necessità di una politica che non si limitasse a vietare, bensì che offrisse anche alternative.

L'efficacia della nuova politica dell'alcol si basava infatti, in larga misura, sulla possibilità per gli interessati di contribuire direttamente all'elaborazione dell'ordinamento in alcuni suoi ambiti. Grazie al coinvolgimento di persone di fiducia del luogo, i distillatori domestici non consideravano i controllori della produzione e gli acquirenti degli strumenti come anonimi funzionari di polizia, ma li vedevano come rappresentanti di uno Stato con cui si poteva negoziare e persino concludere affari. La nuova politica dell'alcol si contraddistinse in particolar modo per le trattative, gli accordi e i contratti che, in parte, rispecchiavano anche gli interessi degli oltre 300 000 oppositori della revisione costituzionale del 1930.

### **Difficoltà di avvio del nuovo ordinamento**

La fragilità del nuovo ordinamento emerse una prima volta a metà degli anni Trenta e successivamente in occasione della votazione sull'iniziativa REVAL (revisione della regolamentazione dell'alcool) durante la Seconda guerra mondiale (vedi cap. 3.5). I prezzi minimi stabiliti dalla legge

## **Fabbisogno personale esente da imposta**

Con l'imposizione dell'acquavite ottenuta da frutta, vino, bacche e piante selvatiche si intendeva parimenti ridurre il consumo. L'unico prodotto escluso dall'imposta ai sensi della nuova legge sull'alcool del 1932 fu l'acquavite dei distillatori e committenti domestici agricoli che la utilizzavano come bevanda, medicamento e disinfettante nella loro azienda. Il volume relativo al fabbisogno personale non venne tuttavia stabilito né in una legge né in un'ordinanza. Infatti la RFA, a cui spettava tale determinazione, doveva semplicemente tenere conto delle abitudini locali e delle condizioni aziendali. All'inizio degli anni Cinquanta concesse alle imprese un quantitativo medio di acquavite compreso tra 19 e 29 litri all'anno. Tale quantità, che venne considerata eccessiva dai rappresentanti dei movimenti per l'astinenza, venne giudicata troppo scarsa da alcune aziende, considerate le abitudini di consumo. Tuttavia, nessun distillatore domestico richiedeva più di 110 litri per persona all'anno, come invece accadeva talvolta alla fine del XIX secolo.

**«Quale compratore  
e pagatore affidabile,  
la Confederazione  
soppianterà  
viepiù il piacere del  
bicchierino»**

sull'alcool del 1932 per le pere e le mele da sidro e l'acquavite da esse ottenuta erano serviti a conquistare il consenso di molti agricoltori. Tuttavia, a seguito di raccolti straordinariamente abbondanti, essi favorirono un temporaneo incremento della distillazione di frutta nonostante le intenzioni avverse del legislatore. La RFA si trovò così ad acquistare cisterne e cisterne di acquavite.

