

9367

Messaggio
del Consiglio federale all'Assemblea federale concernente
misure economiche e finanziarie, complete,
per l'economia lattiera

(Del 3 dicembre 1965)

Onorevoli signori Presidente e Consiglieri,

Ci onoriamo d'informarvi sulle misure economiche e finanziarie complete, previste, nel campo dell'economia lattiera, per il periodo dal 1° novembre 1966 al 31 ottobre 1971 e di sottoporvi il disegno di un decreto federale corrispondente.

I. INTRODUZIONE

Il reddito lordo del settore lattiero ha, negli ultimi anni, costituito sempre circa un terzo del reddito agricolo complessivo (tavola 1). Grazie a tale partecipazione al reddito complessivo, la produzione lattiera occupa attualmente, nella graduatoria dell'importanza economica, un posto pressochè equivalente a quello dell'ingrasso del bestiame bovino e suino. Il reddito lordo definitivo della produzione lattiera è inoltre considerevolmente superiore a quello dell'intera produzione vegetale (cereali e patate, bieticoltura, orticoltura, frutticoltura, viticoltura, ecc.). Questi accertamenti consentono di rilevare l'importanza particolare della produzione e dello smercio del latte e dei latticini, nel quadro dell'intera produzione agricola. Anche in avvenire, l'economia lattiera contribuirà in misura all'incirca uguale alla formazione del reddito agricolo, costituendo, per ampie regioni e, soprattutto, per la Svizzera centrale e orientale, un genere di produzione congeniale alle condizioni naturali del suolo e del clima (tavola 1).

Il posto centrale, occupato dall'economia lattiera, spiega però anche perchè, in passato, si dimostrarono necessari, in questo settore agricolo, sia i numerosi e variati interventi statali, sia l'approntamento dei pertinenti atti legislativi. L'opera dello Stato si rese infatti avvantaggio necessaria per assicurare il reddito, dirigere la produzione, promuovere la qualità e, successivamente, proteggere lo smercio del latte e dei latticini indigeni dagli effetti, diretti e indiretti, dell'evoluzione del mercato lattiero internazionale.

Tavola 1

**Incidenza della produzione lattiera sul reddito lordo definitivo
dell'agricoltura svizzera**

Anno, civile	Reddito lordo definitivo Mio di franchi	Latte	
		Mio di franchi	in per cento
1936-1940	1299	461	35,33
1951	2325	812	34,90
1952	2389	815	34,12
1953	2405	864	35,92
1954	2533	884	34,91
1955	2597	891	34,32
1956	2526	927	36,71
1957	2701	955	35,35
1958	2882	987	34,23
1959	3021	996	32,97
1960	2970	997	33,57
1961	3056	1022	33,44
1962	3237	1086	33,55
1963	3303	1123	34,01
1964 ¹	3597	1140	31,70

¹ Dati provvisori.

II. FONDAMENTO GIURIDICO DEI PROVVEDIMENTI ADOTTATI NEL CAMPO DELL'ECONOMIA LATTIERA

A. La legge sull'agricoltura e il decreto dell'economia lattiera

La legge federale del 3 ottobre 1951¹ sull'agricoltura si restringe, quanto all'economia lattiera, a menzionare, negli articoli 24, 26 e 59, i principi da osservare. Conformemente all'articolo 26, spetta all'Assemblea federale di emanare talune disposizioni esecutive. Fondandosi su tale disposto, il Parlamento emanò il decreto del 29 settembre 1953² per il latte, i latticini e i grassi animali, inteso a disciplinare i principali provvedimenti previsti dalla Confederazione nel campo dell'economia lattiera.

In correlazione con le misure economiche e finanziarie complete, prese dalla Confederazione nel campo lattiero, assumono avantutto una ragguardevole importanza quelle disposizioni della legge sull'agricoltura che attonano al finanziamento delle spese di promuovimento dello smercio dei latt-

¹ RU 1953, 1133 (A XVI A 1).

² RU 1953, 1172 (A XVI A 3).

cini indigeni, in Svizzera e all'estero. Giusta l'articolo 26 della citata legge sull'agricoltura e, rispettivamente, l'articolo 26 del decreto sullo statuto del latte, sono disponibili, a questo scopo, taluni mezzi finanziari, ancorchè di portata limitata. Trattasi delle tasse riscosse sul latte e sulla panna destinati al consumo come anche sul burro importato, dei soprapprezzi sul latte in polvere e le conserve di latte, e, inoltre, su gli oli e i grassi commestibili importati, compresi le materie prime e i prodotti semilavorati che servono alla loro fabbricazione.

Occorre rilevare, sempre restando nell'ambito dei mezzi finanziari intesi a promuovere lo smercio, che, al di fuori dei disposti stabiliti nella legge sull'agricoltura e nel decreto sullo statuto del latte, il decreto federale del 19 giugno 1959¹ concernente misure economiche e finanziarie, complete, per l'economia del latte, conferiva una nuova veste al fondamento giuridico della riscossione dei soprapprezzi sulla panna e la polvere di panna importate. Successivamente, con l'entrata in vigore del decreto federale del 4 ottobre 1962², anch'esso concernente misure economiche e finanziarie, complete, per l'economia lattiera, i soprapprezzi divennero parimente riscuotibili sui gelati commestibili (gelati, ecc.). Infine, conformemente all'articolo 8 dello stesso decreto, il Consiglio federale si vide autorizzato a riscuotere tasse sui foraggi succedanei del latte, importati o fabbricati nel paese. Il ricavo di tali soprapprezzi e tasse deve contribuire, come quello ottenuto giusta la legge sull'agricoltura, all'allentamento dei prezzi dei latticini e dei grassi commestibili indigeni come anche al promovimento del loro smercio.

È ancora necessario osservare che queste tasse, ancorchè stabilite allo scopo d'incrementare lo smercio, sono precipuamente intese come provvedimenti protettivi e direttivi, idonei a conservare un'agricoltura efficiente e un sano ceto rurale.

La tavola 2 dà un compendio degli introiti forniti dalle tasse e dai soprapprezzi, riscossi durante l'ultimo periodo contabile. Abbiamo parimente indicato, a scopo di comparazione, le cifre attenenti al bilancio di previsione 1964/65 (mancando ancora quelle definitive) e le somme previste per l'esercizio 1965/66.

Tra le imposizioni menzionate, le tasse riscosse su il latte e la panna di consumo come anche i soprapprezzi sul latte condensato importato sono intesi, ove occorra e in deroga all'articolo 26 della legge sull'agricoltura, innanzitutto al finanziamento della cassa di compensazione dei prezzi del latte e dei latticini.

Al finanziamento di detta cassa è parimente destinato il sopraddazio riscosso sul burro (art. 14, cpv. 3, del decreto federale del 21 dicembre 1960³

¹ RU 1959, 927.

² RU 1962, 1184 (A XVI A 3).

³ RU 1961, 295 (A XIX B 1).

concernente le pigioni di immobili e la cassa di compensazione dei prezzi del latte e dei latticini. Tuttavia, se i proventi sono devoluti dall'assegnazione prevista, oppure la possibilità di riscuotere un sopraprezzo sul burro importato è usata solo parzialmente a cagione dell'imposizione del sopraddazio sul burro importato, le somme devolute e il controvalore dei sopraddazi vanno sostituiti annualmente. Alla sostituzione va provvisto mediante i sopraprezzi riscossi sui foraggi, giusta l'articolo 19 della legge sull'agricoltura, semprechè non siano destinati ad altri scopi della legislazione agricola. Ove questo provento non bastasse, le somme necessarie vanno attinte alle entrate generali della Confederazione (art. 1, cpv. 2, del decreto federale del 4 ottobre 1962¹ concernente misure economiche e finanziarie complete per l'economia lattiera [Decreto sull'economia lattiera]). Quindi anche durante la validità del citato decreto, una somma equivalente agli introiti realizzati in virtù dell'articolo 26 della legge sull'agricoltura è totalmente destinata a promuovere lo smercio dei latticini. Le disposizioni disciplinanti il finanziamento della cassa di compensazione e la sostituzione dei proventi devoluti diverranno caduche alla fine del 1965, epoca in cui sarà abolita la cassa di compensazione (art. 3 aggiunta costituzionale del 6 dicembre 1964²).

Tavola 2

Proventi dalle tasse e dai sopraprezzi per l'esercizio contabile
(in milioni di franchi)

	1961- 1962 ¹	1962- 1963 ¹	1963- 1964 ¹	1964- 1965 ²	1965- 1966 ³
Tassa sul latte di consumo	3,483	3,056	2,725	2,4	1,8
Tassa sulla panna di consumo	4,684	5,063	5,459	5,0	6,0
Sopraddazio sul burro	3,492	2,371	10,737	7,0	7,0
Tassa di compensazione sul latte di consumo	0,017	0,012	0,012	0,015	0,015
Sopraprezzo su i grassi e gli oli commestibili	21,441	20,311	23,018	21,0	23,0
Tassa sul burro importato	4,661	7,817	20,966	13,7	11,9
Sopraprezzi sulla polvere di latte scremato	1,476	0,589	2,0	1,0	0,6
Sopraprezzi sulla panna e la polvere di panna	0,268	0,296	0,449	0,385	0,485
Sopraprezzi sul latte condensato	2,414	3,900	2,491	1,5	2,5
Sopraprezzi sui succedanei del latte	—	1,123	3,327	—	—
Totale	41,936	44,538	71,184	52,0	43,3

¹ Dati rilevati dai conti dello Stato 1962, 1963, 1964

² Bilancio di previsione

³ Messaggio del 19 ottobre 1965 concernente i conti della Confederazione per il 1966.

¹ RU 1962, 1184 (A XVI A 3).

² RU 1964, 1469.

Riguardo al promovimento dell'esportazione dei latticini, è opportuno osservare che l'articolo 24 della legge sull'agricoltura costituisce il fondamento legale dei mezzi finanziari disponibili. Quest'ultimi, contrariamente al disposto dell'articolo 26 della legge sull'agricoltura, non sono limitati. I proventi delle tasse e i soprapprezzi riscossi devono costituire i principali fattori d'incremento dell'esportazione.

Per la prima volta dopo un lungo periodo, una parte dei proventi delle tasse è stata assegnata, nell'esercizio contabile 1963/64, alla copertura delle spese derivanti dall'esportazione dei latticini.

B. I decreti federali del 20 dicembre 1947 e del 13 giugno 1958

In considerazione alla situazione economica della nostra agricoltura, abbiamo aumentato, il 25 ottobre 1957, il prezzo di base del latte di 2 centesimi fissandolo, con effetto a contare dal 1° novembre dello stesso anno, a 43 centesimi per kg/l. L'aumento così stabilito poté essere traslato sui prezzi al consumo del latte, della panna, dello yoghurt e di altre specialità lattee. Per contro, l'aumento non ebbe incidenza alcuna, per ragioni di smercio, sui prezzi al consumo del formaggio, del burro e delle conserve di latte. Gli accresciuti costi di valorizzazione, causati appunto dalla mancata traslazione dell'aumento di prezzo, dovettero, nel quadro della legislazione allora vigente, essere coperti, di massima, con le tasse stabilite all'articolo 26 della legge sull'agricoltura. L'ammontare riscosso non essendo tuttavia sufficiente a coprire compiutamente i costi, fummo autorizzati, mediante il decreto federale del 20 dicembre 1957 concernente il finanziamento suppletivo temporaneo dello smercio dei latticini, a ricorrere, per la prima volta, a contributi estranei alla legge sull'agricoltura. Il decreto surriferito ebbe effetto sino al 31 ottobre 1958.

Si manifestò però subito la necessità di dover mantenere temporaneamente, anche dopo la scadenza del decreto, questo suppletivo apporto finanziario della Confederazione, inteso a promuovere lo smercio dei latticini indigeni. Il 13 giugno 1958, l'Assemblea federale approvò quindi il relativo decreto federale della medesima data¹, concernente la proroga temporanea del finanziamento suppletivo dello smercio dei latticini; la durata di validità fu estesa sino al 31 ottobre 1959. Considerate le gravi difficoltà accentuatesi già considerevolmente nell'esercizio 1957/58, nell'utilizzazione e nello smercio delle forniture di latte, continuamente in aumento, nel decreto suindicato fu inserito un nuovo disposto, secondo cui i fornitori del latte commerciale erano tenuti ad assumere una parte delle spese suppletive, come misura atta a dirigere la produzione. I contributi finanziari suppletivi allo smercio dove-

¹ RU 1958, 817.

vano essere attinti, sino a concorrenza di 10 milioni di franchi, alle risorse generali della Confederazione, mentre l'eccedenza eventuale doveva essere pagata, per metà, dalla Cassa federale sempre con gli stessi mezzi e, per l'altra metà, dai fornitori di latte commerciale. La contribuzione alla copertura delle perdite di valorizzazione, imposta all'agricoltura, doveva consentire un adeguamento della produzione lattiera alle condizioni di smercio.

C. Il decreto federale del 19 giugno 1959

La necessità di mantenere i provvedimenti completivi della Confederazione, nel campo dell'economia lattiera, si manifestò anche dopo la scadenza della validità del decreto federale del 13 giugno 1958. Fu quindi emanato un nuovo decreto federale, quello del 19 giugno 1959¹ concernente misure economiche e finanziarie, complete, per l'economia del latte, il quale autorizzava il Consiglio federale ad accordare contributi supplementivi per incrementare lo smercio interno dei latticini indigeni, ove non bastassero i proventi delle tasse riscosse in virtù della legge sull'agricoltura e del nuovo sovrapprezzo su la panna e la polvere di panna importate.

Per quanto concerne la copertura delle spese suppletive, il decreto federale del 1959 si scostava dai precedenti aumentando l'onere del produttore e accentuando quindi maggiormente l'orientazione della produzione. Essendo ormai esaurita ogni possibilità di finanziamento, la Confederazione si addossava i primi dieci milioni suppletivi occorrenti, lasciando ai produttori di latte commerciale il compito di assumere l'eventuale eccedenza nella misura del 50%, per i primi dieci milioni di franchi, del 65%, per i dieci milioni successivi e dell'80%, per la rimanenza. Conseguentemente l'onere accollato ai produttori aumentava proporzionalmente all'afflusso del latte e cioè con l'accentuarsi delle difficoltà cagionate dalla valorizzazione e dallo smercio. Per contro, diminuiva il contributo federale, attinto alle entrate generali. Inoltre, un nuovo disposto stabiliva che i produttori di latte commerciale dovevano assumere il 30 per cento delle spese d'applicazione delle misure previste all'articolo 24 della legge sull'agricoltura e concernenti l'esportazione dei latticini. Senza questa partecipazione alle perdite, i produttori sarebbero forse stati tentati d'incrementare al massimo l'esportazione dei latticini, senza curarsi affatto del risultato finanziario. Il provvedimento era pertanto inteso non soltanto a dirigere e ad orientare la produzione, bensì a sollecitare i produttori di latte commerciale ad interessarsi maggiormente al miglioramento qualitativo del formaggio, il nostro latticino d'esportazione per eccellenza.

¹ RU 1959, 927.

La quota dei produttori, alle perdite cagionate dalla valorizzazione, era riscossa uniformemente e in rapporto alle forniture di latte commerciale. Essa era inoltre assicurata mediante l'imposizione condizionale di una tassa o di una trattenuta applicata ad ogni kg o l di latte smerciato. Il saldo della trattenuta, ovvero la differenza tra la somma assicurabile e la quota effettiva dei produttori, era determinato annualmente alla chiusura dei conti d'esercizio e rifusa ai produttori del latte commerciale.

Mediante il decreto federale del 21 dicembre 1961¹, si provvide ad abrogare il disposto inteso ad aumentare la partecipazione di quei produttori, i quali, incuranti delle considerevoli difficoltà poste alla valorizzazione, persistevano a fornire troppo latte, segnatamente utilizzando foraggi acquistati; l'abrogazione era stata dettata, in particolare, dalle enormi difficoltà applicative sollevate da quel disposto. A tale riguardo, rinviemo al nostro messaggio del 1° dicembre 1961² concernente la modificazione del decreto federale surriferito.

Allo scopo d'incrementare l'approvvigionamento diretto e l'impiego del latte nella fattoria stessa come anche per ovviare agli svantaggi della produzione di montagna, il decreto sull'economia lattiera del 1959 accordava ai produttori delle zone II e III del catasto della produzione animale un contributo annuo. Inoltre, per migliorare le condizioni di reddito in queste regioni, il contributo fu accresciuto a contare dal 1° novembre 1961 e assegnato anche ai produttori della zona I. Fu parimente stabilito di attribuirlo alle spese sostenute per i primi cinque capi di bestiame invece dei primi quattro. Simultaneamente, il sistema di copertura delle derivanti spese fu modificato a favore dei produttori. Infatti, a contare dal 1° novembre 1961, la contribuzione fu prelevata interamente dagli introiti generali della Confederazione, contrariamente al sistema precedente che addossava i primi cinque milioni alla fonte federale suindicata, e ripartiva l'eccedenza eventuale tra Confederazione e produttori.

Nè va taciuto, infine, che il decreto federale del 1959 autorizzava il Consiglio federale a riscuotere annualmente dai produttori di latte commerciale una tassa di 0,1 centesimi per kg/l, intesa ad assicurare il finanziamento di speciali provvedimenti agevolanti lo smercio, la propaganda e lo studio dei mercati.

¹ RU 1961, 1196.

² FF 1961 II, ediz. franc., a pag. 1146.

D. Il decreto federale del 4 ottobre 1962¹ concernente misure economiche e finanziarie, complete, per l'economia lattiera
(Decreto sull'economia lattiera 1962)

Questo decreto, la cui durata di validità era limitata al 31 ottobre 1965, è stato prorogato sino al 31 ottobre 1966, mediante il decreto federale del 13 marzo 1964².

