

81.078

**Messaggio  
su una legge federale concernente la Società cooperativa  
svizzera dei cereali e dei foraggi**

del 7 dicembre 1981

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Col presente messaggio ci pregiamo sottoporvi un progetto di legge federale concernente la Società cooperativa svizzera dei cereali e dei foraggi.

Nel contempo vi proponiamo di togliere di ruolo la mozione e il postulato seguenti:

1970 P 10 313	Importazione di foraggi (N 23.9.70, Biel)
1980 M 80.400	Cereali e foraggi, contingentamento (E 1.12.80, Dreyer; N 2.6.81)

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

7 dicembre 1981

In nome del Consiglio federale svizzero:  
Il presidente della Confederazione, Furgler  
Il cancelliere della Confederazione, Buser

---

## Compendio

*Il decreto federale del 17 dicembre 1952, che appresta il fondamento legale per la Società cooperativa svizzera dei cereali e dei foraggi (CCF), giungerà a scadenza a fine 1982. La CCF è stata istituita per eseguire i compiti di diritto pubblico affidatili dalla Confederazione. Queste diverse incombenze, che concernono la politica agricola, la politica d'approvvigionamento e la politica commerciale esterna, non hanno affatto perso importanza, nel loro insieme, e nulla fa presumere che ne perderanno in avvenire: risulta pertanto opportuno di non lasciar cadere né di limitare nel tempo il fondamento legale su cui la CCF riposa.*

*Una delle importanti funzioni assunte dalla CCF consiste nel contingentamento dei foraggi. L'abbandono di tale istituto, a profitto d'un mercato interamente libero, sfocerebbe su una situazione del tutto disforme dall'interesse generale. Il contingentamento globale deve dunque essere mantenuto e, assieme ad esso, il contingentamento individuale. Trattasi tuttavia di ristrutturarne le modalità operative, rendendo più duttile il vigente sistema grazie all'introduzione d'un elemento di concorrenza fra i titolari di contingenti. Un importatore non dovrà essere impedito d'adeguare il proprio volume d'affari alle possibilità e alle realtà del mercato, nel contesto d'una sana competizione con gli altri titolari. Del pari, ogni nuovo candidato all'assegnazione di contingenti dovrà aver la possibilità d'acquistare un contingente idoneo a permettergli d'impostare un'attività d'importazione solida e razionale.*

*Il progetto di legge reca le norme relative alla forma giuridica della CCF e definisce le basi della sua attività; esso istituisce, per la revisione dei contingenti, un sistema di incanto, volto a garantire che i contingenti saranno quanto possibile assegnati in funzione dell'efficacia del commercio d'importazione e ad impedirne una concentrazione eccessiva o, per converso, una eccessiva dispersione.*

## **1            Introduzione**

Il decreto federale del 17 dicembre 1952 concernente la Società cooperativa svizzera dei cereali e dei foraggi entrò in vigore il 1<sup>o</sup> gennaio 1954 (RS 916.112.218). Da allora subì diverse proroghe, l'ultima il 28 giugno 1972 (RU 1972 2247) che ne ha spostato la scadenza al 31 dicembre 1982. Il messaggio che oggi vi presentiamo intende dimostrare che l'attuale sistema di importazione di foraggi non dà più piena soddisfazione e che occorre rimanergliene interamente l'ordinamento. La necessità del mantenimento del contingentamento foraggero non è affatto contestata; occorre però impostare un quadro giuridico solido e durevole che offra il massimo di duttilità e di dinamismo, considerata la nostra politica agricola, la nostra prassi d'approvvigionamento e le tendenze della nostra azione commerciale esterna.

## **2            Parte generale**

### **21          Situazione generale**

Il decreto federale del 28 giugno 1972 concernente la Società cooperativa svizzera dei cereali e dei foraggi (RS 916.112.218.0) è valido solo per un periodo di dieci anni. Questo decreto, essendo entrato in vigore il 1<sup>o</sup> gennaio 1973, scadrà pertanto il 31 dicembre 1982.

### **211        Cenni storici sulla Società cooperativa svizzera dei cereali e dei foraggi (CCF) sino al 1952**

Siccome il nostro messaggio del 5 agosto 1952 ha già ampiamente fatto il punto su tutta questa questione, noi ci limiteremo, nel presente testo, a richiamare, per il periodo sino al 1952, proprio solo le fasi essenziali dell'attività della CCF.

#### **211.1     L'Ufficio centrale dei cereali e delle farine foraggere**

Il decreto federale del 23 dicembre 1931 sulla limitazione delle importazioni (RU 47 825) costituì lo strumento necessario per emanare dei provvedimenti volti a combattere la disoccupazione e proteggere la produzione nazionale, minacciata allora dalla massiccia importazione di merci estere. I provvedimenti di contingentamento, allora adottati, derivavano segnatamente dall'idea d'una compensazione tra le nostre importazioni e le nostre esportazioni, segnatamente per quanto attiene alle derrate alimentari, alle materie prime e a quelle ausiliarie, la cui importazione massiccia rimaneva indispensabile. In quest'ottica di compensazione tra le nostre importazioni e le nostre esportazioni, provvedemmo a negoziare con quegli Stati produttori di derrate i quali, stante l'abbondanza della loro produzione, dovevano ricercare ogni mezzo per smerciarla, onde, stretti da questa necessità, dovevano anche rassegnarsi ad accordare qualche agevolazione per le nostre esportazioni. La nostra politica commerciale pose così l'importazione di

talune derrate alimentari e di talune materie prime al servizio delle nostre esportazioni.

All'uopo, il decreto n. 4 del 6 maggio 1932 concernente la limitazione delle importazioni (RU 48 242) istituì degli enti centrali formati dagli importatori. Per dirigere le importazioni, questi enti vennero incaricati di rilasciare, fondandosi sulle istruzioni delle autorità, delle autorizzazioni di importazione per merci determinate. Uno di questi enti, leva del traffico di compensazione, fu l'Ufficio centrale dei cereali e delle farine foraggiere, istituito il 3 agosto 1932 in forma d'associazione e incaricato d'accordare le autorizzazioni di importazione di foraggi direttamente agli importatori.

### **211.2 La CCF, cooperativa di diritto privato**

L'attività del predetto Ufficio centrale cessò presto di rispondere agli imperativi della politica commerciale, dacché si configurava come semplice controllo dell'attività degli importatori privati; conseguentemente l'ente venne sciolto il 31 marzo 1933. A contare da questa data, il diritto esclusivo di importare foraggi venne, grazie al decreto federale del 23 dicembre 1931, trasferito, con effetto al 1° aprile 1933, a un organismo centrale istituito dagli importatori di foraggi: la Società cooperativa svizzera dei cereali e dei foraggi (FF franc. 1933 I 462 e 926; DCF n. 17 del 27.3.1933 sulla limitazione delle importazioni, RU 49 138). La situazione critica dell'agricoltura obbligò la Confederazione a prendere provvedimenti speciali di sostegno, segnatamente per frenare l'iperproduzione lattiera (FF 1933 325). L'articolo 4 capoverso 1 del decreto federale del 13 aprile 1933 prorogante l'aiuto ai produttori di latte e le misure per attenuare le crisi agricole (RU 49 230), prevedeva che il nostro Collegio affidasse l'importazione dei foraggi a un ufficio centrale formato dagli importatori e sottoposto al nostro controllo. Gli attivi netti di questo ufficio erano destinati alla cassa federale. L'articolo 6 del decreto disponeva segnatamente che il nostro Collegio poteva impartire all'ufficio centrale istruzioni sugli acquisti e sulle vendite. Stante questo mandato, la CCF poté essere istituita nella forma di Società cooperativa di diritto privato. In quanto ufficio centrale fruente dell'esclusiva delle importazioni, essa acquistava le merci dall'importatore, alla frontiera, e le rivendeva gravate d'un soprapprezzo da noi stabilito. Il gettito del soprapprezzo era volto a sostenere l'agricoltura. Sin dall'inizio della seconda guerra mondiale, la Società cooperativa funse anche da ufficio di sorveglianza, facoltato pure a rilasciare i permessi, nonché da sindacato dell'economia di guerra per i prodotti rientranti nel suo ambito d'attività.