3.3.5 Con la nomina di Carl Tanner nel 1922, un agronomo subentrò a Edmund Wilhelm Milliet alla direzione della RFA.

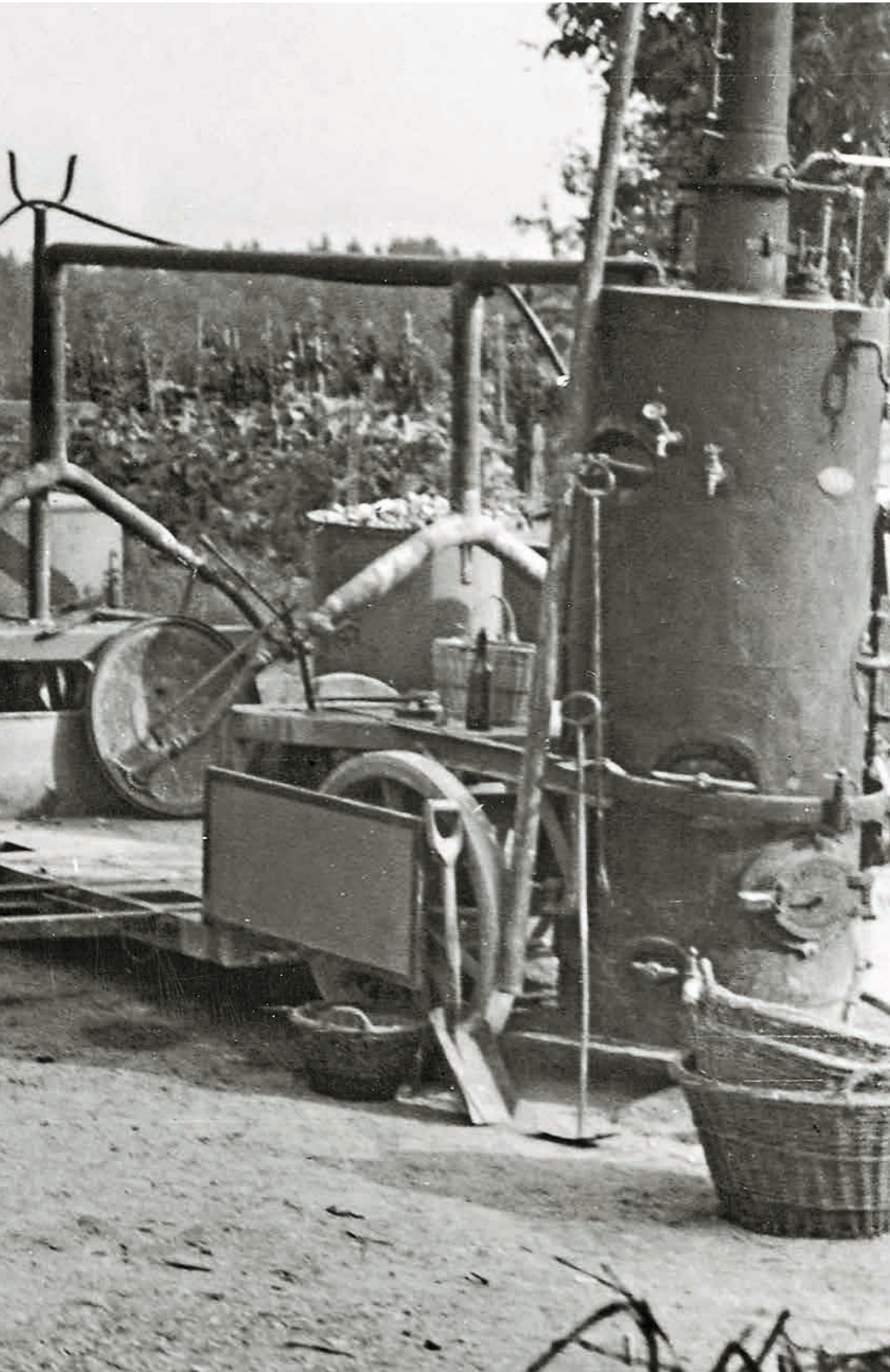


3.3.6 L'agronomo Otto Kellerhals, direttore della RFA dal 1937 al 1966, rappresentò lo stretto legame tra la politica dell'alcol e quelle agricola e nutrizionale a metà del XX secolo.

Inoltre, poiché gli esercizi commerciali e le osterie disponevano ancora di grosse scorte di bevande spiritose esenti da imposizione fiscale, non soltanto la RFA spese molto più del previsto ma registrò anche entrate ampiamente al di sotto delle aspettative. Così, anziché conseguire un utile da riversare equamente nelle casse di Confederazione e Cantoni, l'esercizio contabile 1935/36 fece registrare un deficit di 30 milioni di franchi.<sup>55</sup> Con il diritto fiscale di emergenza emanato nello stesso anno, il Consiglio federale aumentò di nuovo i prezzi minimi e limitò contemporaneamente l'esenzione fiscale per la distillazione della frutta. Dall'ottobre 1936 il diritto all'esenzione fiscale fu riconosciuto soltanto ai produttori che distillavano o facevano distillare, per uso personale, piante proprie coltivate nelle aziende agricole di famiglia (vedi riquadro).<sup>56</sup> Per l'attuazione di questo provvedimento tutti i produttori di acquavite furono nuovamente controllati dagli Uffici di vigilanza e, così, molti distillatori domestici e committenti persero il diritto all'esenzione. Di converso, grazie al minor dispendio così conseguito, la RFA poté proseguire la valorizzazione analcolica di frutta e patate e porre rimedio al suo squilibrio finanziario.<sup>57</sup> Così, a partire dal 1941/42, la Regia fu nuovamente in grado di effettuare i suoi normali versamenti alla Confederazione e ai Cantoni.<sup>58</sup>

La politica dell'acquisizione di apparecchi per distillare e dell'incentivazione a coltivare frutta e patate a scopi nutrizionali, messa in atto dalla Confederazione, quale compratore e pagatore affidabile, soppiantò gradualmente il piacere del bicchierino tra le cerchie agricole, come constatò soddisfatto Otto Kellerhals nel 1938.<sup>59</sup>





3.3.7 Conversione tecnica: alcuni strumenti per la distillazione vennero convertiti per trasformare le patate in foraggio per gli animali anziché in acquavite per il consumo umano. Poiché i maiali non potevano mangiare le patate crude, si decise di cuocerle al vapore prima dell'insilamento. Figura: impianto mobile di cottura al vapore delle patate.

### **Autori**

Juri Auderset è docente di storia contemporanea presso l'Università di Friburgo e collaboratore scientifico presso l'Archivio della storia rurale.

Peter Moser è capo dell'Archivio della storia rurale.

Per maggiori informazioni sull'Archivio della storia rurale si veda sotto:

[www.agrararchiv.ch](http://www.agrararchiv.ch).

### **Colofone**

Se esistevano solo nella lingua originale, le citazioni sono state generalmente rese nella forma del discorso indiretto. In italiano il termine «Alkohol (ted.), alcool (fr.)» ha avuto varie grafie (alcole, alcool, alcol), che si trovano di conseguenza anche nella presente pubblicazione, di carattere storico.

Editore:

Regia federale degli alcool (RFA)

Capoprogetto: Nicolas Rion

Rilettura: Fabio Balzan, RFA

Progettazione: Marc Zuberbühler, 55 Weeks, Lyss,

Janine Schwegler, In Flagranti Communication, Lyss

Elaborazione immagini: Tina Kohli, 55 Weeks, Lyss

Traduzione: Servizi linguistici centrali del Dipartimento federale delle finanze (DFP)

Stampa: Vogt-Schild Druck AG, Derendingen

Produzione: Bubu AG, Mönchaltorf

Distribuzione:

Ufficio federale delle costruzioni e della logistica (UFCL)

Vendita di pubblicazioni federali

CH-3003 Berna

[www.pubblicazionifederali.admin.ch](http://www.pubblicazionifederali.admin.ch)

N. art. 621.500.i

ISBN: 978-3-906211-12-1

Edizione digitale delle fonti: oltre alla versione cartacea è pure disponibile un'edizione elettronica. Questa contiene, in aggiunta, un sostanzioso elenco delle fonti in allegato.

Anche l'edizione digitale è ottenibile presso l'UFCL.