Il decreto sull'economia lattiera 1962 autorizza nuovamente il Consiglio federale ad assegnare contributi suppletivi per agevolare lo smercio interno dei latticini indigeni, se non bastassero all'uopo i proventi delle tasse riscosse, in virtù della legge sull'agricoltura e dello statuto del latte, dei soprapprezzi sull'importazione di panna, polvere di panna e gelati commestibili come anche delle tasse sui succedanei del latte, importati o fabbricati nel paese (art. 1, cpv. 1 e art. 8). Il provento di tali tasse e soprapprezzi serve innanzitutto a coprire le spese di valorizzazione, nel paese, dei latticini indigeni, escluso il burro e, solo in seguito a coprire le spese per l'utilizzazione di quest'ultimo prodotto (art. 2, cpv. 1). Ai produttori di latte commerciale è inoltre rammentata la condizione posta all'assegnazione dei contributi suppletivi, ovvero l'obbligo di adottare ragionevoli misure d'aiuto reciproco (art. 1, cpv. 3); d'altra parte, il Consiglio federale può provvedere affinché le istituzioni e le ditte del settore lattiero adempiano pienamente i compiti loro affidati dal decreto sullo statuto del latte (art. 1, cpv. 4).

In ragguglio al decreto federale sull'economia lattiera 1959, la partecipazione dei produttori di latte commerciale alle spese suppletive è sensibilmente minore. Il decreto del 1962 recepisce, senza modificarla affatto, la disposizione che obbliga i produttori, come misura atta a dirigere e ad orientare la produzione, a partecipare progressivamente, oltre al contributo iniziale, alla copertura di eventuali eccedenze (art. 2, cpv. 3). Lo scopo perseguito consiste nell'attuazione del principio enunciato nella legge sull'agricoltura, secondo cui non può essere adottato nessun provvedimento ufficiale a favore del settore agricolo senza prima tener conto della possibilità di smercio. Per contro, conseguentemente alle sfavorevoli condizioni del reddito agricolo, il contributo iniziale della Confederazione alla parte scoperta delle spese d'utilizzazione del burro è stato aumentato da 10 a 20 milioni di franchi (art. 2, cpv. 2) e la quota dei produttori alle perdite d'esportazione è stata ridotta dal 30 al 20 per cento (art. 3).

Il decreto del 1959 obbligava i produttori a contribuire, proporzionalmente alle forniture, alla copertura delle spese suppletive. Quello del 1962, invece, prevede una partecipazione differenziata: esso accorda infatti ad ogni produttore di latte commerciale, l'esenzione per una quantità (attribuzione

¹ RU 1962, 1184 (A XVI A 3).

² RU 1964, 236 (A XVI A 3).

fissa) di 8000 kg (art. 4, cpv. 1). La riscossione condizionale di una tassa di 2, ed eccezionalmente, di 3 centesimi al massimo per kg/l, destinata ad assicurare la quota dei produttori alle perdite, è pertanto applicata unicamente sulla quantità eccedente l'attribuzione fissa (art. 4, cpv. 2); inoltre, soltanto questa eccedenza dà diritto alla rifusione di una eventuale differenza tra la somma assicurabile e la quota dei produttori (art. 4, cpv. 3). Con questo disposto si è voluto favorire le piccole aziende, le quali difficilmente possono modificare l'impostazione produttiva, mancando loro la duttilità necessaria. Infatti, la partecipazione alle perdite costituisce per queste aziende una diminuzione del reddito più direttamente tangibile di quella riscontrata nelle altre aziende (medie e grandi).

Il decreto del 1962 conserva intatta la possibilità di addossare ai produttori del latte commerciale una tassa di 0,1 centesimi per kg/l di latte, volta al finanziamento dei provvedimenti speciali atti ad agevolare lo smercio, ove l'Unione centrale dei produttori svizzeri di latte non provveda direttamente alla riscossione di una tassa di propaganda. L'unica innovazione, rispetto al 1959, consiste nell'obbligo, per l'ente surriferito, di presentare alle autorità competenti il bilancio di previsione e il rendiconto sull'impiego della tassa.

Il contributo a favore delle aziende di montagna è considerato, dalla sua istituzione, un aiuto efficace ai contadini di queste regioni; appunto per questo motivo, pure il decreto del 1962 ne prevede l'assegnazione (art. 6). Siccome questa poi non è vincolata alle forniture di latte commerciale, bensì solo alla tenuta del bestiame bovino, il contributo favorisce parimente gli allevatori di montagna che ingrassano vitelli, impiegando all'uopo la maggior parte del latte prodotto o che, per altri motivi, non forniscono latte o solo in quantità modeste. Presentemente, l'assegnazione di questo contributo, da allora aumentato, è innanzitutto giustificata dalle condizioni generalmente sfavorevoli della produzione agricola in montagna. Ha quindi perso notevolmente d'importanza la diretta connessione inizialmente esistente con i sopraccosti di produzione lattiera. Si giudicò pertanto opportuno di codificare questo provvedimento in un atto legislativo di portata generale e durata illimitata, ovvero nella legge federale del 9 ottobre 1964¹ sui contributi alle spese dei tenutari di bestiame bovino nelle regioni di montagna: A contare dal 1° gennaio 1965, i contributi sono appunto assegnati in virtù di questo atto legislativo.

L'articolo 7 del decreto del 1962 disciplina il versamento dei contributi agli ingrassatori professionali di vitelli, esercitanti l'ingrasso fuori delle regioni di montagna. La contribuzione è giustificata, dovendo essi far fronte a condizioni di produttività analoghe a quelle degli agricoltori della zona I del catasto. Il decreto federale del 13 marzo 1964 che modifica quello del

¹ RU 1965, 72.

1962 non menziona più le condizioni vincolanti l'assegnazione del contributo, ovvero la necessità di esercitare l'ingrasso di vitelli a causa dell'isolamento dell'azienda e il carattere professionale di questa attività. Il primo criterio non poteva ormai più tener conto compiutamente delle condizioni di colonizzazione e di conduzione aziendale, estremamente eterogenee nella agricoltura, e il secondo poteva essere difficilmente delimitato. Attualmente, il contributo è assegnato ad ogni ingrassatore di vitelli fuori delle regioni montane che durante un esercizio contabile non smercia nè latte, nè latticini.

L'articolo 8 tratta l'utilizzazione del latte intero nell'ingrasso e allevamento dei vitelli. Il Consiglio federale è incaricato di prendere le misure necessarie ed è autorizzato, per promuovere l'impiego del latte intero, a riscuotere una tassa percentuale sui succedanei del latte, importati o fabbricati nel paese. Il provento di questa tassa è destinato a ribassare il prezzo dei latticini e dei grassi commestibili indigeni e ad agevolare lo smercio. Mediante questo disposto, il Parlamento intendeva combattere la tendenza ad impiegare una quantità eccessiva di succedanei, il che provoca un aumento della quantità del latte commerciale prodotto e, conseguentemente, delle perdite di valorizzazione. A tale riguardo rinviamo al capitolo concernente l'utilizzazione del latte intero nell'ingrasso e allevamento dei vitelli.

L'incremento delle importazioni di gelati commestibili (gelati, panna ghiacciata, ecc.) costrinse l'autorità, nel 1962, a stabilire il fondamento legale che permettesse di gravare questi prodotti di un soprapprezzo (art. 9). Di queste possibilità, il Consiglio federale non ha ancora fatto uso sia per motivi di politica commerciale sia perchè le importazioni di gelati commestibili sono venute da allora considerevolmente scemando.

Come finora, l'articolo 10 addossa ai produttori, che smerciano direttamente latte e latticini, il pagamento di una tassa speciale sostitutiva della detrazione graduale per qualità insufficiente.

Tenendo conto della situazione economica esistente a quell'epoca nell'agricoltura, abbiamo aumentato, a contare dal 1° novembre 1962, il prezzo di base del latte da 45 a 47 centesimi il kg/l. Per motivi di smercio nel paese e all'estero, non fu possibile traslare integralmente la differenza di 2 centesimi sul prezzo al dettaglio dei latticini. Se fosse stato mantenuto l'ordinamento vigente, le spese derivanti dalla mancata traslazione sarebbero dovute essere addossate alla Confederazione e ai produttori di latte commerciale; tuttavia, affinchè quest'ultimi beneficiassero integralmente dell'aumento, la perdita è stata interamente addossata alla cassa federale. Ancorchè l'articolo 11 del decreto del 1962 fornisce il fondamento legale necessario, esso ci consentiva di servircene unicamente a contare dall'aumento fissato al 1° novembre del medesimo anno. Si rese quindi opportuno di modificare l'articolo in modo che gli aumenti del prezzo di base del latte, non traslati sul prezzo dei latticini, potessero essere addossati anche più tardi alle finanze federali. Per questa ragione fu emanato il decreto del 13 marzo 1964 che

modifica quello sull'economia lattiera 1962. Di questa competenza ampliata abbiamo fatto uso allorquando ebbero effetto gli aumenti del prezzo del latte del 1° aprile 1964 e del 1° giugno 1965, di cui pertanto beneficiarono integralmente i produttori del latte commerciale. Per quanto concerne la parte dell'aumento del prezzo di base del 1° novembre 1965, che non è stata tralata sui prezzi al consumo, essa sarà pure coperta conformemente al suindicato articolo 11.

III. NECESSITA' D'UN NUOVO DECRETO SULL'ECONOMIA LATTIERA

A. Apprezzamento della situazione economica dell'agricoltura

Per rispondere adeguatamente alla mutevole situazione economica dell'agricoltura, abbiamo provveduto, a contare dal 1° novembre 1957, a ritoccare periodicamente il prezzo di base del latte; l'ultimo adattamento è entrato in vigore il 1° novembre 1965. Conseguentemente, il prezzo di base risulta ora di 53 ct. il kg, ciò che comporta un aumento di circa il 30 per cento in rapporto all'estate del 1957.

Ogniquale volta abbiamo dovuto prendere delle decisioni in favore dell'agricoltura, segnatamente per migliorare i prezzi alla produzione, ci siamo sempre sforzati di considerare la situazione agricola come un tutto economicamente organico, servendoci all'uopo della documentazione più esaustiva, fornitaci principalmente dalla Segreteria dei contadini svizzeri, che rappresenta, com'è noto, una fonte estremamente importante di dati precisi.

Nel presente messaggio, non intendiamo analizzare la situazione dell'agricoltura, in questi ultimi anni, per giustificare poi, con detta analisi, tutte le nostre decisioni in materia di prezzi. In merito, ci basti rinviare al nostro terzo rapporto sulla situazione agricola elvetica e la politica agraria della Confederazione, rapporto pubblicato qui innanzi, assieme al messaggio sulla modificazione della legge concernente i crediti d'investimento agricolo e l'aiuto alla conduzione aziendale. Il testo cui rinviamo tratta i problemi fondamentali in modo molto particolareggiato e presenta dati numerici dai quali risulta chiaramente che le condizioni del reddito rurale richiedevano senz'altro, specie per il latte, che si procedesse ai suddetti adeguamenti di prezzo, nonostante la difficoltà, superabile solo con oculatissima prudenza, di trasferire gli aumenti sui prezzi al minuto senza pregiudicare il volume delle vendite sia all'interno sia all'estero.

Ed anche la preparazione di questo nuovo decreto sull'economia lattiera ci induce a chiederci innanzi tutto se, per stabilire il prezzo base del latte,

basti riferirsi unicamente alle possibilità di smercio o non sia invece necessario di tener conto delle condizioni generali di reddito del mondo rurale. Or bene, a questa domanda, noi reputiamo che convenga dare la risposta che abbiamo sempre dato in passato, doversi cioè valutare tutti i fattori essenziali, così da maturare la decisione per entro un quadro di conoscenza il più possibile comprensiva.

Tra l'altro, considerando le cose in tale quadro, si vede subito che occorrerà continuare a mettere a disposizione mezzi finanziari maggiori di quelli previsti dalla legge sull'agricoltura, per poter, grazie ad essi, assicurare lo smercio interno dei latticini. Già questo fatto postula la necessità di un nuovo decreto sull'economia lattiera da mettere in opera a contare dal 1° novembre 1966. Ma vi sono anche altre ragioni che spingono alla promulgazione di un nuovo decreto; le esporremo nei capitoli seguenti.

B. La produzione e l'avvaloramento del latte commerciale dal 1957

1. La produzione del latte commerciale

La tavola numero 3 registra le quantità di latte messe in commercio durante il periodo contabile 1957-1958. Abbiamo fatto figurare nella tavola anche la quantità presunta per il periodo 1964-1965 (i dati definitivi mancano tuttavia), nonché le previsioni per il periodo 1965-1966. La tavola immediatamente seguente (numero 4) ritraccia l'evoluzione dell'effettivo di lattifere a contare dal 1957.

Tavola 3

Andamento della quantità di latte posta in commercio

Esercizio (1° novembre - 31 ottobre)	Quantità di latte commerciale (in milioni di q)
1957-1958	21,6
1958-1959	22,3
1959-1960	23,3
1960-1961	22,6
1961-1962	23,3
1962-1963	23,8
1963-1964	22,9
1964-1965	23,5 (stima)
1965-1966	24,0 (stima)

Tavola 4

Evoluzione dell'effettivo di lattifere
(Rilevazione d'aprile)

Anno	Numero della vacche
1957	891 300
1958	900 600
1959	916 000
1960	940 000
1961	943 000
1962	950 000
1963	918 000
1964	897 000
1965	920 000

Le cifre degli ultimi anni rivelano che la produzione di latte commerciale tende a crescere; vi sono state bensì alcune regressioni transitorie, ma vanno considerate normali, come imputabili unicamente alle condizioni atmosferiche. Le cifre dei periodi 1960-61 e 1963-64 sono state certamente determinate dai cattivi raccolti foraggeri; per il secondo dei detti periodi, l'inflessione del numero delle lattifere, consecutiva all'abbandono dell'esercizio bovino e alla prassi esclusiva dell'ingrasso, va ritenuta senz'altro di massimo momento.

Per i primi otto mesi del periodo 1964-65, le forniture di latte hanno superato del 7,4 per cento quelle del periodo parallelo dell'esercizio precedente. Da allora, invero, la produzione lattiera ha progredito a ritmo molto meno accentuato; cionondimeno appare manifesto che le forniture di quel periodo erano state preventivate a un livello piuttosto basso, non essendosi tenuto nel debito conto l'importanza d'un buon approvvigionamento foraggero, sia quantitativo sia qualitativo, l'incidenza dei prezzi generalmente favorevoli dei foraggi concentrati, nonché l'effetto dell'impiego accresciuto dei succedanei del latte e del miglioramento zootecnico delle mandre. L'accrescimento della produzione lattiera trova poi un'ulteriore cagione nell'estensione degli effettivi vaccini, estensione che sarebbe risultata ancora più accentuata qualora la tendenza a incrementare l'ingrasso e la conduzione senza bestiame non si fosse così spiccatamente rivelata. La composizione dell'effettivo bovino secondo le categorie d'età porta a concludere che questa evoluzione continuerà presumibilmente per tutto il periodo 1965-66. La documentazione già ora disponibile ci induce ad asserire che per detto esercizio bisogna mettere in conto addirittura un quantitativo di almeno 24 milioni di quintali di latte commerciale.

2. L'impiego del latte commerciale

La tavola numero 5 fa risaltare come si articoli l'impiego del latte commerciale. Per completezza, abbiamo registrato in essa anche le cifre (stimate) dei periodi 1964-65 e 1965-66.

Occorre constatare innanzitutto che il consumo di latte fresco permane stabile. Il consumo di yoghurt, panna e altre specialità lattee resta in fase crescente. Va notato poi che la produzione casearia è venuta crescendo durante tutto il periodo 1963-64, nonostante delle forniture di latte commerciale notevolmente inferiori a quelle del periodo precedente. Anche qui dunque l'evoluzione mantiene la sua tendenza. Il fatto che si fabbrichi più formaggio che burro concretizza la massima generale posta a fondamento del regime di priorità nell'impiego del latte. Aggiungiamo che, nella primavera del 1964, il margine di lavorazione casearia è stato aumentato, mentre veniva ridotto il prezzo di ritiro del burro. Il margine caseario è stato poi accresciuto di nuovo il 1° novembre 1965. Anzi, per meglio esplicitare l'importanza della massima enunciata, abbiamo provveduto a prescrivere contemporaneamente una rivalutazione del latte scremato. Questo modo di procedere è puntualmente conforme alle finalità del piano burro-formaggio. La tavola mostra infine come una diminuzione o un accrescimento della produzione del latte commerciale si rifletta immediatamente sulla produzione del burro.

Tavola 5

Impiego del latte commerciale per periodo contabile

Periodo	1957- 1958	1958- 1959	1959- 1960	1960- 1961	1961- 1962	1962- 1963	1963- 1964	1964- 1965 ¹	1965- 1966 ¹
	(in milioni di q)								
Latte di consumo	} 7,0	6,8	6,8	6,8	6,8	6,8	6,8	6,7	6,7
Gioddo, specialità di latte fresco		0,2	0,3	0,3	0,4	0,4	0,5	0,6	0,6
Panna di consumo e da caffè		1,1	1,2	1,3	1,5	1,6	1,7	1,8	1,8
Formaggio	7,3	7,6	7,9	7,9	7,9	8,1	8,35	8,1 ²	8,7
Conserve lattee	0,6	0,6	0,7	0,8	0,8	0,8	0,85	0,9	0,9
Burro	5,6	5,9	6,3	5,3	5,8	6,0	4,6	5,4	5,2
Latte commerciale, totale	21,6	22,3	23,3	22,6	23,3	23,8	22,9	23,5	24,0

¹ Stima.

² La produzione reale raggiungerà almeno quella del precedente esercizio.

La questione della vendita del burro e del formaggio richiede di essere ulteriormente esaminata e noi vi dedicheremo più sotto altri commenti. Co-

minciamo col dare una tavola (numero 6) la quale evidenzia l'andamento del consumo di burro in questi ultimi anni.