### **211.3 La CCF, cooperativa di diritto pubblico**

Subito alla ripresa dell'economia di pace, si pose il problema della forma giuridica della cooperativa. Il codice delle obbligazioni era stato riveduto, nella sua parte dedicata alle società commerciali, con effetto al 1° luglio 1937. Rispetto al previgente diritto, la nozione di società cooperativa aveva

subito una limitazione notevole, questa forma societaria non potendo ormai più essere scelta se non per favorire o garantire, tramite un'azione comune, interessi economici determinati dei propri membri (art. 828 CO). Ma la funzione della CCF, in quanto organo d'importazione operante nell'interesse della politica commerciale e riscotente dei soprapprezzi, non poteva essere sussunta sotto il mero concetto di provvedimenti comuni d'interesse reciproco. Pertanto i poteri pubblici dovettero ricercare, per la CCF, una nuova forma giuridica, dacché importava che la facoltà di controllo del nostro Collegio rimanesse riservata. Giusta la giurisprudenza del Tribunale federale (STF 67 I 262), il solo modo per salvaguardare questa facoltà di vigilanza consisteva nel trasformare la CCF, organismo di diritto privato, in una cooperativa di diritto pubblico. Richiamando l'articolo 4 del decreto federale del 13 aprile 1933 testé citato, il nostro Collegio apprestò, dunque, le condizioni richieste affinché gli interessati potessero aderire a questa società di diritto pubblico, e lo fece mediante due decreti, del 26 novembre e del 23 dicembre 1948 (RU 1948 1101 e 1226). Le vostre Camere limitarono però la validità dei due atti citati a due anni, onde il nostro Collegio dovette provvedere a prorogarli, prima sino al 31 dicembre 1951, indi sino al 31 dicembre 1954, emanando i decreti del 15 dicembre 1950 (RU 1950 1458) e del 30 novembre 1951 (RU 1951 1179).

#### **211.4 Fondamenti giuridici della CCF a contare dal 1952**

La legge federale del 3 ottobre 1951 per il promovimento dell'agricoltura e la conservazione del ceto rurale (legge federale sull'agricoltura, RS 910.1) entrò in vigore il 1<sup>o</sup> gennaio 1954 e abrogò il decreto federale qui innanzi citato, che formava un elemento della base legale della CCF. Venne quindi innanzi la questione a sapere se occorresse istituire un nuovo fondamento legale per la cooperativa, oppure se bastasse all'uopo l'articolo 120 capoverso 1 della nuova legge sull'agricoltura (giusta il quale la Confederazione può, per eseguire la legge, far capo alla cooperazione di aziende e di gruppi professionistici oppure anche creare gli enti adeguati). Il relatore di lingua tedesca del vostro Consiglio nazionale sottolineò, come l'aveva fatto il nostro rappresentante nella seduta del 17 marzo 1951, che questo disposto aveva semplice carattere dichiaratorio, non essendo affatto un disposto attributivo di competenza, cosicché un'organizzazione quale la CCF non poteva venire ancorata ad esso e poteva sussistere unicamente tramite un decreto federale speciale o una legge speciale (Boll. sten. N 1951 155). Stando così le cose, si dovette provvedere col decreto federale del 17 dicembre 1952 (RU 1953 1307), volto specialmente a fornire la base giuridica alla Società cooperativa svizzera dei cereali e dei foraggi ed entrato in vigore lo stesso giorno della legge sull'agricoltura: da allora la CCF possiede una sua nuova base autonoma.

Il sistema così strutturato diede piena soddisfazione onde venne prorogato, in un primo tempo sino al 31 dicembre 1963, poi sino al 31 dicembre 1965, mediante i decreti federali del 20 giugno 1958 e del 3 ottobre 1963 (RU 1958 1119, 1964 9). Già al momento della discussione su quest'ultimo

decreto (FF 1963 1312), si pose la questione del mantenimento del sistema del contingentamento foraggero ma, vista la complessità della tematica, si preferì mantenere lo statu quo almeno per un periodo di due anni. Comunque il differimento non giovò, poiché nemmeno alla scadenza del decreto del 3 ottobre 1963 si era trovata una risposta soddisfacente e i lavori, organizzati all'uopo dal Dipartimento federale dell'economia pubblica, non erano ancora terminati. Il nostro Collegio propose quindi di prorogare una volta ancora il decreto federale del 17 dicembre 1952 per un periodo di sei anni. La consapevolezza che l'insieme dei compiti affidati alla CCF, la cui importanza non era affatto contestata, dovesse venir mantenuto ancora per molti anni, costituì il motivo centrale di questa proroga. Nel rimanente, mancando sempre, una soluzione definitiva circa il sistema di contingentamento, il nostro Collegio propose di modificare l'articolo primo del decreto affinché la cooperativa potesse, in avvenire, condurre innanzi la sua missione con il sistema di contingentamento delle importazioni o anche senza tal sistema (FF 1966 II 380).

Mediante decreto federale del 29 settembre 1966, codesta vostra Assemblea, approvata tale scelta, prorogò sino al 31 dicembre 1972 il decreto così modificato (RU 1967 35). Siccome il sistema di contingentamento aveva dovuto essere mantenuto stante la situazione del settore agricolo e siccome i compiti della cooperativa non avevano affatto perso importanza, s'impose una nuova proroga sino al 31 dicembre 1982 mediante il decreto federale del 28 giugno 1972 (RS 916.112.218.0).

## **212 I compiti della CCF**

Come ebbimo già occasione di rilevarlo, i compiti della CCF hanno, data la loro importanza, svolto sempre un ruolo determinante ai fini delle successive proroghe del decreto federale del 17 dicembre 1952. Questi differenti compiti si configurano organicamente, quanto all'essenziale, in una triplice struttura: affari economici esterni, politica agricola, politica degli approvvigionamenti.

### **212.1 Compiti pertinenti al commercio esterno**

Affidando originariamente il regime dell'importazione dei foraggi alla CCF, si perseguiva lo scopo, come l'abbiamo detto sopra, di usare le importazioni come leva a servizio delle esportazioni. Questa funzione venne tuttavia estinguendosi in seguito all'abbandono del clearing e agli effetti mondiali della liberalizzazione degli scambi commerciali. Per questa ragione, oggi, ai fini della normativa foraggera, predominano le finalità di politica agricola.

Resta comunque che i motivi di politica commerciale mantengono anche oggi una loro residuale funzione, segnatamente allorché trattasi, in relazione ad affari importanti non attuabili senza la collaborazione della cooperativa, di diversificare le fonti d'approvvigionamento, di mantenere regolari rela-

zioni d'affari con Paesi determinati, o infine di promuovere acquisti nei Paesi dell'Europa orientale, tenuto conto degli squilibri accentuati di bilancia commerciale. In tutti questi casi, la cooperativa, operando secondo le istruzioni dell'Ufficio federale degli affari economici esterni, stipula accordi e ripartisce tra i titolari di contingenti le quantità di foraggio che ne sono l'oggetto ai fini di un ritiro obbligatorio. All'uopo la cooperativa si fonda sulla chiave di riparto applicabile per l'attribuzione delle eccedenze di patate indigene, di grano tallito o di cereali panificabili declassati.

Ancora oggi, i Paesi autorizzati a fornire merci contingentate vengono citati esaurientemente in occasione di ogni liberalizzazione trimestrale. Non si può dunque rinunciare in avvenire ad applicare, in taluni casi, lo strumento di orientamento o di ritorsione offerto dal sistema delle attribuzioni obbligatorie e dalle prescrizioni relative alle provenienze ammesse. Questo sistema va continuato tramite la cessione, da parte della CCF, del suo diritto esclusivo di importazione.

## **212.2    Compiti attenenti alla politica agricola**

### **212.21    In base alla legge sull'agricoltura**

Questi compiti derivano segnatamente dall'articolo 19 capoverso 1 della legge sull'agricoltura (RS 910.1) giusta il quale:

Dopo aver sentito i Cantoni, la commissione consultiva e le organizzazioni agricole interessate, il Consiglio federale può, tenuto conto degli interessi degli altri rami economici e della situazione del resto della popolazione, prendere le misure necessarie, entro i limiti della presente legge, per:

- a. conservare una superficie coltiva che faciliti l'adeguamento della produzione alle possibilità di smercio, permetta una produzione agricola variata e consenta di estendere in tempo utile la coltura dei campi qualora le importazioni fossero ostacolate o apparissero minacciate;
- b. adeguare gli effettivi di bestiame alle condizioni di produzione e di smercio ai sensi dell'articolo 18 e, se occorre, alla produzione foraggera dell'azienda e del Paese. A tal fine, esso può limitare, per le singole aziende, il numero dei capi, dei posti o delle macellazioni ovvero la quantità dei prodotti fornibili e, in caso di superamento del limite, riscuotere una tassa dai titolari delle aziende.