Tavola 6

Consumo di burro per periodo contabile

(1° novembre - 31 ottobre)

	1957- 1958	1958- 1959	1959- 1960	1960- 1961	1961- 1962	1962- 1963	1963- 1964
	(Vagoni da 10 t.)						
Consumo totale	3346	3397	3590	3830	3700	3800	3930
di cui:							
Burro speciale	1617	1554	1577	1643	1571	1649	1719
Burro da cucina fresco a prezzo ridotto	655	805	957	1039	1138	1149	1186
Burro fuso	82	76	70	211	86	82	77

Si può inferire da questa tavola che nel 1963-64, il consumo di burro è ulteriormente aumentato di 130 vagoni, vale a dire del 3,4 per cento, relativamente all'esercizio precedente. Analogo fenomeno per i primi 8 mesi dell'esercizio 1964-65, relativamente al periodo parallelo del precedente esercizio, solo che qui l'indice d'incremento appare un po' minore (appena leggermente superiore all'1 per cento). Questi aumenti sono dovuti precipuamente al burro speciale, il quale influenza favorevolmente il conteggio lattiero per il fatto che meno burro deve essere declassato. Per contro, l'aumento del consumo di burro a buon mercato è venuto notevolmente inflettendosi. La regressione dello smercio del burro fuso, il cui prezzo è considerevolmente ridotto, dovrebbe essere in parte attribuita al mutamento delle abitudini alimentari.

L'evoluzione generalmente favorevole dello smercio del burro a contare dall'esercizio 1962-63 sembra dover trovare le sue ragioni anche nella intensità della pubblicità nonchè nel fatto che gli aumenti del prezzo di base del latte, decisi durante la validità del decreto sull'economia lattiera, non sono generalmente stati trasferiti sul prezzo finale del prodotto. Le buone condizioni di reddito della popolazione hanno contribuito anch'esse a questo favorevole risultato. E proprio quest'ultimo fattore ci induce a sperare che gli aumenti di prezzo, legati al rincaro del latte decretato il 1° novembre 1965, non avranno l'effetto di frenare le vendite di burro.

Quanto al consumo di formaggio, va constatato che la tendenza alla diminuzione, evidenziatasi in tutti questi ultimi anni per le specialità indigene

a pasta dura, non si è più rivelata a contare dal periodo 1963-64. La tavola numero 7 mostra che le vendite interne delle forme delle sorte dette «della Unione» hanno superato in modo spiccato, nel 1963-64, il livello raggiunto durante il periodo precedente; e quest'aumento si è mantenuto nel periodo 1964-65.

Tavola 7

Smercio interno di forme ad opera dell'Unione per il commercio caseario

Esercizi (1° agosto-31 luglio)	Quantità (vagoni)
1957-1958	1635
1958-1959	1468
1959-1960	1616
1960-1961	1683
1961-1962	1679
1962-1963	1575
1963-1964	1619
1964-1965	1733

Da qualche anno i consumatori domandano sempre maggiormente formaggi di pasta semi-dura, agevoli al taglio, specialmente appenzellesi. I formaggi svizzeri di pasta molle, benchè in aspra concorrenza con analoghi prodotti stranieri meno cari, registrano nondimeno un incremento delle vendite.

Quest'evoluzione così favorevole dello smercio caseario, analogamente a quanto si è detto per il burro, è senz'altro dovuta a uno studio più attento del mercato; a una pubblicità più intensa, nonchè al fatto di non aver traslato sui prezzi al minuto del formaggio le maggiorazioni del prezzo di base del latte, messe in atto a contare dal 1° novembre 1962 e dal 1° aprile 1964. L'ultimo aumento, quello del 1° novembre 1965 non dovrebbe, essendo estremamente modesto, modificare sensibilmente la situazione descritta.

Durante l'esercizio 1963-64 (esercizio dell'Unione) le esportazioni di formaggi svizzeri di pasta dura sono aumentate dell'1,3 per cento sino a raggiungere i 2623 vagoni da 10 tonnellate. Stante la rarefazione dell'offerta sul mercato internazionale, il nostro Paese ha avuto modo di esportare formaggio in quantità ancora maggiore e a prezzi migliori. Gli Stati della CEE hanno assorbito il 79,6 per cento di queste nostre vendite e quelli dell'AELS solo il 3,4 per cento. Il nostro maggior cliente extraeuropeo sono gli SUA (13 per cento). Comparando fra loro gli esercizi 64-65 e 63-64, si constata

che il volume delle esportazioni di formaggi di pasta dura è ulteriormente aumentato del 5,1 per cento, così da toccare i 2758 vagoni; il cedimento momentaneo verso la fine del 1964 poté infatti essere compensato durante il 1965. Nel 1964 abbiamo esportato più formaggio in scatola e in pani.

C. Commercio estero di latte e latticini

La più recente evoluzione del nostro commercio estero lattiero è illustrata nella tavola che diamo qui appresso (tavola numero 8).

Prescindendo dagli acquisti di burro all'estero (utili principalmente come fonte d'introiti da usare poi per delle riduzioni sui prodotti lattieri, intese a favorirne lo smercio [art. 26 della legge sulla agricoltura]), vediamo che il volume delle importazioni, espresso in latte fresco, è aumentato dell'82,4% per cento fra il 1960 e il 1964. Ciò è segnatamente dovuto al fatto che i prodotti lattieri esteri sono offerti a prezzo meno elevato e consentono generalmente un miglior margine commerciale; ne consegue una maggior difficoltà di smercio dei prodotti indigeni.

La tavola numero 8 rileva l'andamento delle importazioni. Relativamente al 1963, l'esercizio 1964 si caratterizza per un notevole accrescimento dell'importazione di burro, il quale riflette direttamente la diminuzione della produzione lattiera durante i semestri invernale ed estivo 63-64, e delle importazioni di formaggio (10 per cento).

Fra il 1960 e il 1964, le vendite all'estero di prodotti lattieri non hanno seguito, proporzionalmente, il ritmo delle importazioni: le prime, tradotte in latte fresco, sono aumentate del 7,3 per cento mentre le seconde, come l'abbiamo detto, sono aumentate dell'82,4 per cento. Lo stesso fenomeno risulta dalla comparazione delle cifre assolute; anche qui si constata che le esportazioni sono progredite assai meno delle importazioni, il che è illustrato chiaramente dalla diminuzione dell'eccedenza d'esportazione. Data questa situazione, è interessante vedere specialmente, in che misura la Confederazione possa influire sull'evoluzione del commercio estero dell'economia lattiera.

Tavola 8

Bilancia del commercio lattiero estero

N. tariffa doganale	10 semestre					
	1960 vagone	1961 vagone	1962 vagone	1963 vagone	1964 vagone	1965 vagone
<i>Prodotti esportati, di cui:</i>						
0402.10:	525	505	511	469	447	232
0402.30:	413	552	413	470	521	256
0404.10/14:	2	2	2	3,4	2,9	1,2
0404.28:	2320	2518	2494	2617	2599	1224
0404.30:	672	699	632	646	679	304
Totale esportazione ¹ , espresso in milioni di quintali di latte fresco	3,96	4,18	4,12	4,26	4,25	2,00
<i>Prodotti importati, di cui:</i>						
0402.10:	211 ²	399 ²	627 ²	456 ²	1200 ²	496 ²
0402.20:	12	15	27	34	44	20
0402.30:	573	680	429	697	464	162
0403.10:	35	600	361	262	1082	491
0404.10/14:	234	244	271	294	310	147
0404.22/28:	401	503	570	688	768	348
0404.30:	35	42	55	73	83	41
Totale importazioni, espresso in milioni di quintali di latte fresco	1,22	2,83	2,32	2,35	4,67	2,08
	1,08	1,33	1,42	1,70	1,97	0,85
<i>Eccedenza esportazioni, espresso in milioni di quintali di latte fresco</i>						
	2,74	1,35	1,80	1,91	0,42 ³	0,89
idem, ma senza il burro	2,88	2,85	2,70	2,56	2,28	1,15

¹ Senza le forniture alle opere assistenziali.

² Di cui, latte scremato in polvere (vagone) 1960: 0,5; 1961: 121; 1962: 425; 1963: 253; 1964: 864; 1° semestre 1964: 342;

1° semestre 1965: 567.

³ Eccedenza importazioni.

D. Misure di politica commerciale nel settore lattiero

1. Difesa e incremento dello smercio estero tradizionale

Il volume del nostro smercio caseario estero, come abbiamo sottolineato nei due precedenti capitoli, si è non soltanto mantenuto ma anche alcun poco incrementato nonostante l'asperrima concorrenza incontrata sul mercato mondiale sia quanto a qualità sia quanto a prezzo. Questo buon successo è dovuto al fatto che il nostro prodotto permane pur sempre di qualità superiore e pertanto continua a godere, all'estero, di grande rinomina. Va notato che questo potenziamento dello smercio estero è da ascrivere precipuamente ad un guadagno di favore del nostro prodotto presso i Paesi della CEE.

Dopo l'entrata in vigore (1° novembre 1964) del disciplinamento comunitario CEE per il mercato lattiero-caseario, non pochi dei nostri prodotti lattieri han però dovuto affrontare condizioni di smercio drasticamente mutate: ai vecchi accordi bilaterali coi singoli Stati si sostituiva, per tutta l'area del MEC, un ordinamento unitario gravante le importazioni in tutta quella notevole misura che rimaneva consentita dagli impegni assunti dalla Comunità nel quadro del GATT. S'elevava così tutt'un sistema protettivo, incentrato sulla massima del prelievo compensativo, destinato ad annullare lo scarto fra i prezzi voluti all'interno ed il prezzo più basso praticato all'estero. Questo nuovo ordinamento comunitario, come mostreremo anche oltre, si pone ovviamente come un gravissimo ostacolo al nostro smercio tradizionale, segnatamente allo smercio del formaggio fuso e dei latti dietetici in polvere.

Per somma fortuna i prodotti lattieri di maggiore esportazione (formaggi in forme, emmental, groviera e sbrinz) non sono colpiti dal prelievo compensativo, chè già durante i negoziati tariffari del 1960/61, condotti nel quadro del GATT, la Svizzera aveva ottenuto che la CEE applicasse un dazio specifico di 15 unità di computo (1 UC = 1 \$ SUA) per i tre suddetti formaggi; gli Stati della Comunità adattarono dunque via via i loro dazi, secondo la sequenza cronologica stabilita dalle autorità comunitarie. Questo dazio specifico, ancorchè si sia tradotto, per i formaggi esportati in Italia, in un onere suppletivo, ha però rappresentato una liberazione da ogni aggravio per le nostre esportazioni verso il Benelux e la Francia ed una diminuzione per quelle verso la Germania federale. Tutto ben ponderato, possiamo quindi asserire che questo regime daziario costituisce, per i tre formaggi in parola, una validissima garanzia di mantenimento del nostro smercio tradizionale nei Paesi della Comunità. Questo regime ha dunque fatto argine al summenzionato disciplinamento comunitario del 1964 e, per riflesso, ci consente di proseguire la nostra tradizionale politica liberale rispetto alle importazioni di formaggio, che ci giungono, per oltre l'80%, dai paesi della CEE.

Per contro il disciplinamento comunitario, col sistema degli ingenti prelievi compensativi, inceppa considerevolmente le nostre esportazioni di formaggio fuso, specie verso l'Italia, nostro massimo cliente (nel 1964, il 26,5% di tutte le nostre vendite). Prima di detto disciplinamento, prescindendo dalla liberazione delle importazioni casearie, decretata nel 1950, l'Italia, nei negoziati del GATT del 1958, aveva consentito alla Svizzera, in compenso di talune concessioni doganali, un vantaggioso consolidamento tariffario, per il formaggio fuso, dell'11% sub n. 31 ex c della vecchia tariffa italiana. Ma siccome frattanto l'attuazione del mercato comune aveva costretto i sei Paesi partecipanti (tra cui l'Italia) ad adattare le loro tariffe nazionali alla tariffa comunitaria, fu giocoforza riaprire i negoziati in seno al GATT (e s'ebbero appunto quelli summentovati del 1960/61 con la CEE come tale) per ricercare il modo di compensare, mediante accomodamenti daziari nella tariffa comunitaria, la perdita delle agevolzze già ottenute nei negoziati coi singoli Stati e già recepite nelle loro tariffe nazionali.

Orbene, i negoziati del 1960/61, se consentirono di salvaguardare i succitati formaggi in forme, non consentirono invece di raggiungere alcun consolidamento tariffario per il formaggio fuso, la CEE non essendosi voluta dipartire dal principio di riservarsi, in questo settore, piena libertà d'azione. Per questo atteggiamento preclusivo della CEE, il disciplinamento comunitario messo in vigore nel 1964 per tutte le voci doganali non consolidate è venuto a colpire con pieno rigore le nostre esportazioni di formaggio fuso.

Il prelevamento compensativo, previsto dal disciplinamento comunitario, è calcolato sul corso mondiale d'un formaggio tipico (il «gouda») che però non è usato dalla nostra industria del formaggio fuso. Il prelevamento così calcolato grava poi tutti i formaggi fusi, indipendentemente dai costi di fabbricazione; quest'applicazione indiscriminata fa sì che i nostri prodotti, di costosa preparazione, risultino gravati, alla vendita in Italia, d'un onere che tocca addirittura il 44% sul valore. Certo anche i prodotti tedeschi concorrenti sono colpiti sul mercato italiano, ma d'un onere già in origine minore e, per di più, vieppiù decrescente col progredire dell'integrazione nel quadro della CEE; la concorrenza che essi fanno ai nostri prodotti (sui quali l'onere, non appartenendo noi alla CEE, rimarrà costante) diverrà quindi in breve insostenibile. Per questo ci è apparso urgente di ottenere, per i nostri formaggi fusi, un regime meno gravoso e, conseguentemente, abbiamo rivolto diverse istanze orali e scritte alla CEE, talune di esse di carattere preventivo essendo state indirizzate già nella primavera del 1964, allorchè il nuovo disciplinamento comunitario si profilava soltanto come una minaccia (esso fu attuato, già l'abbiamo detto, solo nel novembre di quell'anno). Ma la crisi sopravvenuta nella CEE a fine giugno 1965 rese impossibile la trattazione delle nostre istanze e, di fatto, non abbiamo a tutt'oggi ricevuto alcuna risposta definitiva. Essenzialmente le nostre istanze tendono a ottenere che la CEE abbia a calcolare il prelevamento com-

pensativo sui nostri formaggi fusi non già in base al corso del gouda (da noi non usato) ma bensì in base al corso mondiale dell'emmental, da noi effettivamente impiegato nella preparazione delle nostre sorte tradizionali di formaggi fusi, per le quali non abbiamo alcuna difficoltà a fornire le dovute garanzie d'autenticità.

Di massima la situazione si presenta in modo analogo quanto ai lattii dietetici in polvere, esportati specialmente in Francia. Dal 1960 al 1964 le nostre vendite a questo paese hanno toccato in media le 3 mila tonnellate all'anno. A contare dall'entrata in vigore del disciplinamento comunitario, questo alimento per lattanti trovasi gravato d'un dazio tanto elevato d'averne fortemente accresciuto il prezzo di vendita e conseguentemente d'averne pressochè annullato le capacità concorrenziali sul mercato francese. Infatti innanzi il 1° novembre 1964, i dazi francesi riscossi su questa derrata erano del 23 per cento del valore, mentre, dopo l'entrata in vigore del disciplinamento comunitario, il prelevamento compensativo può ascendere sino al 49 per cento secondo il tenore di lipidi e il prezzo del prodotto. L'aliquota del prelevamento si basa inoltre sui dati calcolati per la polvere di latte ordinario, d'uso industriale, del tenore sino a 26 per cento di materie grasse sulla sostanza secca, venduta in imballaggi commerciali usuali, mentre i lattii dietetici in polvere devono soddisfare ad esigenze molto più drastiche quanto alla qualità della materia prima, ai metodi di fabbricazione e ai sistemi d'imballaggio. Stiamo ora cercando d'ottenere una riduzione delle tariffe applicabili col far sussumere il prodotto sotto una nuova voce doganale speciale.

Le difficoltà incontrate, a contare dal 1° novembre 1964, dalle nostre esportazioni di formaggio fuso e di latte dietetico in polvere verso i paesi del MEC non si sono ancora tradotte in una diminuzione del volume delle vendite. Ciò grazie al fatto che i fabbricanti svizzeri hanno messo in opera ingenti mezzi finanziari per salvaguardare i loro mercati in detti paesi; ma è più che mai urgente d'arrivare a stabilire degli accordi soddisfacenti con la CEE, in quanto l'assegnamento di sussidi federali suppletivi per l'esportazione non può in nessun caso porsi come una soluzione durevole.

2. *Regime delle importazioni*

Abbiamo già rilevato qui innanzi che gli acquisti di latticini esteri in concorrenza con la nostra produzione indigena sono globalmente aumentati in modo netto a contare dal 1960. Occorre in particolare segnalare l'accrescimento continuo delle importazioni casearie, della polvere di panna e del latte scremato in polvere (tavola no. 8). Dal 1960 al 1964 gli acquisti di formaggi di pasta dura sono aumentati del 92 per cento, raggiungendo in cifre assolute l'ingente quantità di 768 vagoni da 10 t. mentre i formaggi di pasta

molle, durante lo stesso periodo, si comportarono in modo analogo, registrando tuttavia un indice d'accrescimento meno spiccato (del 32% soltanto). Le ragioni di questo andamento si ritrovano nel fatto che taluni paesi produttori si sforzano, mediante l'assegnazione di consistenti premi d'esportazione, d'offrire i propri prodotti a prezzi notevolmente inferiori, ciò che consente ai nostri commercianti maggiori margini di profitto. Per questa ragione i produttori non cessano dal proporre l'adozione di misure di contenimento delle importazioni. Se non che è escluso che noi si possa mai pensare a delle restrizioni quantitative in questo campo, in quanto precisi obblighi da noi assunti verso l'OCSE e il GATT ci dettano per contro una politica di progressiva liberazione degli scambi internazionali. Gli altri provvedimenti concepibili per infrenare le importazioni casearie, non si rilevano, nemmeno essi, opportuni data l'importanza assunta, nell'ambito della nostra economia lattiera, e nelle attuali condizioni del mercato, dagli sbocchi commerciali tuttora aperti all'estero per questo prodotto. Spetterà comunque alle autorità di vigilare con cura assidua sull'andamento delle importazioni casearie e particolarmente sulle fluttuazioni dei prezzi dei formaggi importati, nonchè sull'incidenza dei premi d'esportazione lautamente assegnati dai paesi esportatori.

Per contro facciamo nostra la proposta di recepire nel nuovo decreto sull'economia lattiera le disposizioni che, a contare dal 1° novembre 1959, consentono la riscossione di soprapprezzi sulla panna e la polvere di panna importate. Si constata infatti che gli arrivi di prodotti a base di panna tendono ad enfiarsi, ancorchè trattisi per ora quasi esclusivamente di prodotti a base di polvere di panna. La legge sull'agricoltura offre le basi legali per gravare di soprapprezzi il latte condensato e la polvere di latte scremato di origine straniera e per stabilire un adeguato sistema di ritiro della polvere di latte intero. A contare dal 1° maggio 1961 è stabilito, ai fini d'un avvaloramento del latte quanto possibile razionale ed economico, che la merce indigena sia ritirata in una proporzione di 2 a 1 rispetto alla merce estera.

I disposti attuati mediante il decreto sull'economia lattiera 1962 ed intesi alla riscossione del soprapprezzo sui gelati, ritenevano un carattere piuttosto preventivo, motivato dall'incremento massiccio della loro importazione fra il 1958 e il 1961. Diverse ragioni di politica commerciale, nonchè il recedere dell'importazione, ci hanno però dissuasi dal metterli in pratica. Comunque noi proponiamo di riprenderli nel nuovo testo di decreto, dato che, durante i 5 anni di validità del medesimo, la situazione di questo particolare settore potrebbe di nuovo mutare e richiedere veramente l'applicazione dei provvedimenti in parola:

3. Riassunto

Ben sovente risulta arduo di assicurare efficacemente, sul piano degli scambi economici internazionali, il mantenimento delle proporzioni deside-

rate dai produttori indigeni, senza nuocere agli interessi generali dell'economia o addirittura agli interessi generali dell'agricoltura stessa. Gli sforzi fatti per rafforzare la cooperazione economica internazionale, segnata mediante l'abbattimento delle barriere doganali e degli ostacoli all'importazione, son lungi dal facilitare il compito di proteggere adeguatamente il settore lattiero. Ma questa adozione di un regime vieppiù liberalistico, se ha favorito le importazioni, ha però anche largamente approfittato alle nostre correnti di smercio lattiero all'estero. Quantitativamente il commercio lattiero estero svizzero (prescindendo dal burro) continua pur sempre, come l'abbiamo detto qui sopra, a registrare massicce eccedenze delle esportazioni, le quali ritengono un'importanza essenziale per tutta la nostra economia lattiera che è appunto, e ciò non va dimenticato, orientata verso l'esportazione. La salvaguardia dei nostri interessi richiede dunque sempre un'estrema prudenza nell'applicazione dei diversi provvedimenti di politica commerciale internazionale. Resta comunque assodata l'assoluta necessità di continuamente sorvegliare le fluttuazioni della nostra bilancia commerciale nel settore lattiero, così da essere ognora in grado di intervenire, ove occorresse, mediante i provvedimenti più opportuni.

E. Probabile evoluzione della produzione di latte commerciale e delle condizioni di smercio del latte e dei latticini

1. Probabile evoluzione della produzione di latte commerciale

Nel bilancio di previsione per il periodo contabile 1964/65, la produzione di latte commerciale è stata valutata a 23,5 milioni di quintali. In realtà, però, essa eccederà il quantitativo preconizzato e raggiungerà i 24,2 milioni di quintali circa. Ciò dimostra che è difficile stabilire in anticipo la produzione di latte commerciale, anche se soltanto approssimativamente per un anno. Oltre al numero delle vacche lattifere e alla produzione per capo, la evoluzione dipende da altri fattori, difficilmente valutabili, quali il foraggiamento con concentrati e succedanei del latte, il consumo di latte nell'economia domestica e nella stalla, le possibilità d'estensione della campicoltura per una conduzione aziendale senza bestiame, e, infine, il rendimento della produzione lattiera. Nè sono trascurabili la tenuta di bestiame per scopi di ingrasso e l'influsso esercitato dalla quantità e dalla qualità del foraggio greggio. Fluttuazioni annuali della produzione di latte commerciale fino ad un milioni di quintali sono perciò pienamente possibili.

Negli anni venturi sarà d'uopo attendersi un certo incremento della quantità di latte commerciale, e ciò in conseguenza del miglioramento produttivo, auspicato attraverso la selezione del bestiame, come anche per ef-

fetto di un foraggiamento più razionale. D'altro canto, il minor consumo di latte nell'economia domestica e stabulare dei produttori contribuirà ad accrescere relativamente la quantità del latte messo in commercio. Siffatte tendenze all'incremento sono però contrastate da evoluzioni opposte, quali la contrazione del terreno adibito a coltura, l'ingrassamento di bestiame o la conduzione aziendale senza bestiame. Ove sia tenuto conto di queste circostanze, è lecito affermare che la quantità di latte commerciale subirà ancora un aumento nel prossimo avvenire. La questione concernente le possibilità future di collocamento del latte e dei latticini riveste pertanto un'importanza di primo piano.

2. Probabile evoluzione della domanda di latte e latticini

Fare una previsione sull'evoluzione futura delle condizioni di smercio del latte e dei latticini è un'operazione che implica difficoltà di varia natura. Infatti, l'evoluzione della domanda presuppone determinate condizioni, segnatamente per quanto attiene al grado di occupazione, al potere d'acquisto del reddito conseguito per prestazioni di lavoro, all'aumento della popolazione, alle condizioni di smercio all'estero e alla relazione tra il prezzo del latte e dei latticini e quello dei prodotti che li sostituiscono. Alla formazione del reddito dovrebbe pertanto essere attribuita la più grande importanza.

L'evoluzione degli usi ha segnato, negli ultimi anni, uno spostamento dai beni tradizionali del fabbisogno quotidiano ai prodotti speciali, relativamente più cari, soliti al consumatore in condizioni più agiate. Si denota, infatti, uno spostamento della domanda dal latte aperto a quello pastorizzato, a prezzo più elevato, evoluzione, questa, che dovrebbe mantenersi ulteriormente se le condizioni di reddito rimangono buone. Considerate le varie tendenze, in parte antagonistiche, è difficile stabilire come sarà la futura evoluzione dello smercio della produzione complessiva di latte di consumo. Gli interessati al collocamento del latte dovranno quindi mettere tutto in atto, nel loro proprio tornaconto, pur di fornire ai consumatori un latte di qualità irreprensibile e far sì che l'alto valore nutritivo e fisiologico di questo alimento abbia sempre la priorità. Nè vorremmo, qui, tralasciare il crescente interesse dimostrato dai consumatori per le specialità a base di latte, quali la panna e la crema per caffè, lo yoghurt, la panna ghiacciata (Ice-cream), eccetera. Per i prossimi anni bisognerà aspettarsi un ulteriore incremento del consumo di dette specialità, le quali, d'altronde, possono essere smerciate a prezzi che coprono i costi. Per quanto concerne, invece, il latte di consumo, la cassa di compensazione dei prezzi del latte e dei latticini paga ancora talune indennità. Siffatte prestazioni — indipendentemente dai contributi federali alle spese cagionate dal latte di soccorso, contributi che vanno mantenuti ancora per un tempo limitato — cesseranno alla fine del

1965 in conseguenza della soppressione della cassa di compensazione. Rinviando, in proposito, al nostro messaggio del 4 giugno 1965 concernente i contributi della Confederazione alle spese per il latte di soccorso.

Quanto al collocamento del burro, il grado di saturazione non è ancora raggiunto. Ove le condizioni di reddito si mantengano buone, v'è da supporre che l'evoluzione del consumo rimarrà favorevole anche nei prossimi anni. A causa dei divari notevoli esistenti tra il prezzo del burro e quello dei grassi vegetali, sarà impossibile, anche in avvenire, che il burro possa essere venduto ad un prezzo che copra le spese. Questa situazione cagionerà ovviamente delle perdite. D'altro canto, non si può dire, oggi, se i futuri aumenti del prezzo base del latte potranno o no essere traslati sul prezzo del burro al minuto. Poiché le fluttuazioni della produzione indigena di latte agiscono innanzi tutto sulla fabbricazione di burro, dovremo attenderci, come nel passato, a spese di collocamento che potranno variare fortemente da un anno all'altro. Queste potranno nondimeno essere globalmente ridotte se, giusta il piano burro/formaggio, sarà fabbricato maggiormente formaggio di buona qualità.

Il collocamento, all'estero, di conserve indigene di latte implica lo stanziamento di sussidi per la riduzione del prezzo, mentre la loro vendita nel paese avviene generalmente a prezzi che coprono i costi.

Per quel che concerne l'utilizzazione del latte commerciale sotto forma di formaggio, va osservato che la vendita, nel paese, di questo prodotto non copre compiutamente il prezzo di costo. Al riguardo, vorremmo soltanto ricordare gli aumenti del prezzo base del latte, decisi a decorrere dal 1° novembre 1962, e non traslati sul prezzo al minuto, aumenti dell'ammontare fino a 6 centesimi il kg/l. Il collocamento, in Svizzera, del formaggio indigeno e lo sfruttamento delle possibilità di smercio che ancora sussistono cagioneranno spese notevoli anche in avvenire. La riduzione dei prezzi dovrà ancora essere mantenuta per il cosiddetto formaggio da cucina e per quello inadatto, come materia prima, alla fusione e pertanto destinato alle fabbriche di formaggio in scatola. Poiché le spese e i prezzi del formaggio sono solitamente più alti da noi che non sui mercati esteri, l'esportazione del nostro formaggio è possibile, in generale, soltanto con il pagamento di sovvenzioni.

Sia per la vendita nel paese, sia per quella all'estero, la qualità del formaggio riveste sempre una grande importanza. Quanto più essa è elevata, tanto maggiori sono i ricavi della vendita e, conseguentemente, minori le spese di collocamento. È quindi importante che anche i provvedimenti intesi a migliorare la qualità siano mantenuti, anche in avvenire, giacché quest'ultima determina il volume delle vendite. Non vogliamo, all'occorrenza, soltanto pensare al collocamento nel paese, dove alla qualità si attribuisce un ruolo di preminenza, bensì anche alle esportazioni, visto che nelle attuali condizioni

del mercato internazionale le possibilità di collocamento del nostro formaggio sono buone. L'evoluzione delle nostre vendite all'estero e il ricavo che da esse proviene ne danno la prova.

È accertato il fatto che i paesi che dispongono di un vasto assortimento di formaggi ne consumano molto, e ciò anche perchè la domanda ne è stimolata. Ove sia tenuto conto di questa circostanza, il consumo pro-capite potrà essere mantenuto ad un livello elevato. L'ampliamento della gamma dei prodotti e il miglioramento della qualità contribuiscono all'incremento degli acquisti e mantengono efficienti le possibilità di concorrenza rispetto ai prodotti importati. Siccome non tutte le possibilità di collocamento sono esaurite, v'è da aspettarsi che le cerchie interessate al settore e quelle che si occupano dello smercio del latte compiono ulteriori sforzi al riguardo.

3. *Studio dei mercati e pubblicità*

La politica di assortimento, per un prodotto, non basta, ovviamente, a determinare la tendenza del mercato; molti altri fattori assumono ruoli importanti, tra cui la mercatistica, che presuppone, però, uno studio adeguato. Una pubblicità efficace è concepibile soltanto se il mercato, al quale essa è rivolta, è conosciuto fino nei suoi particolari. Uno studio dei mercati e una pubblicità intensamente condotta contribuiranno, in forma sostanziale, ad assicurare e a migliorare le possibilità di smercio del latte e dei latticini. I provvedimenti applicati fino ad oggi in questo settore vanno quindi mantenuti ed intensificati nel caso in cui le circostanze lo esigano. L'iniziativa in proposito spetta, in primo luogo, alle associazioni dei produttori e dei commercianti. La Confederazione continuerà essa pure a sostenere convenientemente i provvedimenti di cui si tratta.

Lo studio dei mercati non giova però soltanto alla pubblicità. Esso è parimente uno strumento che deve permettere di adeguare la produzione alle possibilità di collocamento. Ciò vale, in generale, per i prodotti agricoli e segnatamente per quelli dell'economia lattiera, la quale, in avvenire, dovrà dar prova di una più rapida capacità d'adattamento. Il fatto di conoscere le tendenze, a breve o lunga scadenza, del mercato può attenuare il pericolo di decisioni irrazionali e diminuire, in tal modo, i rischi del commercio. Anche per questa ragione è giustificato l'impiego di mezzi finanziari per lo studio della situazione economica del mercato.

F. Le perdite dovute al collocamento e la loro copertura

La tavola n. 9 fornisce degli schiarimenti sulle spese sostenute per il collocamento dei latticini dopo il periodo contabile 1961/62 e su quelle computate per gli esercizi 1964/65 e 1965/66.

Tavola 9

Spese dovute al collocamento dei latticini e
spese complessive del conto latte (in milioni di franchi)

	Periodi contabili ¹			Preventivi ^{2, 3}	
	1961-62	1962-63	1963-64	1964-65	1965-66
Collocamento burro	44,362	56,151	44,240	60,0	66,3
Collocamento formaggio	43,417	59,374	66,051	87,7	98,8
Collocamento conserve di latte	0,755	1,155	1,505	2,3	2,5
Spese dovute al collocamento di latticini	88,534	116,680	111,796	150,0	167,6
Contributi alle spese dei tenutari di bestiame bovino nelle zone di montagna	18,969	19,301	18,635	—	—
Contributi alle spese degli ingrassatori di vitelli fuori delle regioni di montagna	—	0,159	0,377	0,4	0,4
Spese per la determinazione dei produttori che forniscono latte in eccedenza	0,277	—	—	—	—
Totale delle spese	107,780	136,140	130,808	150,4	168,0
di cui:					
— nel paese a. per latticini	50,248	67,218	57,316	86,8	99,6
b. per altri	19,107	19,460	19,012	0,4	0,4
Totale	69,355	86,678	76,328	87,2	100,0
— all'esportazione	38,425	49,462	54,480	63,2	68,0

¹ Queste cifre sono tratte dal conto di Stato degli anni 1962, 1963 e 1964.

² Escluso l'aumento del prezzo base del latte con decorrenza dal 1^o giugno 1965.

³ Conformemente al nostro messaggio del 19 ottobre 1965, concernente il preventivo della Confederazione Svizzera per il 1966, tenuto conto dell'aumento del prezzo base del latte con effetto dal 1^o novembre 1965.

Quanto al periodo contabile 1964/65, va aggiunto, a titolo completivo, che le spese totali per il collocamento della produzione di latte commerciale si fondano su un quantitativo valutato, per detto periodo, a 23,5 milioni di quintali (cfr. le tavole 3 e 5). Le spese iscritte nel bilancio di previsione per la garanzia del prezzo del latte non sono più bastevoli oggiogiorno in quanto, come già menzionato, la produzione risulta aumentata e nella nostra decisione sul prezzo del latte, del 1^o giugno 1965, abbiamo disposto che l'aumento di un centesimo del prezzo base del latte non venga traslato sul prezzo

del burro, del formaggio e, in parte, su quello delle conserve di latte (art. 11 del decreto sull'economia lattiera 1962). Questo aumento del prezzo base del latte farà enfiare di 14 milioni di franchi, circa, le spese annuali. Per i mesi rimanenti del periodo contabile 1964/65, le perdite dovute all'avvaloramento segneranno, è vero, un aumento di lieve entità.

Comparando le spese derivanti dall'avvaloramento dei latticini, di cui alla tavola 9, con il provento delle tasse e dei supplementi, specificato nella tavola 2 (senza deduzione degli importi versati alla cassa di compensazione dei prezzi del latte), emerge la somma che le misure finanziarie complete, decise dalla Confederazione a favore dell'economia lattiera, dovranno procurare perchè i produttori di latte commerciale ottengano, per il loro latte, un prezzo base che copra le spese di costo (tavola 10).

Tavola 10

	Periodi contabili ¹			Preventivi ^{2, 3}	
	1961-62	1962-63	1963-64	1964-65	1965-66
In milioni di franchi					
Spese dovute al collocamento di latticini nel paese . . .	50,248	67,218	57,316	86,800	99,600
J. Tasse e supplementi di prezzo, conformemente alla legge sull'agricoltura	41,668	43,119	67,408	51,615	52,815
Totale dei fondi da procurare	8,580	24,099	—	35,185	46,785

¹ Queste cifre sono tratte dal conto di Stato degli anni 1962, 1963 e 1964.

² Escluso l'aumento del prezzo base del latte con decorrenza dal 1° giugno 1965.

³ Conformemente al nostro messaggio del 19 ottobre 1965, concernente il preventivo della Confederazione Svizzera per il 1966, tenuto conto dell'aumento del prezzo base del latte con effetto dal 1° novembre 1965.

L'ammontare dei fondi da procurare, di cui alla tavola precedente, varia, negli ultimi anni, tra zero e una cinquantina di milioni di franchi. Senza i decreti sull'economia lattiera, i produttori di latte commerciale avrebbero conseguito un minore introito che, secondo il periodo contabile, sarebbe stato in media di 4 centesimi per ogni kg di latte da trasformare. Ciò prova, in piena evidenza, come gli interventi presenti e futuri rispondano ad un bisogno.