A questo scopo il Dipartimento federale dell'economia pubblica può parimente limitare l'importazione dei foraggi, della paglia e dello strame e colpire tale importazione con sopraprezzi; sopraprezzi proporzionali possono pure colpire le merci dalla cui lavorazione derivano foraggi.

#### **212.211    Il contingentamento dei foraggi**

In applicazione del testo qui innanzi riprodotto, la CCF venne incaricata di attuare un contingentamento dei foraggi e di riscuotere dei sopraprezzi. Ritorneremo in seguito sul contingentamento, ma possiamo già anticipare che lo sviluppo dell'agricoltura richiede più che mai il mantenimento di questo sistema, tenuto conto segnatamente del fatto che, da un lato, una

liberazione delle importazioni accrescerebbe la tentazione di utilizzare ogni sorta di foraggio importato, invece dei prodotti indigeni, e che, d'altro lato, il contingentamento contribuisce in modo essenziale allo sviluppo delle aziende che dispongono della propria base foraggera.

## **212.212 I soprapprezzi**

La CCF è incaricata di percepire dei soprapprezzi sui foraggi, la paglia, lo strame e sulle altre merci dalla cui lavorazione si ricavano foraggi (ordinanza del 27 settembre 1979 concernente i soprapprezzi sui foraggi, RS 916.112.231). La cooperativa è incaricata inoltre, in applicazione del decreto federale del 29 settembre 1953 sul latte, i latticini e i grassi commestibili (RS 916.350) e del decreto sull'economia lattiera 1977 (RS 916.350.1), di riscuotere dei soprapprezzi sugli oli e i grassi commestibili, nonché sulle materie prime, il latte liofilizzato, quello condensato, la crema di latte e la polvere di panna. I soprapprezzi sui foraggi hanno, interattivamente con i premi di coltivazione, la finalità di stabilire un'appropriata relazione di prezzo tra foraggi indigeni e foraggi importati, così da frenare l'importazione. Quanto al gettito dei soprapprezzi, esso contribuisce in primo luogo ad alimentare il fondo per il promovimento della campicoltura e lo smercio dei suoi prodotti (che serve segnatamente a coprire le spese per i premi di coltivazione, l'avvaloramento della raccolta di colza, l'incoraggiamento all'esportazione di bestiame da reddito e d'allevamento nonché per i provvedimenti volti a prevenire il calo dei prezzi). I soprapprezzi alimentano anche il conto lattiero (vedi tavola 1).

### **Gettito dei soprapprezzi sui foraggi importati**

*Tavola I*

Anno	Fr.
1976 . . . . .	169 265 151
1977 . . . . .	192 466 986
1978 . . . . .	324 091 879
1979 . . . . .	309 030 561
1980 . . . . .	269 892 531

## **212.22 Obbligo di ritiro**

### **212.221 In base alla legge federale sull'approvvigionamento del Paese con cereali**

In virtù dell'articolo 16<sup>ter</sup> della legge federale per l'approvvigionamento del Paese con cereali (RS 916.111.0), il nostro Collegio ha facoltà d'emancipare disposti volti a facilitare l'utilizzazione del grano indigeno tallito, im-

proprio all'alimentazione umana. All'uopo può organizzare il ritiro di questi cereali a scopi foraggeri e prescrivere, in particolare, che questa merce sia assegnata obbligatoriamente agli importatori di foraggi, così da limitare, se occorre, l'importazione di prodotti analoghi finché questo grano tallito sia venduto. Richiamandosi a questa competenza, il nostro Collegio, tramite l'ordinanza n. 1 del 10 novembre 1959 concernente la legge sui cereali (RS 916.111.01), ha disposto che l'Amministrazione federale dei cereali ritirasse il grano tallito per conto della CCF (art. 14<sup>bis</sup> OCF) e che quest'ultima l'attribuisse agli importatori di foraggi proporzionatamente ai loro contingenti (art. 14<sup>ter</sup> del testo citato). Nella misura in cui l'Amministrazione federale dei cereali, giusta le istruzioni del nostro Dipartimento delle finanze, vende per foraggio un grano indigeno di bassa qualità molitoria e panificatoria, onde consentirne l'impiego razionale ed assicurare, togliendo dal circuito i prodotti di minor qualità, una farina panificabile di qualità regolare (art. 26 cpv. 6 della legge), l'assegnazione va fatta ad opera della CCF (cfr. tavola 2).

*Tavola 2*

Anno	Assegnazioni obbligatorie di grano indigeno tallito e di cereali panificabili di qualità inferiore in tonnellate
1976 . . . . .	80 000
1977 . . . . .	90 000
1978 . . . . .	8 100
1979 . . . . .	52 000
1980 . . . . .	50 000

### **212.222 Sulla base della legge sull'agricoltura**

Il nuovo articolo 21 della legge sull'agricoltura, introdotto con la revisione del 1979 (RU 1979 2060), prevede la possibilità d'istituire il ritiro dei foraggi indigeni da parte degli importatori allorché non appaia possibile, mediante accordi, superare le difficoltà che ostacolano lo smercio dei foraggi indigeni. Già oggi, grazie a tali accordi basati sul principio della sussidiarietà, quale è sancito in detto disposto, molte merci vengono ritirate con la collaborazione della CCF.

### **212.223 Sulla base della legge federale sull'alcole**

La CCF è incaricata parimente d'applicare i provvedimenti che il nostro Collegio prendesse in applicazione dell'articolo 24<sup>ter</sup> della legge federale sull'alcool del 21 giugno 1932 (RS 680). Giusta questa norma, qualora l'utilizzazione analcolica delle patate e della frutta indigene, o dei loro derivati o residui, venga sensibilmente ostacolata dall'importazione di prodotti simili,

il nostro Collegio può limitare questa importazione a taluni periodi o a talune quantità, oppure sottoporla all'acquisto di prodotti indigeni d'ugual natura in giusta proporzione. Quando lo esiga l'impiego analcolico, il nostro Collegio può subordinare l'importazione di foraggi all'obbligo d'acquistare per foraggio patate, derivati o residui di patate. La proporzione del ritiro, dipendente dall'entità delle eccedenze, va determinata dalla Regia federale degli alcool in accordo con l'Ufficio federale dell'economia esterna e l'Ufficio federale dell'agricoltura, sentite le parti interessate. Per stabilire le quantità da ritirare da ogni importatore, la CCF si basa sulle importazioni di taluni foraggi contingentati nel corso del periodo di ritiro.

**Quantità di fiocchi e farina di patate ritirate  
dagli importatori (in tonnellate)  
in virtù dell'articolo 24<sup>ter</sup> della legge sull'alcool**

*Tavola 3*

Anno	Prodotti di patate in tonnellate	Quantità corrispondente di patate fresche in tonnellate
1976 . . . . .	18 820	78 300
1977 . . . . .	20 300	86 300
1978 . . . . .	12 530	53 000
1979 . . . . .	23 840	103 500
1980 . . . . .	42 850	182 300

**212.3 Le competenze derivanti dalla difesa economica**

Nel contesto della legge federale del 30 settembre 1955 sulla preparazione della difesa nazionale economica (RS 531.01), abbiamo provveduto, mediante diversi decreti, ad affidare alla CCF dei compiti connessi con la costituzione di riserve obbligatorie di talune merci. Diamo come esempio taluni titoli di decreto:

- del 24 aprile 1959 sulla costituzione di scorte d'avena, orzo e granoturco (RS 531.111.23),
- del 28 marzo 1961 sulla costituzione di scorte d'avena lavorata (RS 531.111.25),
- del 24 aprile 1959 sulla costituzione di scorte di foraggi (RS 531.111.27),
- del 24 aprile 1959 sulla costituzione di scorte di vecce da semina (RS 531.111.32).

In tutti questi casi, la CCF stipula contratti di compra-vendita con i suoi soci e rilascia loro dei buoni di sdoganamento soltanto qualora essi si siano obbligati, presso il Dipartimento federale dell'economia pubblica, a costituire nel Paese una riserva di detti prodotti di buona qualità commerciale.

Inoltre la CCF è incaricata di vigilare sulle riserve obbligatorie e di gestire la cassa comune per il loro finanziamento.

## **212.4 Conseguenze**

L'estensione e l'importanza dei compiti, qui innanzi brevemente riassunti, ci induce a concludere che non possiamo rinunciare allo strumento efficace, sperimentato durante decenni, rappresentato appunto dalla CCF. La Commissione dei cartelli è giunta allo stesso risultato come lo diremo più sotto.