La tavola 11 fornisce degli schiarimenti sulla copertura delle spese derivanti dal collocamento dei latticini giusta l'ordinamento in vigore. I contributi alle spese dei tenutari di bestiame bovino nelle regioni di montagna vi sono compresi, per quanto essi siano stati o saranno computati nel conto latte. Se i produttori hanno contribuito soltanto in minima parte alle perdite durante il periodo contabile 1963/64, ciò è dovuto alla produzione di latte

relativamente modesta e all'onere massiccio imposto alla Confederazione dall'articolo 11 del decreto sull'economia lattiera 1962.

Tavola 11

Copertura delle spese complessive

	Periodi contabili ¹			Preventivi ^{2, 3}	
	1961-62	1962-63	1963-64	1964-65	1965-66
In milioni di franchi					
1. Partecipazione dei produttori alle spese:					
— nel paese	—	—	—	—	—
— all'esportazione	11,527	9,536	1,190	8,6	8,4
2. Introiti dovuti a tasse e a supplementi di prezzo, dedotte le somme pagate alla CCL	30,278	30,148	56,111	42,0	53,3
3. Supplementi di prezzo sui foraggi	7,303	—	—	—	—
4. Entrate generali della Confederazione:					
— Sostituzione di fondi, sottratti al loro scopo, a favore della CCL	11,658	14,390	15,074	10,0	—
— Sussidi di cui all'articolo 11 del decreto sull'economia lattiera 1962	—	15,976	34,660	55,0	72,1
— Contributo della Confederazione giusta gli art. 2 e 3 del decreto sull'economia lattiera	28,345	46,629	4,761	34,4	33,8
Totale delle spese dovute al collocamento dei latticini	40,003	76,995	54,395	99,4	105,9
— Contributi alle spese dei tenutari di bestiame bovino e degli ingrassatori di vitelli	18,669	19,461	19,012	0,4	0,4
Ammontare dei fondi messi a disposizione dalle entrate generali della Confederazione	58,672	96,456	73,507	99,8	106,3
Spese complessive	107,780	136,140	130,808	150,4	168,0

¹ Queste cifre sono tratte dal conto di Stato degli anni 1962, 1963 e 1964.

² Escluso l'aumento del prezzo base del latte con decorrenza dal 1° giugno 1965.

³ Conformemente al nostro messaggio del 19 ottobre 1965, concernente il preventivo della Confederazione Svizzera per il 1966, tenuto conto dell'aumento del prezzo base del latte con effetto dal 1° novembre 1965.

G. Ricapitolazione e conclusione

Nel preambolo abbiamo richiamato l'attenzione sull'importanza che l'economia lattiera riveste nell'ambito dell'agricoltura svizzera, rilevando come un terzo, circa, del reddito lordo finale provenga dalla produzione lattiera. Quest'ultima rappresenta perciò un fattore determinante per il reddito agricolo.

Le disposizioni in materia della legge sull'agricoltura e il decreto sullo statuto del latte prescrivono che il prezzo del latte da pagarsi al produttore sia, di massima, fissato ad un livello che copra le spese. Conformemente alla legge sull'agricoltura, dei fondi speciali possono essere stanziati per il conseguimento di tale scopo. Dopo il 1957, siffatti fondi non sono bastati a coprire l'insieme delle spese cagionate dal collocamento, nel paese, dei latticini indigeni a un congruo prezzo di base. A complemento dei principi previsti dalla legge sull'agricoltura, l'Assemblea federale ha sancito, a più riprese, la possibilità di fare capo, provvisoriamente, alle entrate della Confederazione per il mantenimento e il promovimento della vendita dei latticini nel paese, e ciò anche allo scopo di assicurare il prezzo base del latte da pagarsi al produttore. Nel contempo, diversi provvedimenti di natura economica sono stati applicati nel settore dell'economia lattiera.

Come dimostrato dal nostro esposto, i mezzi finanziari, contemplati dalla legge sull'agricoltura agli effetti del mantenimento e del promovimento dello smercio, nel paese, dei latticini di produzione indigena, non basteranno neppure in avvenire perchè sia garantito un prezzo base del latte tale da coprire, a un dipresso, nella media degli anni, le spese di produzione. Gli sforzi spiegati dall'agricoltura al fine di migliorare la produttività e diminuire i costi di produzione non saranno sufficienti a esentarci, a una scadenza più o meno breve, dai provvedimenti completivi d'ordine economico e finanziario nel settore dell'economia del latte.

Se, prescindendo da siffatti provvedimenti, si volesse mantenere il volume attuale delle vendite dei latticini, il prezzo base del latte e i costi di produzione dovrebbero essere ridotti a un livello tale, che i fondi messi a disposizione in virtù della legge sull'agricoltura divengano sufficienti a coprire le perdite di collocamento nel paese. Una simile procedura sarebbe però contraria agli sforzi sinora compiuti dalla Confederazione, volti alla conservazione di un'agricoltura efficiente e di un ceto rurale sano. I provvedimenti complementari d'ordine economico e finanziario, che andranno presi nel settore lattiero anche quando il decreto del 1962 sarà giunto a scadenza, rispondono quindi ad una impellente necessità.

IV. IL DISEGNO DEL NUOVO DECRETO SULL'ECONOMIA LATTIERA

Nel capitolo precedente abbiamo rilevato la necessità di continuare ad applicare le misure economiche e finanziarie complete anche dopo la scadenza della validità del decreto del 1962. Qui di seguito, illustreremo, ove occorra, i provvedimenti che, a nostro parere, dovrebbero essere adottati a contare dal 1° novembre 1966. Salvo alcuni indispensabili ritocchi, l'impostazione attuale dovrebbe essere mantenuta.

A. Il disegno di decreto

I disposti economici e finanziari del disegno di decreto sono fondati su uno degli « articoli economici » della Costituzione federale (art. 31 *bis*, cpv. 3, lett. *b*) mentre l'articolo 32 costituisce il fondamento legale che consente ai Cantoni e alle associazioni interessate di cooperare all'esecuzione del decreto. I disposti penali sono invece fondati sull'articolo 64 *bis* della Costituzione.

L'articolo 1, capoverso 1, ha un'importazione capitale, in quanto le sue disposizioni autorizzano il Consiglio federale ad assegnare contributi supplementari per agevolare lo smercio; nel paese, dei latticini indigeni; qualora non bastassero i proventi delle tasse riscosse giusta l'articolo 26, capoverso 1, lettera *b*, della legge sull'agricoltura. I soprapprezzi riscossi sulla panna, la polvere di panna e i gelati commestibili, giusta l'articolo 6 del disegno, sono come finora parificati a queste tasse.

Il capoverso 2 stabilisce che i contributi supplementari occorrenti devono essere attinti, innanzitutto, al provento dei soprapprezzi riscossi in virtù dell'articolo 19 della legge sull'agricoltura, semprechè esso non sia attribuito ad altri scopi, previsti dalla legislazione agricola. Ove questa fonte non bastasse, si potrà ricorrere alle entrate generali della Confederazione. Questo ordinamento è, di principio, analogo al precedente, ma tiene conto delle modificazioni legate alla soppressione, per la fine del 1965, della cassa di compensazione dei prezzi del latte e dei latticini. Attualmente, nessun fondo, proveniente da questa fonte, è disponibile.

Il capoverso 3 rinvia al disposto costituzionale, secondo cui le prescrizioni federali intese alla conservazione di un sano ceto rurale e al promovimento di un'agricoltura produttiva possono essere adottate unicamente se il settore agricolo prende ragionevoli misure autonome d'aiuto, come, ad esempio, la ripresa dei latticini e il promovimento del loro smercio (studio dei mercati, propaganda e introduzione di nuovi prodotti). Occorre tuttavia rilevare che dovranno essere presi ancora altri provvedimenti d'aiuto vicende-

vole, non menzionati nel decreto, semprechè essi agevolino l'impiego razionale ed economico del latte e dei latticini, nell'ambito della legislazione vigente. Il senso di questo disposto è d'altronde in stretta correlazione con il concetto fondamentale espresso nel capoverso 4 seguente.

Riguardo al capoverso 4, giova notare che già nel 1959 la Commissione di gestione del Consiglio nazionale aveva studiato la questione dei disaccordi che potrebbero nascere, presto o tardi, tra gli interessi delle cerchie lattiere (Unione centrale dei produttori svizzeri di latte e sue sezioni) e i compiti di diritto pubblico, affidati a quest'ultime, in virtù del decreto sullo statuto del latte o dell'ordinanza concernente l'impiego del latte commerciale. Il Dipartimento federale dell'economia pubblica ha sottoposto questo problema ad un esame approfondito (presentato all'autorità a fine ottobre 1961) dal quale ha tratto il convincimento di non potersi escludere la possibilità di tali disaccordi. In considerazione dei fatti esposti, al Consiglio nazionale fu presentata una proposta, nel quadro delle deliberazioni sul decreto dell'economia lattiera 1962, intesa ad autorizzare il Consiglio federale ad adottare i provvedimenti necessari per indurre le istituzioni lattiere ad adempiere pienamente i compiti loro affidati dal decreto surriferito. Lo scopo principale, perseguito dal proponente, consisteva nel ridurre al minimo i rischi di disaccordo, estendendo espressamente il diritto di vigilanza del Consiglio federale anche alle questioni di valutazione. Questa proposta fu accettata dalle due Camere e inserita nel decreto federale vigente. Propriamo pertanto di recepirla immutata nel nuovo decreto.

Di questa competenza, il Consiglio federale può invero fare uso ragionevole unicamente ove abbia riscontrato che la valorizzazione del latte e dei latticini sia stata debitamente organizzata e che i costi di collocamento dei prodotti, in effetti assai ingenti, siano mantenuti al livello più basso possibile. Soltanto a questo modo ci sarà dato di sapere se le istituzioni lattiere, per adempiere i loro compiti di diritto pubblico, ricorrono effettivamente a tutte le possibilità di razionalizzazione ed esplicano, in modo irreprensibile, le loro incombenze. Siamo però spiacenti di non aver potuto condurre il riscontro suindicato, per mancanza di tempo e di personale. Abbiamo infatti dovuto avviare, nel frattempo, altri lavori che non potevano ormai più essere differiti (modificazione del vigente decreto sull'economia lattiera, liberazione della vendita del pastorizzato, elaborazione del disegno di partecipazione della Confederazione alle spese per il latte di soccorso, esame dell'ordinamento del mercato caseario e approntamento del disegno di decreto sull'economia lattiera, oggetto del presente messaggio). I lavori di riorganizzazione e disciplinamento del mercato caseario costituiscono, presentemente, un compito ben arduo per l'amministrazione; sarà tuttavia possibile, nei prossimi mesi, di procedere allo studio dei problemi relativi all'articolo 1, capoverso 4, che la divisione dell'agricoltura ha già affidato a un gruppo speciale di lavoro.

Quanto ai disaccordi menzionati è opportuno rilevare che essi si manifestano nell'organizzazione del mercato lattiero, istituita dalla Confederazione. Sarà quindi necessario chiarire in quale misura tali conflitti potranno esse ridotte e, ove occorra, modificare il fondamento legale esistente.

D'altra parte, le istituzioni lattiere, assolvendo i compiti di diritto pubblico loro affidati, svolgono una missione importante e sovente ardua. Le fluttuazioni, tanto della produzione, quanto della domanda di latte e latticini, costringono incessantemente le federazioni responsabili ad adottare misure adeguate. A quest'ultime spetta inoltre di mantenere il contatto con i produttori o le società lattiere e, infine, di prendere importanti decisioni riguardo all'orientamento della produzione.

Non va però taciuto che l'autorità, per via dei ricorsi, delle domande connesse alle bonifiche fondiari e delle richieste di crediti di investimento, nonché per altra via, è venuta a conoscenza di situazioni insoddisfacenti, postulanti un riesame del problema dell'utilizzazione del latte. In talune regioni, si manifesta insistente la tendenza a considerare i problemi economici uno per uno, disorganicamente, ed a risolverli da un mero profilo locale, invece che da quello ampio dell'intera economia pubblica. Inoltre, la delimitazione regionale delle federazioni lattiere complica considerevolmente e persino impedisce l'applicazione di decisioni ragionevoli. L'esiguo raggio d'azione delle singole federazioni poi, aggrava ancora maggiormente questa sfavorevole situazione. Nè va inoltre dimenticato che le federazioni regionali, sovente, non sono affatto o sufficientemente disposte a cooperare efficacemente, entro i limiti dell'attività generale dell'unione centrale, alla soluzione dei problemi assillanti altre federazioni. La mancanza di collaborazione in questo campo spiega appunto perchè, in diverse regioni del paese, l'approvvigionamento e la valorizzazione del latte non abbiano ancora raggiunto il livello auspicabile. Questo stato di cose non è evidentemente dovuto alla mancanza di buona volontà, bensì, innanzitutto, alla genesi storica delle strutture stesse. Orbene, siccome cresce continuamente la contribuzione federale a questo settore, è assolutamente necessario che abbiamo ad interferire per porre in essere gli adeguati rimedi. A tale riguardo osserviamo, tuttavia, che affrontando i problemi di riorganizzazione, la soluzione non dovrà unicamente ispirarsi al miglioramento della situazione dei produttori o delle società lattiere, bensì tendere, principalmente, a risolvere le questioni al livello delle federazioni.

L'articolo 2 disciplina la partecipazione dei produttori di latte commerciale alla copertura delle perdite di valorizzazione. La legge sull'agricoltura non prevede, di massima, alcun provvedimento atto ad assicurare prezzi idonei a coprire le spese, ove non sia tenuto conto delle possibilità di smercio. Deve quindi essere recepita nel nuovo decreto la disposizione che ingiunge ai produttori, come misura intesa ad orientare la produzione, la partecipazione alla copertura delle perdite di valorizzazione. L'orientamento della

produzione esige però palesemente uno scostamento dal principio della formazione normale dei prezzi, a meno che si ricorra alla limitazione quantitativa: provvedimento, questo, sconsigliato dall'esperienza acquisita in questo campo. La partecipazione alla copertura delle spese deve inoltre contribuire a rendere gli agricoltori coscienti della responsabilità che loro incombe nella produzione lattiera e, segnatamente, delle ripercussioni finanziarie ed economiche del loro operato. Questa misura deve quindi provvedere anche a risvegliare nell'agricoltura lo spirito d'iniziativa e di responsabilità individuale.

Il disegno di decreto considera, di massima, lo smercio indigeno e la esportazione come una sola unità, siccome il produttore, tenuto conto dell'ordinamento attuale del commercio esterno, non ha ormai più la possibilità d'influire su un numero considerevole di fattori determinanti il mercato, sia in Svizzera, sia all'estero. Questo problema è abbinato a un altro, ovvero alla questione di stabilire se occorra distinguere i diversi modi d'impiego del latte per calcolare la quota di partecipazione dei produttori alle perdite. A questa domanda abbiamo risposto ispirandoci al criterio della priorità, giusta il decreto sullo statuto del latte, e senza pertanto modificare fondamentale la pratica osservata sinora. Il decreto vigente sull'economia lattiera stabilisce parimente che il provento delle tasse riscosse in virtù dei suoi articoli 8 e 9 e dell'articolo 26 della legge sull'agricoltura, è avantutto inteso a coprire le spese derivanti dalla valorizzazione, nel paese, dei latticini indigeni, escluso il burro, e solo in seguito a coprire le spese per l'utilizzazione di quest'ultimo prodotto. Tuttavia, questo disposto non ha praticamente alcun effetto e la situazione venutasi a creare ci ha ormai indotti a riconsiderare la ripartizione dei costi di valorizzazione del burro, determinandola nel modo seguente: la quota di partecipazione dei produttori di latte commerciale alle perdite non coperte dai proventi delle tasse riscosse in virtù dell'articolo 1, capoverso 1, del disegno, dal contributo federale iniziale (cpv. 1) e dalle entrate generali (art. 4), è stabilita al 60 per cento, riguardo al burro e al 10 per cento soltanto, per quanto concerne il formaggio e le conserve di latte (cpv. 3). Occorre poi rilevare che la partecipazione dei produttori alle perdite derivanti dall'esportazione è considerevolmente scemata, essendo il formaggio e le conserve di latte pressochè gli unici latticini destinati alla esportazione. Nè va taciuto inoltre che l'onere accollato ai produttori nel commercio d'esportazione è stato sensibilmente alleviato dalle disposizioni dei capoversi 1 e 2; esse stabiliscono infatti che i proventi delle tasse riscosse e il contributo iniziale della Confederazione (10 milioni di franchi) potranno sempre essere dedotti dai costi complessivi di valorizzazione del formaggio, delle conserve di latte e del burro, contrariamente a quanto disposto dalle norme vigenti. Per determinare la quota di partecipazione dei produttori alle perdite, occorre ripartire proporzionalmente l'eccedenza dei costi non coperti tra le spese complessive per il collocamento del formaggio e delle conserve di latte e quelle del burro. Questa soluzione contribuisce ad elimi-

nare una situazione poco soddisfacente, siccome il sistema disciplinante attualmente l'esportazione non consente affatto di beneficiare del contributo federale iniziale e neppure di fruire, in ogni caso, dei mezzi finanziari disponibili, conformemente all'articolo 26 della legge sull'agricoltura e agli articoli 8 e 9 del vigente decreto federale sull'economia lattiera. L'alleviamento dell'onere sopportabile dai produttori riguardo all'esportazione è senz'altro giustificabile. Infatti, i nuovi disposti c'inducono a volgere, come finora, una particolare attenzione, dall'aspetto dell'economia nazionale, all'incremento della produzione formaggiera; orbene, le quantità eccedenti sono, in gran parte, unicamente assorbite dai mercati esteri. Non va tuttavia esclusa una certa partecipazione dei produttori alle perdite d'esportazione, se vogliamo, da una parte, prevenire l'insana tendenza d'incrementare al massimo l'esportazione dei latticini senza tener troppo conto del ricavo conseguito, e, dall'altra, sostenere gli sforzi dei produttori, intesi a migliorare qualitativamente il nostro principale latticino d'esportazione, e cioè il formaggio.