## **22 La necessità della revisione dei contingenti di foraggi**

### **221 Sul piano giuridico**

Il decreto federale del 17 dicembre 1952, nel suo tenore del 29 settembre 1966, dispone, circa la CCF, che se il Dipartimento federale dell'economia pubblica istituisce un contingentamento, la cooperativa deve assegnare ai suoi soci dei contingenti individuali, i quali verranno riveduti periodicamente ed adeguati ai significativi mutamenti della situazione (RS 916.112.218). L'ultima revisione si basava sull'attività degli importatori nel periodo 1966-1967. Ci sembra dunque giunto il momento d'una nuova revisione.

### **222 Sul piano economico**

Dall'ultima revisione, l'agricoltura svizzera è stata coinvolta in un ampio movimento di ristrutturazione: la domanda di foraggi concentrati è aumentata fortemente. Stante il costo della manodopera e il rinnovo del regime alimentare, i foraggi prodotti nell'azienda agricola stessa sono stati viepiù sostituiti, nel corso degli anni, da alimenti finiti preparati per miscelatura, e ciò segnatamente in suinicoltura e pollicoltura. Quest'evoluzione si è effettuata in parallelo con un'espansione generale dell'economia indigena di trasformazione, impostata su un accresciuto consumo di foraggi concentrati, vale a dire proprio il genere di foraggi di cui abbisognano le aziende agricole industriali prive di una propria base foraggera. Nonostante l'aumento della produzione indigena, la parte di foraggi importati sul consumo totale agricolo si è dunque nettamente accresciuta. Conseguentemente l'importatore di foraggi ne ha tratto beneficio. Inoltre la sua attività ha conosciuto una ripresa spiccata in seguito alle restrizioni notevoli delle importazioni di foraggi ordinate dalla Confederazione. Questi provvedimenti hanno turbato l'equilibrio del mercato. Considerate le modificazioni strutturali intervenute nell'impiego, nella fabbricazione e nel commercio, è evidente che s'impone una nuova revisione dei contingenti, tanto più in quanto, questi ultimi tempi, il contingentamento, sia globale sia individuale, è stato fatto oggetto di numerose critiche, di cui occorrerà tener conto appunto nel quadro di una nuova regolamentazione.

## **223 Evoluzione dei contingenti di foraggi**

La prima restrizione alle importazioni di cereali foraggeri venne operata già ai tempi dell'Ufficio centrale svizzero dei cereali e delle farine foraggere. A contare dal 16 settembre 1932, sussiste l'obbligo, per importare queste derrate, di produrre delle autorizzazioni accordate dall'ufficio sulla base dei contingenti che erano stati calcolati per ogni articolo in funzione delle importazioni effettuate l'anno innanzi.

### **223.1 Revisione dei contingenti d'importazione articolo per articolo nel 1938**

Dopo la creazione, nel 1935, della possibilità d'aprire dei contingenti a nuovi candidati, vennero riveduti, il 1° gennaio 1938, anche i contingenti d'importazione articolo per articolo, entrati in vigore verso metà agosto 1932; la revisione avvenne giusta i criteri seguenti:

- nuovo calcolo dei contingenti in base alla media delle importazioni durante il periodo 1° luglio 1935 a 30 giugno 1937,
- su domanda, aumento suppletivo dei contingenti così calcolato: 10 per cento per i grandi importatori, 15 a 20 per cento per gli importatori medi e 25-30 per cento per i piccoli importatori,
- su domanda, aumento suppletivo alle federazioni di cooperative agricole,
- assegnazione di nuovi contingenti a ditte che non disponevano sinora di contingente alcuno nonché a vecchi importatori per merci che non avevano mai importato prima.

### **223.2 Nuova assegnazione di contingenti individuali dopo la seconda guerra mondiale e revisione dei contingenti nel 1955, 1961 e 1970**

Durante la seconda guerra mondiale, l'acquisto di foraggi venne centralizzato presso la CCF. Questa ripartiva le merci secondo una scala stabilita in base ai contingenti. All'uopo vennero raggruppati i contingenti articolo per articolo, quali esistevano il 20 novembre 1940, così da formare ciò che venne chiamato il contingente globale dell'importatore. Con la soppressione, il 1° maggio 1949, dell'acquisto centralizzato ad opera della CCF, il diritto d'importare venne reintrodotta in base a questi contingenti globali. Essi comprendevano foraggi sottoposti a riserva obbligatoria. Vennero elaborate nuove direttive per i nuovi candidati. Nel corso degli anni successivi questi contingenti individuali vennero adeguati ai mutamenti della situazione nel modo seguente:

- il 1° gennaio 1955, in base alla media delle importazioni durante il periodo 1° gennaio 1950 - 31 dicembre 1952; gli acquisti fob porto di carico, cif oppure c/f porto di mare europeo oppure, allorché non v'era trasporto per mare, gli acquisti diretti all'estero computati una volta e mezzo; disposti protettivi particolari applicati ai piccoli contingenti;

- il 1° aprile 1961, in base alle importazioni del periodo 1957-1959, le importazioni effettuate fuori dal quadro di un'attività regolare, contando soltanto per i tre quarti;
- il 1° ottobre 1970, in base all'impiego delle quantità liberate per l'importazione nel periodo 1966-1967. L'attività dell'importatore venne allora misurata mediante diversi criteri, come il genere e il numero dei clienti, l'acquisto di merce sdoganata, la vendita di merce non sdoganata a altri importatori e la questione a sapere se, dopo l'importazione, la merce fosse stata venduta senza miscelatura e senza lavorazione in una quantità d'almeno 10 tonnellate. Questi fattori determinarono in qual misura un contingente dovesse essere maggiorato o ridotto (statuto della CCF, appendice dell'art. 6).

### **223.3 Evoluzione dei contingenti d'importazione dal 1932 al 1980**

I contingenti individuali rappresentano un ordine di grandezza per il riparto delle quantità importabili. Nel loro insieme sono aumentati soltanto del 6 per cento in tutto dal 1932 al 1980. Questi contingenti individuali costituiscono dunque la chiave di riparto per ogni liberazione trimestrale delle importazioni nonché la base per le quantità assegnate ai fini di scorta obbligatoria nel Paese. Le parti dei tre gruppi economici che rappresentano ordinariamente le suddivisioni del commercio d'importazione dei cereali sono venute invece considerevolmente modificandosi nel corso degli anni: i piccoli importatori nonché le federazioni di cooperative agricole hanno aumentato la loro parte sulla quantità totale dei contingenti individuali rispettivamente del 64 e del 67 per cento a detrimento dei grandi importatori (vedi tavola 5).

Dei 229 contingenti individuali, istituiti con l'introduzione delle restrizioni d'importazione dei foraggi (chiamati contingenti 'storici' della CCF), 161 sono scaduti (segnatamente sino a circa il 1954) o sono stati trasferiti ad altri importatori di foraggi (il che è accaduto principalmente in questi ultimi anni); dei 49 contingenti, assegnati da allora ai nuovi membri (detti dalla CCF contingenti di 'equità'), 8 pure sono caducati. 69 vecchi importatori sussistevano all'inizio del 1981 (dunque il 30% di questo gruppo) e 44 nuovi (dunque l'89,8% del gruppo), vale a dire in tutto 113 contingenti individuali. L'effettivo globale degli importatori di cereali è dunque diminuito della metà nel corso degli anni, il regresso più importante essendo stato registrato tra il 1934 e il 1949 (cfr. tavola 4).

## Numero degli importatori di cereali 1934-1980

Tavola 4

Stato	Numero totale dei contingenti di foraggi (alla fine del periodo indicato)	Nuovi contingenti	Contingenti caducati	Contingenti trasferiti
1 <sup>o</sup> gennaio 1934 . . . . .	229			
1 <sup>o</sup> maggio 1949 . . . . .	157			
1949-1954 . . . . .	126	13	36	8
1955-1959 . . . . .	123	6	5	4
1960-1964 . . . . .	124	11	9	1
1965-1969 . . . . .	122	7	6	3
1970-1974 . . . . .	118	7	4	7
1975-1979 . . . . .	119	8 <sup>1)</sup>	—	7
1980 . . . . .	113 <sup>2)</sup>	—	1	5

<sup>1)</sup> Di cui 3 derivanti dal raggruppamento dei contingenti globali e dei contingenti secondari in contingenti di foraggi (art. 6 dell'ordinanza del DFEP del 27 dic. 1978 sulla limitazione delle importazioni di foraggi).

<sup>2)</sup> Stato il 1<sup>o</sup> gennaio 1981.