Quanto al contributo iniziale della Confederazione è ancora opportuno rilevare che esso non può essere semplicemente comparato all'altra prestazione federale di 20 milioni e pertanto neppure considerato una riduzione. La somma attualmente stabilita serve infatti esclusivamente a coprire le spese di collocamento, nel paese, dei latticini indigeni. D'altra parte, la Confederazione è unicamente tenuta ad assegnarla ove non bastassero i proventi delle tasse e dei soprapprezzi riscossi in virtù degli articoli 1 e 8 del decreto del 1962. Questi introiti essendo stati sufficienti, per il periodo contabile 1963-1964, a coprire le perdite di valorizzazione sui mercati indigeni, i produttori di latte commerciale non hanno potuto cavare alcun profitto dalla prestazione surriferita. Secondo il bilancio di previsione, non si dovrà ricorrere alla prestazione federale anche per i periodi contabili 1964/65 e 1965/66. Per contro, i produttori fruiranno integralmente del contributo iniziale di 10 milioni di franchi, in ogni periodo contabile, potendo essere attribuita questa somma, sia alla copertura delle perdite d'esportazione, sia alle spese cagionate dal collocamento dei prodotti sui mercati indigeni. Non va parimenti dimenticato che, sostituendo all'articolo 2 vigente le considerazioni esposte, verrà modificato il sistema di ripartizione delle perdite. Secondo la distribuzione prevista, la prestazione succitata risulterebbe ad essere presumibilmente diminuita.

La tavola seguente illustra la partecipazione dei produttori di latte commerciale alle perdite derivanti dalla valorizzazione, secondo il decreto del 1962 e giusta il sistema contemplato nel disegno di decreto.

Tavola 12

Partecipazione dei produttori di latte commerciale
alle perdite di valorizzazione dei prodotti

Periodo contabile		Partecipazione dei produttori alle perdite (in milioni di franchi), risultanti:		Totale
		dallo smercio nel paese, dall'utiliz- zazione del burro (nuovo)	dall'esportazione, dall'utilizzazione del formaggio e delle conserve di latte (nuovo)	
1959-1960 ¹	Decreto 1962	30,3	6,7	37,0
	Disegno 1966	29,8	3,7	33,5
1961-1962 ¹	Decreto 1962	—	7,6	7,6
	Disegno 1966	11,0	1,8	12,8
1962-1963 ¹	Decreto 1962	—	9,5	9,5
	Disegno 1966	12,4	2,5	14,9
1963-1964 ¹	Decreto 1962	—	1,2	1,2
	Disegno 1966	—	—	—
1964-1965 ²	Decreto 1962	—	8,6	8,6
(Bilancio di previsione)	Disegno 1966	6,6	2,2	8,8
1965-1966 ³	Decreto 1962	—	8,4	8,4
(Bilancio di previsione)	Disegno 1966	6,7	2,1	8,8

¹ Dati rilevati dai conti statali del 1960, 1962, 1963 e 1964.

² Escluso l'aumento del prezzo di base del latte del 1° giugno 1965.

³ Conformemente al messaggio del 19 ottobre 1965 sul bilancio di previsione della Confederazione per il 1966; è tenuto conto dell'aumento del prezzo di base del latte del 1° novembre 1965.

Il disegno di decreto prevede che i produttori di latte commerciale dovranno prestare, conformemente alla tavola 12, un contributo pressoché uguale all'ammontare pagato finora. Per quanto concerne la loro quota alle perdite, il nuovo ordinamento non potrà evidentemente gravarli annualmente di un onere equivalente a quello stabilito nel vecchio sistema; saranno quindi inevitabili, tra i due ordinamenti, differenze d'imposizione. Ciò che più importa di conoscere è tuttavia la ripartizione della partecipazione dei produttori alle perdite complessive, tra la fabbricazione del burro e quella del formaggio e dei latticini. Oltre al vantaggio dovuto al fatto che la fabbricazione del burro viene indirettamente a trovarsi in seconda posizione va parimente rilevata la facilità d'applicazione dell'ordinamento proposto.

Osserviamo inoltre che, secondo il nostro disegno, la contribuzione federale alle spese di promovimento dell'esportazione è regolata dall'articolo 24 della legge sull'agricoltura e non è pertanto limitata.

L'articolo 3 del disegno disciplina la riscossione della somma da assicurare e il calcolo della quota dei produttori di latte commerciale alle perdite di valorizzazione. L'attribuzione fissa, accordata attualmente a qualsiasi produttore, è mantenuta a 8000 kg/l. Ancorchè, durante gli ultimi anni, la quota dei produttori alle perdite di valorizzazione non abbia talvolta raggiunto nemmeno un mezzo centesimo per kg/l di latte gravato della tassa condizionale (somma da assicurare), proponiamo di mantenere il disposto inteso a riscuotere una tassa di 2 centesimi al massimo per kg/l, con riserva di aumentarla sino a 3 centesimi, qualora le perdite risultassero straordinariamente elevate. Ove la somma assicurabile fosse stabilita a un ammontare inferiore, potremmo vederci costretti, se le condizioni dovessero aggravarsi sia a procedere alla revisione del decreto sull'economia lattiera, sia a ridurre il prezzo di base del latte e, di conseguenza, dei latticini a un livello entro il quale la quota dei produttori sia coperta dalla somma da assicurare.

Come finora, giudichiamo ragionevole di stabilire l'attribuzione fissa a 8000 kg/l, ancorchè le cerchie interessate propongano continuamente di aumentarla. Di questo sistema particolare fruiscono infatti gli agricoltori che forniscono solo modeste quantità di latte; se la cerchia dei produttori partecipanti alle perdite fosse nuovamente ristretta, l'effetto esercitato da tale partecipazione sull'orientamento della produzione diverrebbe illusorio.

Rileviamo infine che l'articolo 3 è una conseguenza logica dell'articolo 2 e disciplina unicamente l'aspetto tecnico e la riscossione della quota dei produttori di latte commerciale.

L'articolo 4 consente di ricorrere annualmente, sino all'ammontare di 80 milioni di franchi, alle entrate generali della Confederazione per coprire gli aumenti del prezzo di base del latte che, a contare dal 1° novembre 1962, non siano stati traslati sul prezzo al consumo dei latticini. I produttori di latte commerciale non devono quindi contribuirvi. Contrariamente a quanto previsto nell'articolo 11 del decreto sull'economia lattiera 1962, il nuovo decreto limita però il ricorso alle entrate generali della Confederazione. Ove rinunciassimo a recepire parzialmente i disposti dell'articolo 11, occorrerebbe, a contare dal 1° novembre 1966, trasferire sui consumatori o addossare al conto lattiero (partecipazione della Confederazione e dei produttori) gli aumenti annuali equivalenti a circa 70 milioni di franchi, oppure trovare una soluzione soddisfacente in una combinazione di queste due varianti. Tali soluzioni esigono però una modificazione strutturale della situazione attuale e devono essere pertanto considerate inadeguate, tanto più che provocherebbero spiacevoli perturbazioni del mercato o diminuzioni notevoli del reddito dei produttori, contrariamente a quanto auspica il principio della conservazione di un'agricoltura produttiva e di un sano ceto rurale. Per contro, il sistema che vi proponiamo consente di continuare a ricorrere alle entrate generali della Confederazione per coprire gli aumenti di prezzo non ancora traslati sui prezzi al consumo durante la validità del decreto 1962 e, occa-

sionalmente, di trasferirli in tutto o in parte sui consumatori. Potranno così essere evitate le perturbazioni del mercato, cui abbiamo accennato, e le loro spiacevoli ripercussioni. La riduzione delle spese crea inoltre i presupposti che consentono di attingere, anche in avvenire, alla cassa federale, ove si dimostrasse inattuabile la traslazione di nuovi aumenti del prezzo di base del latte sul prezzo al dettaglio dei latticini e risultasse inopportuno addossare le spese al conto lattiero, essendo troppo ingente la partecipazione dei produttori. Occorre tuttavia rilevare che dovremo ricorrere con maggiore cautela ai fondi federali intesi a coprire gli aumenti del prezzo del latte, ancorchè la nostra competenza a traslarli sui prezzi al consumo sia più limitata, rispetto all'ordinamento precedente. Con questa riserva e mediante la prevista limitazione dei mezzi federali intendiamo osservare che la non traslazione degli aumenti futuri del prezzo di base del latte sui prezzi dei latticini non deve assolutamente costituire una regola generale, come d'altronde lo dimostra la prassi finora seguita. L'articolo 4 è stato così formulato anche per motivi di politica finanziaria. Va infine menzionato un altro scopo perseguito dai nuovi disposti, ovvero quello di evitare che sia attenuata l'incidenza dell'articolo 2 del disegno (orientamento della produzione), e, di conseguenza, scemata la volontà dei produttori di fornire uno sforzo individuale e di assumere le proprie responsabilità.

L'articolo 5 disciplina la contribuzione dei produttori di latte commerciale alle spese di propaganda. Il contributo versato fornisce i mezzi finanziari intesi a promuovere le misure idonee ad agevolare lo smercio (studio del mercato, propaganda, introduzione di nuovi prodotti). Se l'unione centrale dei produttori svizzeri di latte provvede alla riscossione, presso i produttori affiliati alle sue sezioni, di un contributo per kg/l di latte commerciale per il finanziamento dei provvedimenti menzionati, il capoverso 1 autorizza il Consiglio federale a riscuotere, a favore della propaganda, una tassa equivalente presso i produttori non affiliati, come compensazione adeguata dei vantaggi e degli oneri. I proventi di questa tassa saranno messi a disposizione dell'unione centrale come contributo dei non affiliati ai costi derivanti dall'esecuzione delle misure speciali a favore dello smercio.

Per contro, rinunciamo a sottoporre tutti i produttori alla nostra competenza di riscuotere la tassa di propaganda. Non è infatti per nulla necessario che c'incarichiamo di questa tassa, poichè essa è riscossa, a contare dal 1958, direttamente dall'unione centrale, la quale istituiva così manifestamente una misura adeguata di mutuo aiuto, conformemente all'articolo 1, capoverso 3, del disegno allegato. Quanto ai produttori di latte commerciale non affiliati, occorre unicamente apprestare il fondamento giuridico per obbligarli a versare un contributo di solidarietà, come tassa di diritto pubblico. Nelle presenti circostanze, riteniamo che il contributo minimo alle spese di propaganda, attribuito esclusivamente all'incremento dello smercio, debba ammontare a 0,1 centesimi per kg/l di latte commerciale.

Come finora, l'unione centrale deve presentare all'autorità competente, conformemente al capoverso 2, il bilancio di previsione e il rendiconto sull'impiego della tassa di propaganda, pagata dai suoi membri, come anche del contributo di solidarietà, versato dai produttori non affiliati. Sarà quindi possibile riscontrare se i fondi destinati ad un'attribuzione speciale abbiano effettivamente contribuito a raggiungere gli scopi prefissi. A tale riguardo rinviamo ai chiarimenti forniti nel capitolo dedicato allo studio del mercato e alla propaganda.

L'*articolo 6* autorizza il Consiglio federale a riscuotere soprapprezzi sulle importazioni di panna, di polvere di panna e di gelati commestibili. Esso corrisponde all'*articolo 9* del decreto vigente, che deve pertanto essere recepito senza alcuna modificazione. Di questa competenza abbiamo finora fatto uso unicamente per la panna e la polvere di panna. A nostro parere, occorrerebbe mantenere il fondamento giuridico che consente di gravare con tali soprapprezzi anche i gelati commestibili; i supplementi di prezzo potranno così essere stabiliti, ove occorra, senza alcun indugio.

I disposti dell'*articolo 10* del decreto 1962 concernenti l'obbligo dei produttori, che smerciano direttamente il latte e i latticini, a versare una tassa speciale sostitutiva della detrazione graduale per insufficienza qualitativa, sono stati recepiti integralmente nell'*articolo 7* del disegno.

Gli *articoli 8, 9, 10 e 11* del disegno contengono le disposizioni penali che, per ora, si trovano sparse fra la legge sull'agricoltura, il decreto sullo statuto del latte e il decreto sull'economia lattiera. È ovviamente ben più funzionale riunire tutte queste disjecta membra ed impostarle unitariamente. La revisione del decreto sull'economia lattiera ce ne forniva proprio la migliore occasione e non abbiamo esitato a coglierla, ancorchè essa ci obbligasse ad abrogare l'*articolo 111*, capoversi 2 e 3, della legge sull'agricoltura e l'*articolo 47* del decreto sullo statuto del latte per tutto il periodo d'applicazione del nuovo decreto sull'economia lattiera (art. 12, cpv. 4).

L'esperienza ci ha inoltre dato modo di accertare quanto si siano rivelate insufficienti le attuali disposizioni penali nella prevenzione e repressione delle infrazioni alle prescrizioni d'economia lattiera. Questa mancanza di efficacia si rileva in particolare allorchè non si possono prendere misure amministrative suppletorie. Partendo da questa esperienza negativa, siamo stati indotti a prevedere, nell'*articolo 8*, la possibilità di portare da 300 a 1000 franchi il massimo della multa e, contemporaneamente, nel comma 2 del primo capoverso, a rendere punibile chiunque contravvenga intenzionalmente alle prescrizioni che reggono, non solo la raccolta e la distribuzione, ma anche la vendita del latte. Questa precisazione del comma 2 è stata resa necessaria dall'entrata in vigore dell'*articolo 21 bis* del decreto sullo statuto del latte, il cui dettato autorizza gli organi ufficiali a stabilire il prezzo di vendita minimo del pastorizzato, il che equivale a interferire in materia di vendita di latte di consumo. Orbene, in questo nuovo contesto, l'attuale ver-

sione degli articoli 111, capoverso 2, della legge sull'agricoltura e 47 del decreto sullo statuto del latte risulta inadeguata perchè non consente di stabilire se il termine «distribuzione» comprenda anche la vendita del latte ai consumatori. Questo punto, rimasto sinora nel vago, riceve dal nuovo testo del comma 2 una sua inequivocabile precisazione.

Le disposizioni degli articoli 9 e 10 del progetto sono state riprese tal quali del decreto sull'economia lattiera 1962 e non danno luogo a nessun commento.

L'*articolo 11*, inteso a contrastare l'impiego abusivo di certificati ufficialmente riconosciuti, viene a colmare una lacuna della legislazione sulla economia lattiera.

L'*articolo 12* limita a 5 anni la validità del nuovo decreto. I decreti del 1957 e del 1958 sul finanziamento, come anche quelli del 1959 e del 1962 sull'economia lattiera, non prevedevano una durata tanto lunga: i primi due scadettero già un anno dopo l'entrata in vigore; il terzo restò in vigore per 3 anni; l'ultimo resistette un po' più a lungo, essendo stato prorogato di un anno nel 1964. La ragione di queste relativamente brevi durate di validità risiede nel fatto che allora non si sapeva ancora se delle misure complete, dagli effetti, tra l'altro, pur sempre insicuri, sarebbero state necessarie a lungo. Oggi invece, essendo assodato che non si potrà rinunciare a breve scadenza ed essendone ormai note le ripercussioni sui produttori, i consumatori e la Confederazione, ci sembra perfettamente logico di preveder sin dall'inizio una durata di validità assai lunga. Abbiamo pensato di stabilirla in 5 anni, il che ci darebbe un certo periodo di tranquillità pur assicurando la continuità del disciplinamento. Tale durata consente inoltre di mettere alla prova le misure previste in diverse condizioni di produzione e di smercio.

B. Disposizioni del decreto 1962 non riprese nel disegno

1. Prestazioni per i tenutari di bestiame delle regioni di montagna

Le disposizioni in favore dei tenutari di bovini nelle regioni di montagna figurano attualmente nella legge del 9 ottobre 1964 (RU 1965, 72) sui contributi alle spese dei tenutari di bestiame bovino nelle regioni di montagna. Ciò esclude che s'abbiano a ripetere nel nuovo decreto sull'economia lattiera. In proposito rinviamo al capitolo dedicato ai commenti sull'entrata in vigore.

2. Prestazioni per gli ingrassatori di vitelli fuori delle regioni di montagna

Nella sua stesura originaria l'articolo 7 del decreto sull'economia lattiera 1962 non faceva cenno alcuno ad un contributo alle spese degli ingrassatori professionali di vitelli, fuori della regione montana, costretti; dal loro rela-

tivo isolamento, a impiegare del latte per l'ingrasso invece di smerciarlo. Questo contributo è stato recepito nel testo definitivo del suddetto decreto solo durante le deliberazioni parlamentari, sulla base dell'argomento che detti ingrassatori lavorano in condizioni uguali a quelle dei contadini della zona montana I, i quali ricevono il contributo. Tuttavia, già nel 1964, alcune difficoltà di delimitazione della cerchia dei beneficiari ci costrinsero ad abbandonare i criteri stabiliti per il versamento del contributo (e cioè il carattere professionale dell'ingrasso e l'isolamento dell'azienda). La cerchia dei beneficiari se ne trovò di colpo allargata; però, per converso, venne a trovarsi seriamente indebolito l'argomento delle difficili condizioni di produzione, ch'era stato l'argomento principe per introdurre il contributo. Il criterio determinante finì per essere quello dell'impiego del latte intero per l'ingrasso, siccome gli ingrassatori di vitelli fuori dalla regione montana ricevono il contributo unicamente se non mettono in commercio nè latte nè latticini. La ragion d'essere dell'articolo 7 divenne poi ancor più problematica per il fatto che abbiamo, successivamente, esentato i succedanei del latte dalle tasse un tempo prescritte proprio per incrementare l'impiego di latte intero nell'ingrasso. Da allora gli ingrassatori di vitelli fuori della regione montana, per accrescere il volume della loro produzione, sogliono ricorrere anch'essi sempre più ai succedanei del latte in aggiunta del loro latte intero che, senz'alcun pregiudizio, possono già impiegare per l'ingrasso nella propria azienda.