I vecchi contingenti, ancora sussistenti, hanno subito modifiche importanti nel corso degli anni; 34 vecchi importatori hanno potuto aumentare o addirittura moltiplicare (9) il loro contingente mentre 37 ne hanno perso una parte (13 tra questi oltre la metà).

Occorre inoltre constatare che a contare dal 1962 nessun contingente importante è ritornato alla CCF; a contare dal 1963 nessun contingente è stato maggiorato in modo determinante e i due contingenti circa annualmente aperti sono stati di norma sulle 2000 t.

Dei 69 vecchi contingenti esistenti ancora all'inizio del 1981, 4 risultavano superiori alle 40 000 t e 30 inferiori a 1000 t, 8 tra questi ultimi non toccavano nemmeno le 100 t.

Si nota per contro che, sui 44 contingenti nuovi esistenti all'inizio del 1981, uno solo superava le 10 000 t e solo 7 stavano al di sotto delle 1000 t; tra essi 25 (vale a dire il 57%) variavano tra le 1500 e le 2500 t (quantità abitualmente attribuita ai nuovi membri).

È interessante constatare che il 98 per cento dei nuovi contingenti risultano inferiori alle 6499 t (limite tra piccoli importatori e grandi importatori); or-bene, solo il 16 per cento non toccano le 1000 t. Unicamente un nuovo contingente, risultante dalla partizione in due quote uguali d'un antico contingente negli anni 30 risulta superiore alle 10 000 t ma il suo rilascio è dovuto a circostanze particolari.

Va aggiunto ancora che oggigiorno le parti sull'importazione si ripartiscono nel modo seguente in seno a ciascuno dei gruppi:

## Evoluzione dei contingenti individuali 1934-1980

Tavola 5

Stato	Totale dei contingenti individuali assegnati		Parte dei grandi importatori		Parti dei piccoli importatori		Parte delle federazioni delle cooperative agricole	
	t	%	t	%	t	%	t	%
1 <sup>o</sup> gennaio 1934 .....	775 299	100	583 319	100	98 584	100	93 396	100
1 <sup>o</sup> gennaio 1938 .....	624 670	80,6	452 944	77,6	97 870	99,3	73 856	79,1
(1 <sup>a</sup> revisione)								
17 giugno 1949 .....	596 096	76,9	379 861	68,2	128 925	130,8	69 310	74,2
(nuova attribuzione)								
1 <sup>o</sup> gennaio 1955 .....	600 039	77,4	432 084	74,1	89 512	90,8	78 443	84,0
(2 <sup>a</sup> revisione)								
1 <sup>o</sup> aprile 1961 .....	620 110	80,0	433 753	74,4	107 184	108,7	79 173	84,8
(3 <sup>a</sup> revisione)								
1 <sup>o</sup> agosto 1970 .....	800 008	103,2	487 149	83,5	157 690	160,0	155 169	166,1
(4 <sup>a</sup> revisione)								
1 <sup>o</sup> gennaio 1978 .....	820 462	105,8	503 812	86,4	160 839	163,1	155 811	166,8
1 <sup>o</sup> gennaio 1979 .....	825 642	106,5	506 084	86,8	163 797	166,1	155 811	166,8
1 <sup>o</sup> gennaio 1981 .....	825 467	106,5	507 896	87,1	161 760	164,1	155 811	166,8

(Giusta le indicazioni della CCF)

	Numero delle ditte	Totale dei contingenti individuali in tonnellate	Percentuale del contingente totale
Piccoli importatori . . . . .	81	161 760	19,5
Grandi importatori . . . . .	21	507 896	61,5
Federazioni di cooperative agricole . . . . .	11	155 811	19
Totale . . . . .	113	825 467	100

## 224 Critiche al sistema

Si obietta che le aziende agricole, segnatamente quelle prive d'una propria base foraggera, si troverebbero in un nesso di dipendenza rispetto ai fabbricanti di foraggi miscelati; si obietta anche che il contingentamento pregiudicherebbe le aziende agricole artigianali e non servirebbe insomma, se non in modo molto insufficiente, gli interessi dell'agricoltura elvetica. Nella misura in cui queste obiezioni non concernono il nuovo ordinamento dei contingenti individuali, il nostro Collegio ha già espresso il proprio parere il 19 agosto 1981 nel messaggio sull'iniziativa popolare contro le importazioni eccessive di foraggi e le «fabbriche di animali», nonché per lo sfruttamento ottimale del suolo (FF 1981 III 474).

Ma sono state formulate anche diverse critiche direttamente contro l'ordinamento attuale del contingentamento foraggero. Queste vanno esaminate nel contesto di una revisione. In merito si è obiettato che, nel sistema attuale, soltanto gli importatori sono autorizzati ad importare mentre gli altri operatori del commercio (fabbricanti privati di foraggi miscelati, cooperative agricole locali con fabbricazione di tali foraggi e consumatori) non beneficiano di questa facoltà d'importazione. Da un lato si continua a ribadire che questo sistema troppo rigido non tiene conto sufficientemente del mutare della situazione e favorisce i vecchi importatori, rispetto ai nuovi candidati privi della possibilità d'ottenere col loro lavoro un aumento del contingente individuale; da un altro lato si allega che le restrizioni delle importazioni ordinate dalle autorità, segnatamente nel 1977 e 1978, avrebbero contribuito all'insorgere di questa situazione stessa la quale consentirebbe all'importatore di fruire d'una comoda 'rendita di contingente' accordatagli dallo Stato e di attuare guadagni suppletivi mediante affari gemellati o in serie.

## 225 Valutazione critica

### 225.1 La rigidità della normativa vigente

Appare chiaro che la quantità totale dei contingenti individuali è rimasta praticamente la stessa a contare dall'introduzione delle restrizioni d'importazione ma che la cerchia dei 229 importatori dell'inizio si è invece ristretta a circa la metà (113 vale a dire il 48,9%). 30 importatori, vale a dire il 26,5

per cento, dispongono d'un contingente inferiore a 1000 t (tra cui 8 non raggiungono le 100) e 4 importatori, vale a dire 3,4 per cento, d'un contingente superiore a 40 000 t. Aggiungasi che le quote attribuite ai tre gruppi d'importatori sono venute anch'esse spiccatamente evolvendo: la maggior parte degli importatori hanno dovuto cedere durante questi anni il 13 per cento in cifra tonda della loro quota totale sul contingente globale, per metà circa ai piccoli importatori e per l'altra metà alle federazioni di cooperative agricole. Queste due categorie hanno pertanto aumentato la loro quota rispettiva del 64 e del 67 per cento. È dunque possibile di affermare validamente che la normativa attuale si è rivelata duttile per quanto concerne i vecchi importatori, ma si è rivelata per contro rigida rispetto ai nuovi importatori la cui attività è iniziata soltanto dopo il 1932. Nessuno infatti è riuscito a moltiplicare e neanche ad aumentare in modo notevole il proprio contingente così da entrare nell'ambito dei grandi importatori.

### **225.2 Altri difetti della normativa vigente**

Stante il sistema attuale, il titolare d'un contingente è sicuro di poter annualmente importare una quantità calcolata in base alla sua quota di contingente, nei limiti del contingente globale liberato dal Dipartimento federale dell'economia pubblica. Conseguentemente risulta possibile, all'uno o all'altro titolare di contingente individuale, di approfittare del proprio contingente senza dar prova d'alcuna attività intensa o occupandosi solo accessoriamente del commercio d'importazione.

L'intenzionale rarefazione della merce, associata alla regolamentazione vigente, hanno ingenerato delle prassi altrettanto nefaste all'agricoltura: tale segnatamente il caso degli affari detti gemellati, che consistono nel fatto che l'acquisto d'un lotto di merce contingentata è fatto dipendere dall'acquisto di merci non contingentate ed è anche il caso degli affari detti in serie, nei quali una merce passa nelle mani di diversi intermediari, nell'ambito di una stessa fase commerciale, in modo da farla rincarare.

Occorre dunque impostare una nuova normativa atta a precludere quanto possibile queste prassi almeno a lungo termine. Da questa visuale, appare impossibile ancorare le nuove revisioni ai criteri convenzionali come s'è sempre fatto in passato.