Il contributo federale alle spese degli ingrassatori di vitelli fuori della regione montana raggiunge oggigiorno la somma di 0,4 milioni di franchi all'anno. È del resto un contributo che, in generale, s'è mostrato sinora di scarsa efficacia e di ben poco momento nel quadro della nostra economia rurale; esso è inoltre eccessivamente particolareggiato, mentre la Confederazione dovrebbe, nella sua politica agricola, limitarsi a tracciare le direttive generali; senza contare che le direttive minute cagionano anche un lavoro amministrativo che non sta in nessun adeguato rapporto con l'effetto che esse possono avere. È anche questo un argomento che ci induce a severe semplificazioni, segnatamente oggi, in clima di carenza di personale e di mezzi finanziari.

Fondandoci su queste considerazioni, abbiamo rinunciato a includere nel nuovo decreto le basi legali per l'istituzione d'un contributo alle spese degli ingrassatori di vitelli all'infuori della regione di montagna.

3. Utilizzazione del latte intero per l'ingrasso e l'allevamento dei vitelli

In virtù dell'articolo 8 del decreto 1962, noi prendiamo i provvedimenti necessari per assicurare l'utilizzazione di latte intero nell'ingrasso e nell'allevamento dei vitelli. All'uopo siamo abilitati a riscuotere delle tasse sui succedanei del latte, importati o fabbricati nel paese, a prevedere le misure amministrative necessarie e, segnatamente, a prescrivere i controlli. Sul fon-

damento di questo disposto, abbiamo sottoposto i succedanei a una tassa di 35 franchi il quintale (marzo 1963), ridotta poi a 25 franchi (gennaio 1964).

Rimane però dubbio, oggi ancora, se queste tasse, consentite dall'articolo 8, siano funzionali. Quel che è certo è che, da un lato, la loro riscossione non va senza difficoltà mentre, dall'altro, l'impiego razionale dei succedanei del latte per l'ingrasso non comporta alcun scadimento notevole della qualità della carne. Per tutte queste ragioni, ma più particolarmente nell'interesse di una produzione carnea meno onerosa, abbiamo rinunciato a riscuotere questa tassa già coi nostri decreti del 5 ottobre 1964, applicati retroattivamente dall'inizio di detto mese. Ovviamente, queste stesse ragioni ci inducono ora a non reinserire il disposto nel nuovo testo legale.

V. IMPLICANZE FINANZIARIE DEL DECRETO

Il nuovo sistema di calcolo dell'aliquota di perdita a carico dei produttori di latte commerciale avrà determinate conseguenze d'ordine finanziario. Queste, come sinora, concerneranno di massima la copertura, ad opera della Confederazione e dei produttori, delle maggiori perdite d'avvaloramento, sussistenti dopo che siano stati esauriti il prodotto delle tasse riscosse giusta l'articolo 26 della legge sull'agricoltura e l'articolo 6 del disegno, il contributo iniziale della Confederazione, nonchè i mezzi finanziari messi a disposizione conformemente all'articolo 4 del disegno. Queste conseguenze sono evidenziate nei loro valori numerici nella tavola numero 12. L'onere supplementivo o ridotto dei produttori di latte commerciale, ivi indicato, si traduce inversamente, per la Confederazione, in una corrispondente partecipazione. L'alternativa è retta in gran misura dalle condizioni di produzione e di smercio.

Nulla consente di predeterminare le conseguenze finanziarie del disposto recato nell'articolo 4. Com'è noto, questo articolo equivale a una parziale ripresa dell'articolo 11 del decreto 1962, il quale, già l'abbiamo detto, obbliga la Confederazione a prelevare ogni anno dai propri mezzi generali circa 70 milioni di franchi per contribuire alle spese d'avvaloramento dei prodotti lattieri. Non si sa se questa somma potrà essere ridotta in un prossimo futuro, nè di quanto. D'altra parte non possiamo dire già oggi, nell'ipotesi d'un aumento del prezzo di base del latte, in che modo useremo la nostra competenza d'assorbire sino a concorrenza di 80 milioni di franchi gli aumenti del prezzo di base non traslabili sui prezzi al consumo. Dipenderà da diversi fattori, e, segnatamente, dalle future condizioni di smercio, le quali resteranno pur sempre il fattore determinante per il settore lattiero.

Abbiamo poi visto che è opportuno rinunciare a versare i contributi agli ingrassatori di vitelli fuori delle regioni di montagna; ciò ridurrà le spese federali di 0,4 milioni di franchi circa.

VI. I LAVORI PREPARATORI DEL NUOVO DECRETO SULL'ECONOMIA LATTIERA

A. L'avamprogetto della Divisione dell'agricoltura del 22 luglio 1965

Il 22 luglio 1965, il Dipartimento federale dell'economia pubblica ha presentato ai governi cantonali e alle associazioni economiche, per un loro preavviso, un rapporto della Divisione dell'agricoltura concernente i provvedimenti complementari, d'ordine economico e finanziario, della Confederazione nel settore dell'economia del latte, applicabili a cominciare dal 1° novembre 1966, come pure un relativo progetto di decreto federale.

L'avamprogetto differisce in due punti da quello che ci pregiamo ora di presentarvi: d'un lato, esso contemplava una partecipazione dei produttori di latte commerciale alle spese non coperte, cagionate dall'avvaloramento del formaggio e delle conserve di latte, nella misura del 20 per cento e, per il burro, del 50 per cento; dall'altro lato, la disposizione prevista nell'articolo 11 (disposizioni speciali concernenti i certificati riconosciuti dai governi) non vi era menzionata.

I governi cantonali e le citate associazioni sono stati nel contempo invitati a rispondere alle tre domande seguenti:

La prima domanda, concernente la copertura delle spese cagionate dagli aumenti del prezzo base del latte che non sono traslati sul prezzo al minuto dei latticini, aveva il tenore seguente:

Approvate l'inserimento del disposto dell'articolo 4 nel decreto sull'economia lattiera del 1966? Se non è il caso, per quali motivi rifiutate l'ulteriore mantenimento dell'articolo 11 del decreto federale del 1962 (art. 4 del progetto di decreto)? Come dovrebbe essere formulato, a vostro avviso, l'articolo 4 del citato progetto?

La seconda domanda, attenente alla riscossione di una tassa sul latte di consumo parzialmente scremato, chiedeva:

Giudicate necessario e opportuno riscuotere una tassa suppletoria sul latte di consumo parzialmente scremato o sulla panna derivante dalla standardizzazione del latte? In caso affermativo, questa tassa va intesa esclusivamente come contributo alla copertura delle spese o le si deve attribuire un carattere proibitivo?

La terza domanda aveva per oggetto il pagamento, da parte della Confederazione, d'un contributo iniziale variabile — proposto dall'Unione cen-

trale dei produttori svizzeri di latte — alle spese suppletorie. Secondo l'unione centrale, detto contributo dovrebbe essere computato in base alla quantità del latte importato, durante il periodo di riferimento, sotto forma di prodotti, tranne il burro, dedotta una quantità base di un milione di quintali per anno. Il contributo iniziale della Confederazione sarà ottenuto moltiplicando la quantità del latte rimanente con la metà del prezzo base del latte. Le cerchie consultate sono state invitate a motivare, in modo particolareggiato, l'accettazione o la reiezione di questa proposta.

B. I pareri dei Cantoni e delle associazioni economiche

1. I pareri dei Cantoni

Ventitre Cantoni hanno dato una risposta. Il principio di mettere a disposizione, come nel passato, fondi suppletori per promuovere il collocamento dei latticini nel paese non è contestato. Quello concernente la partecipazione dei produttori di latte commerciale alle perdite è stato altresì ampiamente approvato. La maggioranza dei pareri espressi giudica inopportuna una modificazione del sistema di ripartizione media degli oneri a detrimento dei produttori.

La maggior parte dei Cantoni approva il progetto proposto, inteso a differenziare il sistema di partecipazione dei produttori alle perdite secondo il modo dell'utilizzazione del latte (formaggio, conserve di latte, burro). Un Cantone vorrebbe che sia mantenuto il sistema di ripartizione, applicato con successo sino ad oggi, secondo l'origine delle perdite (vendita nel paese/esportazione), mentre una piccola minoranza approva la nuova procedura, per quanto il prezzo di garanzia del burro non subisca ulteriori ribassi.

Il contributo iniziale di 10 milioni di franchi, fissato nel primo capoverso dell'articolo 2, è giudicato insufficiente da pressochè tutti i Cantoni, siccome, rispetto a quello consentito oggigiorno, la situazione dei produttori ne è peggiorata. La maggior parte dei Cantoni fa menzione di un contributo iniziale di 20 milioni, considerando ad un tempo ammontare massimo e minimo. Taluni fanno proposte di 40 milioni, in un caso perfino di 50 milioni di franchi. Un Cantone auspica che il contributo sia ristretto a 10 milioni di franchi ed osserva che, qualora esso sia fissato ad un livello troppo elevato, si corre il rischio di affievolire il senso della partecipazione dei produttori alle spese (orientazione della produzione). Più che al contributo iniziale fisso, la maggior parte dei Cantoni propende per il sistema proposto dall'Unione centrale dei produttori svizzeri di latte, favorevole ad un contributo variabile secondo il volume delle importazioni di prodotti concorrenziali dell'economia lattiera. A sostegno di tale proposta, essi invocano il carattere d'interdipendenza esistente tra l'importazione di latticini e le spese dovute al collocamento dei prodotti similari di produzione indigena. Un gover-

no cantonale suggerisce, in proposito, il prelevamento di un supplemento di prezzo per il formaggio di origine estera. Tre Cantoni si oppongono a qualsiasi correlazione tra contributo iniziale e importazione di latticini, in quanto essi vi ravvisano un provvedimento suscettibile di frenare le importazioni; i prodotti importati non costituiscono necessariamente un ostacolo al collocamento dei prodotti indigeni a prezzi che coprono le spese e, sempre secondo gli stessi Cantoni, è impossibile stabilire una relazione matematica incontestabile tra importazioni e contributo iniziale.

Il principio di prelevare una tassa condizionale di 3 centesimi al massimo per kg/l di latte commerciale, sul quale è riscosso l'ammontare da assicurare (art. 3, cpv. 2), è stato rigettato da 12 Cantoni. La proposta da essi avanzata, intesa a restringere tale tassa, compresa quella a favore della pubblicità, 1,5 centesimi (11 Cantoni) o a 2 centesimi (un Cantone), ha principalmente lo scopo di ridurre la partecipazione dei produttori alle perdite. È questo il motivo per il quale, da più parti, è stato chiesto che le perdite dovute al collocamento dei prodotti — perdite che implicano l'aumento della tassa oltre il limite riferito — siano coperte mediante le entrate generali della Confederazione. Un Cantone della Svizzera interna sostiene che i produttori che forniscono latte in abbondanza debbano contribuire in misura maggiore alla copertura delle spese. Esso propone pertanto che l'attribuzione fissa sia portata a 15 000 kg/l per azienda e che la tassa sia scalare secondo la quantità del latte sul quale è riscosso l'ammontare che un produttore deve assicurare. Un Cantone, nel cui territorio v'è una predominanza delle piccole aziende rurali, desidera altresì che l'attribuzione fissa sia aumentata in modo adeguato. Quanto agli altri Cantoni, essi approvano espressamente o tacitamente il principio dell'attuale attribuzione fissa di 8 000 kg/l (art. 3, cpv. 1).

Per ragioni diverse (stato del mercato, questione d'ordine sociale e commerciale) e anche per motivi puramente politici, i Cantoni approvano la disposizione dell'articolo 4 del presente progetto. Soltanto un grande Cantone urbano solleva obiezioni di principio; secondo il suo avviso, la disposizione in parola dovrebbe tendere alla riduzione progressiva dei fondi prelevati dalle entrate generali della Confederazione allo scopo di garantire i prezzi. Diversi Stati insistono sul fatto che la formula proposta tiene conto di tutte le eventualità e, oltre a ciò, essa permette, secondo la situazione, di traslare successivamente sui prezzi dei latticini gli aumenti del prezzo base del latte che non sono imposti ai consumatori. Un Cantone auspica che l'articolo 4 sia redatto in modo che da esso risulti che i beneficiari di questa disposizione sono innanzi tutto i consumatori e non gli agricoltori. Cinque Cantoni propongono che gli aumenti del prezzo base del latte, che non sono traslati sul prezzo al minuto, non soltanto possano, ma debbano essere sostenuti dai fondi pubblici.

Le altre disposizioni del progetto di decreto trovano piena approvazione da parte dei governi cantonali. Un Cantone propone perfino che la validità del decreto sull'economia lattiera sia ristretta ad una durata di 10 anni.

Poichè l'impiego di succedanei del latte per l'ingrasso e l'allevamento di vitelli contribuisce ad accrescere la produzione di latte commerciale e, conseguentemente, le perdite di collocamento, quattro Cantoni si esprimono per il mantenimento della base legale concernente la riscossione di una tassa su tali prodotti. D'altro canto, tre Cantoni disapprovano l'idea di rinunciare al pagamento dei contributi a favore degli ingrassatori di vitelli fuori delle zone di montagna.

Salvo due eccezioni, tutti i Cantoni approvano per lo meno l'istituzione della base legale che autorizza la riscossione di una tassa sul latte di consumo parzialmente scremato. A sostegno di tale proposta, essi allegano che la preparazione d'un latte di consumo standardizzato accresce la produzione di panna e di burro e, conseguentemente, le perdite di collocamento nel conto latte. Anzi che proibitiva, la tassa dovrebbe rivestire semplicemente il carattere di perequazione finanziaria.

2. I pareri delle associazioni economiche

I pareri dei gruppi economici sono meno uniformi di quelli che hanno espresso i Cantoni. Il bisogno di adottare provvedimenti supplementari d'ordine economico e finanziario non è contestato. Il principio della partecipazione dei produttori alle spese, in guisa di provvedimento atto ad orientare la produzione, generalmente approvato. Circa l'ampiezza della partecipazione proposta, i 24 gruppi economici hanno espresso pareri ovviamente divergenti.

Tanto i gruppi estranei all'agricoltura, quanto i rappresentanti di quest'ultima, hanno accolto, in linea di massima, la nuova chiave di ripartizione delle perdite risultanti dal collocamento dei prodotti del latte (art. 2 del progetto). Le cerchie agricole e le associazioni economiche ad esse vicine reputano siffatta chiave di ripartizione difficilmente applicabile, dato che ragioni d'ordine tecnico ed organizzativo non consentono di estendere, a volontà, la fabbricazione di formaggio e di conserve di latte, e anche perchè, ove sia superato un determinato volume rispetto alla fabbricazione di burro, sarebbe escluso di conseguire ancora un profitto pecuniario. Le organizzazioni centrali stimano nondimeno più accettabile l'ordinamento previsto che non l'attuale sistema di differenzamento tra perdite dovute al collocamento nel paese e quelle all'esportazione; le stesse chiedono, però, che l'applicazione di detto ordinamento non abbia a comportare altre riduzioni di prezzo per la produzione di burro. Quanto agli acquirenti di latte, essi ravvisano, nel nuovo regime, un pregiudizio a danno della fabbricazione di burro, in quanto esso non tiene conto in alcun modo della situazione presente. Le cerchie sindacali, commerciali, industriali e padronali approvano il nuovo sistema di calcolo per la determinazione della parte delle perdite imposta ai produttori,

e ciò in quanto la fabbricazione di burro è messa effettivamente in secondo piano. Taluni circoli giudicano inefficaci sia la chiave di ripartizione proposta per il perseguimento dello scopo previsto, sia il principio di una partecipazione, ai fini d'orientamento della produzione, dei produttori alle perdite derivanti dal collocamento dei prodotti. Essi suggeriscono che la quota sia portata al 30 per cento, per il formaggio e le conserve di latte, e progressivamente fino all'80 per cento per il burro venduto nel paese.

Anche la questione relativa al contributo iniziale della Confederazione ha formato oggetto di pareri fortemente diversi. I gruppi rurali e le cerchie ed essi vicine propongono un contributo iniziale variabile secondo il volume delle importazioni di prodotti agricoli concorrenziali, e ciò in quanto le spese per il collocamento dei prodotti non dipendono soltanto dall'attitudine dei produttori, bensì in misura massiccia dai prodotti simili provenienti dall'estero, in parte a prezzi sensibilmente ridotti grazie ai fondi pubblici stanziati dai paesi che li esportano. Qualora il prezzo base del latte fosse maggiormente minacciato in conseguenza di una protezione lacunosa o dell'offerta a prezzi ridotti da parte della concorrenza estera, la Confederazione sarebbe indotta ad accrescere d'ufficio le proprie prestazioni, al fine di stimolare il collocamento e coprire la differenza di prezzo. Se questa proposta viene respinta, le cerchie dei produttori chiedono, in considerazione dell'incerta evoluzione della politica commerciale internazionale, che il contributo iniziale proposto sia adeguatamente aumentato da 10 a 40 milioni di franchi. Un'organizzazione dei consumatori approva l'ammontare di 10 milioni di franchi soltanto in quanto l'attribuzione fissa sia elevata a 10 000 kg/l. Essa rigetta l'idea di un contributo iniziale variabile segnatamente per considerazioni di politica commerciale. Anche le altre organizzazioni economiche, che non hanno interessi agricoli da tutelare, assumono una posizione avversa al contributo iniziale variabile, e ciò per motivi diversi. Certune dubitano che vi sia rapporto effettivo tra importazioni di latticini di concorrenza e contributo iniziale. Nelle importazioni in questione non si ravvisa necessariamente un ostacolo al collocamento dei prodotti a un prezzo che copra le spese. Quanto ai rappresentanti dei consumatori, essi reputano che il sistema di cui si tratta offrirebbe una nuova protezione alla nostra agricoltura contro le leggi che disciplinano la libertà di commercio. Inoltre, essi allegano che il contributo iniziale, proposto dall'Unione centrale dei produttori svizzeri di latte, indurrebbe la Confederazione ad assumersi una partecipazione finanziaria eccessiva, paralizzando in tal modo sia la volontà dei produttori di razionalizzare l'azienda, sia il loro senso di responsabilità per quanto attiene alla produzione e alla politica dei prezzi nel settore lattiero. La metà, circa, dei gruppi economici che non hanno interessi agricoli da difendere si sono espressamente pronunciati in favore di un contributo iniziale di 10 milioni di franchi, che potrebbe anche servire a coprire le spese derivanti dalla esportazione.

Da lato dei produttori e delle cerchie ad essi vicine è stato chiesto che la tassa condizionale, di cui all'articolo 3 del progetto, sia fissata a 1,5 centesimi, al massimo, per kg/l di latte sul quale è riscosso l'ammontare da assicurare. Le perdite che dovessero determinare un aumento di detta tassa dovrebbero essere coperte, secondo questa veduta, esclusivamente dalle entrate generali della Confederazione. Tale proposta tende ad attenuare la partecipazione alle perdite imposta ai produttori. La maggioranza degli altri gruppi economici non si oppone all'ordinamento previsto in materia di tassa condizionale. Un'associazione si chiede, è vero, se il capitale aziendale dei contadini non ne resterebbe inutilmente vincolato, mentre un'altra organizzazione è disposta ad accogliere la nostra proposta soltanto nel caso in cui l'attribuzione fissa sia portata a 10 000 kg/l. L'organizzazione di cui si tratta preferirebbe, però, una tassa condizionale fissata a 2 centesimi al massimo. Da parte di un'associazione di massaie rurali vien chiesto se, portando l'attribuzione fissa a 15 000 kg/l, la tassa condizionale di 3 centesimi per kg/l non possa essere graduata secondo la quantità di latte fornita da un produttore.

Circa la metà delle organizzazioni economiche approvano la formula dell'articolo 4 (segnatamente i rappresentanti dei consumatori, dei sindacati e dei produttori), o perfino una versione che obblighi la Confederazione ad assumersi, in qualsiasi caso, gli aumenti del prezzo base del latte che non sono traslati sui prezzi al minuto (produttori). Per motivare questo loro assunto, esse invocano le condizioni di vendita per i latticini, la lotta contro il rincaro e la presa in considerazione della situazione dei consumatori. Non si è mancato di insistere sulle conseguenze derivanti al reddito dei produttori qualora si dovesse prescindere dall'articolo 4. Benchè la disposizione sia accettata, da taluni avvisi emerge chiaramente che, nel caso in cui essa fosse mantenuta, bisognerebbe usare molta prudenza, avendo cura di creare le condizioni che consentano di sopprimere, gradualmente, gli aumenti del prezzo base del latte non trasferibili sui latticini. Sei associazioni, protettrici segnatamente degli interessi dei salariati, degli importatori e dei grossisti, auspicano che i contributi federali siano ristretti a 70-80 milioni di franchi all'anno; due di esse stimano che i mezzi finanziari occorrenti e eccedenti l'ammontare citato debbono essere addossati ai produttori. Un altro gruppo, infine, chiede che i contributi siano soppressi entro la fine del 1971. I circoli del commercio, dell'industria e dei datori di lavoro respingono, di massima, l'idea di un impiego delle entrate generali della Confederazione per sostenere il mercato indigeno. Di conseguenza, essi chiedono che i futuri aumenti del prezzo base del latte siano messi, in tutti i casi, a carico dei consumatori e che il contributo federale stanziato con decorrenza dal 1962 sia gradatamente soppresso. Secondo il parere di due gruppi economici, gli aumenti del prezzo base del latte, che sono traslati sui prezzi dei latticini, dovrebbero essere coperti dalle entrate generali della Confederazione con la partecipazione dei produttori di latte commerciale. Un'associazione vorrebbe

che l'articolo 4 venisse abbandonato, ciò che, a suo avviso, non cagionerebbe un perturbamento durevole del mercato.

La disposizione relativa alla tassa a favore della pubblicità (art. 5) ha riscontrato un'approvazione generale. Una grande ditta di commercio al minuto domanda, in proposito, un controllo più efficace; inoltre, essa chiede che si abbia a pubblicare un rapporto sull'uso della tassa a favore della pubblicità e che si abbia a ricorrere, per l'allestimento del bilancio di previsione, alla commissione consultiva. I rappresentanti del commercio di latte propongono che tale tassa venga riscossa presso i produttori in ragione di 0,2 centesimi il kg/l e che una parte di essa sia messa a disposizione delle loro associazioni a scopo di pubblicità in loro favore.

Due organizzazioni di consumatori gradirebbero la soppressione delle basi legali che regolano la riscossione dei supplementi di prezzo sui gelati (art. 6).

Le altre disposizioni del progetto non hanno dato luogo a contestazioni di massima. Due associazioni economiche hanno dato nondimeno la loro approvazione con talune riserve circa la validità di 5 anni del progetto.

Una grande ditta di commercio al minuto domanda la soppressione della tassa sulla panna (art. 26 della legge sull'agricoltura; art. 26 e 27 del decreto sullo statuto del latte). Quanto alle associazioni centrali dei produttori, esse chiedono che il contributo alle spese degli ingrassatori di vitelli fuori della regione di montagna sia ulteriormente concesso e sia ancora mantenuta la disposizione che assicura l'utilizzazione del latte intero per l'ingrasso e l'allevamento di vitelli.

I sostenitori e gli avversari della base legale concernente la riscossione di una tassa sul latte di consumo parzialmente scremato sono pressochè uguali di numero. I primi affermano che la preparazione di un latte standardizzato comporta un aumento della produzione di burro; a loro avviso, conviene che i fabbricanti di detto latte siano indotti a partecipare, ove occorra, alle spese supplementari che ne conseguono, versando una tassa che, però, non avrebbe un carattere proibitivo. Quanto agli avversari, essi sostengono che il latte standardizzato, oltre a rispondere a un bisogno dei consumatori, favorisce opportunamente la vendita di latte come bevanda. Essi reputano, inoltre, che le condizioni attuali di collocamento non giustificano, per il latte di consumo parzialmente scremato, la riscossione di una tassa compensatrice, la quale, per giunta, costituirebbe un ostacolo politico per l'adozione del nuovo decreto sull'economia lattiera.

C. Le raccomandazioni della commissione consultiva

La commissione consultiva si è pronunciata con cognizione dei pareri espressi dalla commissione degli specialisti del latte, dai Cantoni e dalle associazioni economiche. Le singole disposizioni del progetto hanno formato l'oggetto di un apprezzamento diverso, che rimane, in generale, nell'ambito dei preavvisi trattati e che, pertanto, può essere riassunto come segue:

Nè il principio della concessione, ove occorra, di prestazioni federali supplementari, intese a promuovere il collocamento dei latticini di produzione indigena nel paese, nè quello della partecipazione dei produttori di latte commerciale alle perdite dovute al collocamento, nel senso di un provvedimento confacente alla regolazione della produzione, non sono contestati. La commissione approva, di massima, la nuova chiave di ripartizione delle perdite. Da lato delle cerchie industriali e commerciali si propone, tuttavia, che, agli effetti di una regolazione efficiente della produzione, l'articolo 2 sia redatto in modo da prevedere una partecipazione progressiva, proporzionata alla produzione di latte. Sia questa proposta, sia quella dei produttori che avrebbero desiderato un contributo iniziale della Confederazione scalato secondo il volume dei latticini concorrenziali di origine estera, o per lo meno un ammontare mantenuto al livello attuale di 20 milioni di franchi, sono state respinte, la maggioranza avendo preferito la soluzione preconizzata dal progetto. I produttori hanno espresso nuovamente il desiderio che la tassa condizionale (art. 3) sia ristretta a 2 centesimi il kg/l di latte commerciale, sul quale è riscosso l'ammontare da assicurare, e che le perdite che determinano il suo aumento vadano a carico della Confederazione.

Quanto all'articolo 4, le opinioni formulate risultano molto diverse. Secondo l'avviso di un rappresentante dell'industria e del commercio, occorre, di massima, respingere il principio di ricorrere alle entrate generali della Confederazione per coprire le perdite derivanti dagli aumenti del prezzo base del latte che non sono traslati sui prezzi dei latticini venduti nel paese. Siffatti aumenti dovrebbero essere addossati, in avvenire, al consumatore. Sarebbe anche opportuno ridurre gradualmente i contributi federali che, in conseguenza dell'applicazione dell'articolo 11 del decreto sull'economia del latte del 1962, hanno assunto sempre maggior rilievo. Secondo l'opinione espressa dal rappresentante dei datori di lavoro, la Confederazione dovrebbe essere indotta a provvedere alla soppressione di detti contributi entro il 1971. Un membro della commissione, parlando a nome delle cerchie dei consumatori, desidera che le perdite dovute agli aumenti non traslati siano coperte con le entrate generali della Confederazione e mediante una partecipazione dei produttori. I rappresentanti dei produttori propendono per la versione dell'articolo 4, proposta nel progetto, in quanto essa lascia l'opportunità di coprire le perdite derivanti dagli aumenti sia attraverso la traslazione sui prezzi dei latticini al minuto, sia integralmente mediante le entrate generali

della Confederazione e sia, ancora, con dette entrate e una partecipazione dei produttori.

L'aumento, fino a 0,2 centesimi il kg/1, della tassa a favore della pubblicità non ha dato luogo ad alcuna obiezione. Un membro della commissione ha chiesto la pubblicazione dei conti relativi all'uso di simili fondi.

I rappresentanti dei produttori raccomandano il mantenimento delle basi legali per la riscossione di tasse sui succedanei del latte (art. 8 del decreto sull'economia lattiera del 1962), mentre la maggior parte delle cerchie estranee all'agricoltura si è astenuta dal pronunciarsi in merito. Quanto alla proposta avanzata dalle associazioni rurali, intesa a mantenere la concessione di contributi alle spese a favore degli ingrassatori di vitelli fuori delle regioni di montagna (art. 7 del decreto sull'economia lattiera del 1962), essa è stata respinta a lieve maggioranza.

La commissione, conformemente ai voti espressi dai produttori, dai commercianti, dagli industriali e dai datori di lavoro, ha raccomandato, a maggioranza, di istituire le basi legali per la riscossione di una tassa non proibitiva sul latte di consumo parzialmente scremato.

D. Valutazione dei pareri espressi

Alcuni pareri avanzati durante la procedura di consultazione richiedono qualche glossa.

1. Partecipazione dei produttori alle perdite

Il capitolo IV ha rilevato l'opportunità di conservare fundamentalmente il sistema attuale, rivelatosi soddisfacente. Di massima si può dire la stessa cosa delle proporzioni stabilite in materia di partecipazione dei produttori di latte commerciale agli oneri dal suo avvaloramento. Tuttavia, su taluni punti particolari, dobbiamo scostarci della soluzione adottata sinora, dato che, per determinare detta partecipazione, intendiamo abbandonare il metodo basato sull'origine delle perdite (distinzione fra vendite all'interno e all'estero) per applicare quello della differenziazione dei modi d'avvaloramento. La produzione del burro si trova così effettivamente svantaggiata in rapporto a quella casearia e conserviera, il che ci offre uno strumento assai efficace per regolare la produzione senza che la partecipazione dei produttori alle perdite debba, in media annuale, superare gli indici attuali. Cogliendo l'occasione per migliorare ulteriormente questo strumento orientativo della produzione veniamo a soddisfare, in parte, i desideri espressi da diversi ambienti.

2. *Ammontare della tassa condizionale*

La domanda di limitare la tassa condizionale a 1,5 ct. per kg/l tende di certo ad alleggerire l'onere della partecipazione alle perdite, imposto ai produttori. Non possiamo però darle una risposta affermativa. Di fatto, il limite di 3 ct. per kg/l, proposto per detta tassa, deriva logicamente dal disposto dell'articolo 2. Qualora volessimo consentire alla limitazione richiesta, dovremmo, previamente, ritoccare quel disposto, privandolo, conseguentemente, di gran parte del suo potere regolatore: ciò è chiaramente inammissibile. In avvenire, come in passato, la partecipazione deve commisurarsi alle perdite d'avvaloramento; il rischio che questa massima fa correre agli operatori agricoli (s'è visto sopra statisticamente) non è grande, premesso che la produzione rimanga entro limiti ragionevoli.

3. *Contributo federale iniziale*

Ogni aumento del contributo iniziale della Confederazione, come anche ogni ricorso al sistema dei contributi variabili, secondo la proposta dell'Unione centrale, cagionerebbe, pure esso, un inaccettabile depotenziamento dell'efficacia dell'articolo 2, impostato nel disegno come strumento validissimo di regolazione della produzione. Il nostro messaggio del 1° giugno 1962, concernente le misure complete, economiche e finanziarie, per il settore lattiero, aveva del resto già dimostrato inammissibile il sistema dell'ammontare iniziale variabile, nè, oggi, abbiamo mutato convincimento. Consideriamo infatti che è impossibile stabilire un'incontestabile relazione matematica fra importazioni e ammontare iniziale, che le importazioni non escludono necessariamente un impiego non deficitario del latte indigeno e che un aumento automatico dell'ammontare iniziale non si giustificerebbe nemmeno in caso d'accrescimento delle importazioni. Inoltre, il metodo auspicato dall'Unione centrale per il calcolo dell'ammontare iniziale è strutturato in modo che i produttori non sarebbero praticamente mai tenuti a partecipare alle perdite d'avvaloramento, neanche qualora s'attuassero ulteriori aumenti del prezzo di base del latte o insorgesse un disavanzo globale molto più ingente. Tali sono gli argomenti irrefutabili che ci dissuadono dal seguire la proposta dell'Unione.

4. *Copertura degli aumenti del prezzo di base, non traslati sui prezzi al consumo*

I pareri espressi dai Cantoni, quelli delle associazioni economiche e quello della Commissione consultiva valutano diversamente la questione del ricorso ai mezzi generali della Confederazione per assorbire gli aumenti del prezzo di base del latte non trasferiti sui prezzi al consumo (art. 4 dell'avam-

progetto). La nostra proposta (art. 4 del presente disegno) di adibire all'uopo solo dei mezzi limitati costituisce, ci sembra, un buon compromesso; v'è così la possibilità di continuare a ricorrere a quei mezzi per coprire le maggiorazioni non trasferite, intervenute a contare dal 1° novembre 1962. Si previene così ogni marasma ed ogni diminuzione del reddito dei produttori lattieri, probabili, invece, in caso contrario. Col ridurre — ed è questo lo scopo cui si mira — l'ampiezza delle spese attuali, si crea inoltre la possibilità di coprire, all'occorrenza, mediante i mezzi generali della Confederazione e senza il concorso dei produttori, delle future maggiorazioni non traslabili sui prezzi al minuto. Teniamo però a ribadire che occorrerà dar prova, ciò facendo, di estrema moderazione. Come già l'abbiamo rilevato da un diverso profilo, proprio la politica finanziaria e l'orientamento della produzione sono i due fattori che ci necessitano a scostarci dall'ordinamento vigente.

5. Tassa sul latte standard di consumo

Diverse cerchie, studiandosi il nuovo decreto, han chiesto che vi si inserisse un disposto da usare come base legale per la riscossione di una modica tassa sul latte parzialmente scremato.

In caso di penuria la standardizzazione del latte di consumo consentirebbe contemporaneamente, grazie alla scrematura parziale, d'ottenere ingenti quantità di burro e di vendere conseguentemente a basso prezzo il latte scremato come bevanda. Ma noi abbiamo sempre avuto cura di fornire, al consumo, solo latte intero; anche durante la guerra ci siamo astenuti dalla sua standardizzazione. Invero il pastorizzato standard, messo sul mercato a fine settembre 1964 da una grande azienda di vendita al minuto, permette, grazie alla scrematura da 3,8 a 2,8% di sostanza grassa, d'ottenere circa 12 grammi di burro ogni kilogrammo di latte. La vendita di latte di consumo standard non ha però senz'altro l'effetto di gravare il conto lattiero, anzi ha un effetto inverso qualora consegua un aumento dei consumi. Quello che può invece accadere è che la scrematura parziale ingeneri un aumento delle difficoltà sul piano generale dell'avvaloramento dei prodotti lattieri. S'era sperato, un tempo, che gli s'aprissero favorevoli prospettive di smercio dato che questo latte, da un lato, costa meno del pastorizzato intero, dall'altro, offre, per una minima differenza di prezzo, notevoli vantaggi relativamente al latte aperto ed infine equivale, almeno per la maggior parte di consumatori, al pastorizzato intero, sia per aspetto sia per gusto.

Invece i fatti hanno mostrato che questo latte standard s'è imposto molto meno di quanto si pensasse: nel giugno del 1965, esso toccava circa il 2% del consumo totale e da allora recede. Lo smercio del pastorizzato parzialmente scremato non richiede dunque, a tutt'oggi, l'istituzione d'una tassa che contribuisca a coprire le perdite d'avvaloramento, nè la richiederà in un

prossimo avvenire. Abbiamo perciò reputato che convenisse rinunciare ad inserire nel decreto un disposto idoneo a servire da fondamento per istituirla.

*
* *
*

Basandoci su quanto siamo venuti esponendo, ci preghiamo di raccomandarvi d'approvare l'allegato disegno di decreto federale sulle misure complete, economiche e finanziarie, applicabili all'economia lattiera (decreto sulla economia lattiera 1966).

Gradite, onorevoli signori, Presidente e Consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

Berna, 3 dicembre 1965.

In nome del Consiglio federale svizzero,

Il Presidente della Confederazione:

Tschudi

Il Cancelliere della Confederazione:

Ch. Oser

Messaggio del Consiglio Federale all'Assemblea federale concernente misure economiche e finanziarie, complete, per l'economia lattiera (Del 3 dicembre 1965)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1965
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	52
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	9367
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	31.12.1965
Date	
Data	
Seite	551-604
Page	
Pagina	
Ref. No	10 155 488

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.