### **226 Abbandono dei criteri convenzionali come base di revisione dei contingenti**

Abbiamo visto che non è facile trovare criteri adeguati, di natura convenzionale, per adattare i contingenti delle diverse ditte alla mutevole situazione. La libertà d'azione dell'importatore è stata ristretta oltre l'usato, questi ultimi tempi, la Confederazione avendo applicato rigorosamente i provvedimenti dirigitistici di cui dispone in materia d'importazione foraggera. Le quattro revisioni anteriori, operate in un'epoca in cui le importa-

zioni di foraggi aumentavano, erano essenzialmente basate sulle importazioni dei differenti titolari durante un periodo di riferimento. Questo sistema non può più essere mantenuto. Infatti la limitazione notevole, di cui queste importazioni sono state oggetto nel corso degli ultimi anni, fa emergere una diversa situazione di base. Taluni principi di valutazione di per sé eccellenti meriterebbero un esame; ma non possiamo ritenerli lo stesso dacché è stata data l'assicurazione, dopo l'ultima revisione dei contingenti, di non più farne uso una seconda volta.

Quanto agli altri criteri della revisione, come il grado d'impiego dei contingenti o il numero di clienti, essi non resistono a un esame critico poiché invero non sono sostanziali e non rispondono nemmeno all'esigenza d'una definizione semplice e perspicua senza contare che sarebbero comunque di difficile applicazione: voler tener conto dell'insieme delle attività di ogni importatore è quindi privo di senso. Questi ultimi anni, infatti, il titolare di contingenti ha certo dovuto ridurre l'ambito di attività più di quanto auspicasse data la limitazione delle importazioni foraggere, ma l'importatore attivo avrà pur saputo trasferire le proprie attività verso il commercio di articoli non contingentati. Questo spostamento s'è fatto peraltro a detrimento degli interessi della nostra politica agricola, il che ha costretto la Confederazione a sottoporre un numero crescente d'articoli sostitutivi alla normativa sui foraggi per evitare che quest'ultima venisse vanificata. Secondo questa direttiva generale sono stati sottoposti a detti provvedimenti (concernenti peraltro dei soprapprezzi, ma non un contingentamento): il 1° luglio 1975 (RU 1975 1130), talune preparazioni foraggere (voce doganale ex 2307.20), il 28 ottobre 1975 (RU 1975 1880), il malto e la farina di malto per foraggio (voce doganale ex 1107.10/20), il 1° dicembre 1977 (RU 1977 2089, 2343), taluni rizomi e tubercoli di piante da foraggio (voce doganale 0706.01), taluni prodotti trasformati derivati da cereali foraggeri (voce doganale 1102.10), la farina di banane per foraggio (voce doganale ex 1104.12), gli amidi e le fecole non lavorati per foraggio (voce doganale 1108.50/52), talune radici foraggere e foraggi verdi (voce doganale 1210.10/20), i grani di guarea per foraggio (voce doganale ex 1405.30) e taluni prodotti d'origine vegetale da foraggio (voce doganale 2306.10/20); il 1° luglio 1979 (RU 1979 829), il pane grattugiato da foraggio (tariffa doganale ex 1907.10), la destrina e prodotti analoghi da foraggio (voce doganale ex 3505.01) nonché gli amidi o le fecole eterificate o esterificate da foraggio (voce doganale ex 3906.10). Ampliando la propria attività oltre il cerchio dei foraggi classici, l'importatore dà certo prova di dinamismo e di facoltà d'adattamento ai mutamenti della situazione, ma ciò facendo rischia di vanificare gli intenti dell'autorità. Sarebbe più logico sanzionare i sorpassi dei margini e il commercio tramite intermediari procedendo a defalcare i contingenti. Le relazioni commerciali a livello mondiale, in sé auspicabili nell'interesse del Paese, non possono neanche esse essere assunte come criterio assolutamente valido. Assumerle in tal funzione significherebbe favorire gli incettatori, definiti dal Tribunale federale come «grossi importatori che acquistano all'estero taluni foraggi in grandissima quantità per rivenderli poscia agli importatori dei diversi Paesi (STF 97 I 745 c 3 b)». Anche gli

importatori con succursali all'estero verrebbero molto favoriti dall'assunzione di un tale criterio.

## **227      Lavori preparatori**

### **227.1    Il gruppo di lavoro del Dipartimento federale dell'economia pubblica**

Nella prospettiva del nuovo disciplinamento, il Dipartimento federale dell'economia pubblica creò un gruppo di lavoro entro l'amministrazione dandogli il mandato di studiare eventuali nuovi criteri in previsione d'una revisione del contingentamento foraggero. Questo gruppo, diretto dalla Segreteria generale del dipartimento, ha discusso tutta la tematica del contingentamento foraggero. I suoi lavori sono esposti nel rapporto del 19 aprile 1979 sulla possibilità d'una revisione dei contingenti individuali di foraggi della Società cooperativa svizzera dei cereali e dei foraggi; in questo testo il gruppo conclude che la vendita all'incanto deve essere considerata come un soddisfacente modo di revisione nella misura in cui offre la massima duttilità e il più gran dinamismo nel contesto d'una regolamentazione dei contingenti.

### **227.2    La Commissione dei cartelli**

Anche la Commissione dei cartelli ha approfonditamente studiato la problematica del contingentamento foraggero. Nel suo rapporto del 20 dicembre 1979, essa giunge alla conclusione che occorre di massima mantenere il contingentamento globale, almeno attualmente, dato che una sua soppressione senza fase transitoria per passare immediatamente ad un mercato interamente libero, sfocerebbe su una estrema concentrazione delle importazioni foraggere, il che risulterebbe evidentemente disforme dall'interesse generale. La Commissione dei cartelli formula tuttavia notevoli riserve circa la forma attuale del contingentamento che ritiene ormai improponibile. La Commissione propugna un sistema che, da un lato, preveda una liberalizzazione sufficiente delle importazioni così da assicurare l'approvvigionamento del mercato e, d'altro lato, ai fini dell'apprezzamento delle quote d'importazione, preveda il criterio delle prestazioni effettive e durevoli delle ditte che beneficiano del diritto d'importare. Essa nota inoltre che occorrerà fissare dei limiti di massimo e di minimo per quanto concerne le possibilità d'importazione, onde mantenere una sufficiente infrastruttura in tal tipo di commercio e garantire un'applicazione soddisfacente degli oneri imposti dallo Stato in materia d'importazione.

La Commissione dei cartelli ha schizzato una proposta di revisione secondo la quale, di massima, il contingente globale viene mantenuto, ma viene tenuto conto anche di diverse finalità e di diversi principi. Così, in tema di concorrenza, viene snellito il contingentamento individuale rigido prevalente oggigiorno: in tema di politica agricola, la regolamentazione dei foraggi stranieri alla frontiera per proteggere la cultura foraggera indigena e orientare la

produzione animale viene mantenuta, tramite sovrapprezzi flessibili e una regolazione delle quantità molto sfumata. La stessa cosa dicasi dell'obbligo imposto agli importatori di ritirare i cereali indigeni talliti, i prodotti di patate e, occorrendo, altre produzioni indigene. In tema di politica commerciale, va mantenuta la possibilità d'assegnare foraggi importati e, quando occorresse, di sancire delle prescrizioni in merito alla provenienza. La Commissione dei cartelli constata anche la necessità di mantenere le riserve obbligatorie. Essa sottolinea infine che, per principio, va mantenuta la posizione della CCF in quanto organo indipendente dall'amministrazione, costituito dagli stessi interessati per applicare, gestire e controllare tutta la normativa sui foraggi. La Commissione, nelle sue raccomandazioni al Dipartimento federale dell'economia pubblica, invita il Dipartimento a studiare un sistema che mantenga il contingentamento globale, ma che vivacizzi il contingentamento individuale grazie ad un meccanismo combinato di assegnazioni e di vendite all'incanto.

### **227.3 Il parere della CCF**

Nel corso dei lavori preparatori, la CCF è stata invitata a pronunciarsi sui due rapporti menzionati qui sopra. Nelle sue osservazioni del 27 gennaio 1981, la Cooperativa ha essenzialmente sottolineato d'essere favorevole all'impostazione d'una procedura d'incanto, come futuro sistema di revisione, ed anzi ha impostato un modello che dimostra la funzionalità di tale procedura.

## **23 Risultati della procedura di consultazione**

Il 7 luglio 1981, il Dipartimento federale dell'economia pubblica poneva in consultazione un rapporto su una nuova legge concernente la Società cooperativa svizzera dei cereali e dei foraggi. Il pertinente progetto di legge era allegato a detto rapporto.

Ben 22 Cantoni, 7 partiti politici e 47 degli 83 enti invitati a pronunciarsi hanno inviato le loro osservazioni sull'avamprogetto presentato, il quale venne insomma assai ben accolto.

### **231 Il contenuto dell'avamprogetto**

L'avamprogetto constava di 29 disposti in genere assai analitici. Il primo enumerava i compiti affidati alla cooperativa dalla Confederazione. Venivano poi disciplinati in modo esteso gli organi della società con le rispettive competenze; la stessa cosa era fatta per l'ammissione nella società nonché per l'esclusione, esaustivamente disciplinate. Quanto alle risorse finanziarie, il testo disponeva che il prodotto degli incanti venisse assegnato alla copertura delle spese sociali conferendo così a questi introiti la stessa funzione degli emolumenti riscossi dalla società. L'ammontare delle quote sociali

destinate alla costituzione del capitale era fissato a 100 franchi. Seguiva un paragrafo 2 che prevedeva che la società imponesse ai soci l'obbligo di ritirare alla frontiera talune merci di cui essa aveva l'esclusiva d'importazione.

Queste assegnazioni obbligatorie dovevano venir ripartite giusta i contingenti individuali oppure giusta le importazioni effettuate durante un precedente periodo allorché l'importazione delle merci in parola non era quantitativamente limitata.

Per quanto concerne le condizioni specifiche dei contingenti foraggeri, il testo non esigea, dal socio intenzionato ad ottenere un contingente, che disponesse di sufficienti nozioni del commercio nazionale dei cereali e dei foraggi; esso si limitava a richiedere un'esperienza nel commercio internazionale del ramo. Ma esigea tuttavia dal candidato che non fosse attivo in alcun'altra fase commerciale e che fosse giuridicamente ed economicamente indipendente dagli altri titolari di contingenti appartenenti ad altre fasi commerciali. Il candidato doveva anche rivendere, senza lavorarla e per carro ferroviario o per autocarro, la merce contingentata da lui importata. Era tuttavia previsto che queste due esigenze non s'applicassero ai fatti prodottisi prima dell'entrata in vigore della legge. La rivendita, per autocarro o carro ferroviario, veniva tuttavia posta come norma per tutte le future attribuzioni di contingenti.

Quanto alla procedura delle modalità degli incanti, l'avamprogetto disponeva che i contingenti fossero riveduti almeno ogni triennio e che subissero all'uopo una riduzione del 10 per cento al minimo o del 20 per cento al massimo. I nuovi candidati potevano ricevere un contingente di 2000 t senza partecipare agli incanti, ma dovevano allora pagare 200 t di tal contingente al prezzo medio determinato al momento della procedura d'incanto. La quantità disponibile era messa all'incanto a gruppi ed era possibile acquistare il 500 per cento della quantità di cui un contingente era stato precedentemente ridotto. Il limite superiore dei contingenti veniva fissato al 15 per cento del contingente globale.

Il trasferimento dei contingenti veniva autorizzato, scorso un termine di 5 anni, mediante la ripresa del commercio con attivi e passivi. In taluni casi giustificati, la società poteva consentire eccezioni con l'assenso del Dipartimento federale dell'economia pubblica.

Il paragrafo 3 prevedeva che il nostro Collegio designasse gli uffici federali che dovevano prendere parte alle sedute degli organi della società onde assicurare un controllo continuo ed ottenere complete informazioni sulle attività dei medesimi.

Il disposto concernente la protezione giuridica prevedeva che il Dipartimento federale dell'economia pubblica statuisse al posto del giudice civile circa le pretese fondate sui disposti del Codice delle obbligazioni e concernenti la società cooperativa. La decisione del Dipartimento poteva essere impugnata innanzi al Tribunale mediante ricorso di diritto amministrativo.

Tutti i Cantoni che hanno risposto risultano favorevoli all'introduzione d'una legge federale sostitutiva del decreto attualmente vigente. Essi sono nondimeno unanimi nel ritenere ragionevole di limitarsi ai principi fondamentali mediante una legge che si ponga veramente come legge quadro. La grande maggioranza dei Cantoni fa valere, a sostegno di questa tesi, che il lavoro svolto dalla CCF negli anni scorsi ha dato piena soddisfazione onde non v'è ragione alcuna di limitare esageratamente l'autonomia dell'ente. I disposti concernenti l'organizzazione della cooperativa e la qualità di socio dovrebbero dunque essere messi nello statuto o al massimo nei testi esecutivi. Giusta questa stessa linea, 10 Cantoni pensano che anche la questione dei salari e delle indennità dovrebbe essere regolata nello statuto. Benché tutti i Cantoni siano concordi nel ritenere che la procedura d'incanto sembra idonea a raggiungere le finalità della legge, 14 tra di loro ritengono che i dettagli della procedura dovrebbero figurare nello statuto o in un'apposita ordinanza. La ragione di questo loro modo di vedere risiede nel fatto che un'ordinanza, come anche lo statuto sottoposto all'approvazione del nostro Collegio, sono testi che possono essere riveduti e ritoccati molto più agevolmente e rapidamente che non un testo di legge: risulterebbe quindi più facile adeguare questi disposti ai mutamenti economici ed apportare le modifiche tecniche che si avverassero necessarie, tenuto conto della mancanza di esperienza in tema di messa all'incanto dei contingenti.

Un Cantone propone di non limitare l'adeguamento dei contingenti unicamente alla procedura d'incanto, ma d'introdurre anche i criteri specifici in base ai quali la parte di contingenti non sottoposta agli incanti possa, qualora occorresse e in caso di necessità, essere ritoccata.

Quanto alle risorse finanziarie della cooperativa, 6 Cantoni ritengono che il prodotto degli incanti non debba servire a coprirne le spese amministrative bensì essere attribuito al finanziamento delle riserve obbligatorie.

Ben 7 Cantoni, per quanto concerne il riparto delle assegnazioni obbligatorie, ritengono rischioso fondarsi sulle importazioni di un precedente periodo allorché l'importazione delle merci non sia quantitativamente limitata; un tal modo di procedere condurrebbe, secondo la loro opinione, a favorire gli importatori che si sono ripiegati su merci non contingentate per aumentare le loro disponibilità di foraggi.

12 Cantoni ritengono che, prima di procedere alla prima revisione dei contingenti tramite gli incanti, oppure all'atto di tal revisione, bisognerebbe considerare gli sforzi fatti da taluni importatori per il ritiro, il condizionamento e l'avvaloramento della produzione indigena di cereali ed altri foraggi, procedendo cioè in modo analogo a quanto già si fa per l'importazione delle patate da semina, della carne o nell'attribuzione dei contingenti straordinari d'importazione di vino bianco.

La maggioranza dei Cantoni, ancorché favorevole alla procedura d'incanto, propone, per evitare una concentrazione delle importazioni nelle mani d'importatori finanziariamente forti, di limitare al 10-15 per cento l'entità della

riduzione dei contingenti prima dell'incanto. Propongono del pari di stabilire la parte acquistabile in tal procedura al 300 per cento della quantità ridotta, invece del 500 per cento previsto nell'avamprogetto. Dalla stessa visuale, e per garantire la sopravvivenza dei piccoli contingenti, un Cantone propone di ridurre i contingenti soltanto qualora risultino superiori a 2000 t, questa quantità figurando come quantità di soglia. Taluni Cantoni ritengono infine che un contingente di partenza di 2000 t sia insufficiente per consentire l'impostazione di un'attività importativa razionale.

### **233 Pareri dei gruppi economici e di altre organizzazioni**

La gran maggioranza dei pareri espressi risulta favorevole ad una legge sostitutiva dell'attuale decreto. Tale maggioranza sottolinea tuttavia che la legge deve limitarsi all'essenziale, sia per salvaguardare quanto possibile l'autonomia della CCF, sia per tener conto della mancanza di esperienza rispetto al nuovo sistema d'acquisto dei contingenti tramite l'incanto ai fini del ridimensionamento dei medesimi. Se si vuole evitare di dover già subito, a breve o a medio termine, modificare la legge, bisogna far figurare i dettagli tecnici nello statuto della società. Questo modo di giudicare le cose induce 8 organizzazioni a proporre d'adottare un decreto limitato nel tempo.

Le cerchie commerciali, pronunciandosi da un profilo generale sulla procedura d'incanto, rilevano generalmente che sarebbe erroneo credere che le irregolarità e gli eccessi, riscontrati con i disposti attuali, siano inerenti alla normativa ora vigente dacché sono invece imputabili al principio stesso del contingentamento e ai diversi provvedimenti presi dalle autorità per ridurre le importazioni. Sarebbe dunque falso credere che l'introduzione di una procedura d'incanti sia atta a provocare, da sola, la scomparsa di tali difetti. Taluni ritengono che la procedura sia comunque fattibile ed idonea a rispondere alle finalità della legge; altri ritengono che il progetto deve essere respinto nella misura in cui non riposerebbe su un'analisi approfondita della situazione. Aggiungono che una procedura d'incanti farebbe emergere il rischio di un'insoddisfazione accresciuta e contribuirebbe ad aumentare lo scarto tra i titolari dei grossi contingenti e quelli dei piccoli contingenti; comporterebbe segnatamente una tensione tra essi e si concreterebbe, data la lotta per ottenere una maggiorazione dei contingenti, nella scomparsa d'un certo numero di titolari. Alcune cerchie sottolineano che il paragone non tiene e che sarebbe falso trarre unilateralmente e affrettatamente delle conclusioni da quanto già avviene nell'ambito dell'Unione casearia svizzera.

Talune cerchie agricole e di consumatori additano anche il rischio che le somme investite durante gli incanti comportino un aumento dei prezzi od anche che le finalità cui si tende vengano falsate da preventivi accordi fra i concorrenti.

La gran maggioranza delle cerchie consultate resta però del parere che l'introduzione di una procedura d'incanto, nonché l'insieme del nuovo sistema, costituiscono un miglioramento probabilmente atto a diminuire le tensioni ed a introdurre una nuova dinamica nel mercato dei foraggi contingentati.

La maggioranza dei rappresentanti del commercio e talune altre organizzazioni ritiene che il prodotto degli incanti dovrebbe essere devoluto al finanziamento delle riserve obbligatorie invece di servire alla copertura delle spese della CCF. Taluni rappresentanti dei consumatori ritengono invece che dovrebbe essere versato alla Cassa federale.

Le disposizioni concernenti la qualità di socio e il recesso dalla società dovrebbero, giusta una grossa maggioranza di enti consultati, limitarsi all'essenziale o essere incluse nello statuto in quanto non si vede perché, la società avendo svolto con soddisfazione i propri compiti di diritto pubblico, dovrebbe vedersi in avvenire limitata la propria autonomia.

Va sottolineato che, pronunciandosi su questi disposti, la Coop svizzera, l'Associazione dei mulini da grano duro e i consumatori chiedono di beneficiare d'una rappresentanza equa in seno del comitato della CCF.

Quanto alle assegnazioni obbligatorie, la maggioranza delle cerchie commerciali propone di non fondarsi sulle importazioni durante un precedente periodo di riferimento bensì su una chiave di riparto elaborata dalla CCF e approvata dal Dipartimento federale dell'economia pubblica.

Diverse cerchie, pronunciandosi sulle condizioni d'acquisto dei contingenti foraggeri, mettono l'accento sulla necessità d'esigere un'esperienza del ramo non solamente sul piano internazionale, bensì anche sul piano nazionale e difendono lo statu quo in materia di articolazione delle fasi commerciali. Un gruppo e un'organizzazione temono inoltre che, stante le possibilità di maggiorazione dei contingenti offerte dalla procedura d'incanto, taluni gruppi tradizionali d'importatori formati nell'ambito della CCF, aumentino la loro quota sul contingente globale in una misura del tutto intollerabile.

Per quanto concerne la procedura proposta per l'acquisto di nuovi contingenti nonché quella per la revisione dei vecchi, i pareri divergono assai: i piccoli importatori rifiutano il sistema proposto allegando che v'è il pericolo d'una concentrazione dei contingenti nelle mani di importatori finanziariamente già molto solidi e che occorre anche evitare di instaurare, mediante la legge, delle ineguaglianze fra i gruppi di importatori.

Quanto alla revisione dei contingenti, talune cerchie agricole propongono di tener conto dei ritiri, del condizionamento e dell'avvaloramento dei foraggi indigeni; queste cerchie, con una parte dei rappresentanti del commercio, dei fabbricanti di foraggi e di diverse altre organizzazioni, suggeriscono, per evitare una concentrazione, di limitare la quantità auspicabile all'incanto al 200-300 per cento della quantità di cui i contingenti sono stati diffalcati. I piccoli importatori chiedono di poter aumentare i loro contingenti in modo sostanziale, vale a dire in una proporzione che superi quella ammessa per i grossi importatori.

Quanto alla proporzione in cui i contingenti vanno diffalcati, i pareri divergono. Per i rappresentanti del commercio questa quota di diffalco non dovrebbe eccedere il 10 per cento. I consumatori ritengono invece che dovrebbe essere almeno del 20 e al massimo del 40 per cento. Diverse cerchie ritengono che non dovrebbe superare il 15 per cento per evitare un cambia-

mento troppo netto delle strutture e per favorire i titolari dei contingenti piccoli e medi.

Quanto all'ammontare dei nuovi contingenti, due gruppi ritengono che soltanto una soglia di 4000 t è sufficiente a consentire l'impostazione di un funzionale commercio d'importazione. Taluni rappresentanti del commercio propongono che il nuovo titolare debba pagare la metà del contingente a lui assegnato.

Certe organizzazioni propongono infine di lasciare al nostro Collegio la possibilità d'ordinare le revisioni ricorrendo ad altri criteri così da poter rispondere ad eventuali importanti modificazioni delle condizioni del mercato.

Quanto ai contingenti speciali, articolo per articolo, una ditta e un'organizzazione economica propongono di attribuirli in funzione dei provvedimenti di difesa economica e tenendo conto d'un riparto geografico ottimale delle unità produttive delle differenti regioni del Paese. Diverse cerchie propongono di regolare tutte queste modalità nello statuto, un gruppo ritiene che non bisogna fondarsi sulla parte destinata all'alimentazione umana bensì sull'attività importativa delle ditte interessate.

## **234      Le osservazioni dei partiti politici**

Quattro partiti ritengono razionale sostituire l'attuale decreto con una legge federale la quale però dovrebbe limitarsi ai disposti essenziali. Un partito propone invece di rinviare l'elaborazione d'una tale legge nell'attesa dell'esito dell'iniziativa popolare contro le importazioni eccessive di foraggi e le «fabbriche di animali» nonché l'impiego ottimale del suolo nazionale. Giusta questo partito, i problemi importanti sollevati da tale iniziativa devono essere risolti prima che si possano fissare le modalità strutturali e organizzative della CCF.

Quanto all'organizzazione di quest'ultima, all'acquisto e alla perdita della qualità di socio, tre partiti ritengono che bisogna salvaguardare l'autonomia della cooperativa. Per un partito detta autonomia deve rimanere altrettanto estesa che in passato; gli altri non s'oppongono, ciò restando assodato, all'impostazione di norme di livello legislativo, segnatamente per quanto attiene alla qualità di socio, stante l'importanza dei diritti che vi sono connessi. Per un partito, le questioni circa i salari e le indennità dovrebbero essere interamente lasciate alla competenza della CCF. Due partiti che si sono pronunciati sul diritto di voto ritengono che il «diritto di voto plurale» sia di massima equo; uno tuttavia riterrebbe utile esaminare se, circa il contingentamento, tal diritto non debba essere riservato ai soli importatori, visto che non è concepibile di dare ad ognuno lo stesso diritto di voto indipendentemente dall'entità dei contingenti.

Quattro partiti sono favorevoli all'introduzione d'una procedura d'incanto premesso che essa serva a stimolare la concorrenza. Tre esprimono nondimeno il timore d'approdare a una concentrazione dei contingenti nelle mani delle aziende finanziariamente forti. Un partito ritiene che occorra spingere

ancora oltre la liberalizzazione già accennata nel progetto di legge, segnatamente sopprimendo la segmentazione tra le differenti fasi commerciali. Anche per un altro partito questa frammentazione dovrebbe essere soppressa dato che il Consiglio federale può, tramite le disposizioni d'esecuzione o lo statuto, evitare ogni concentrazione. Quanto all'incanto, tre partiti ritengono che la pertinente normativa non dovrebbe essere inclusa nella legge bensì negli atti esecutivi o nello statuto, così da evitare la rigidità connessa con ogni modifica legislativa.

Un partito propone anche d'elaborare altri criteri per la costituzione dei gruppi che possono partecipare all'incanto. Il mantenimento dei gruppi tradizionali potrebbe dar luogo a intese volte a vanificare a priori ogni concorrenza. Inoltre ritiene che il nostro Collegio dovrebbe avere la possibilità di introdurre, oltre all'incanto, qualche altro sistema di revisione fondato sulle prestazioni degli importatori.

### **235 Il parere della Commissione dei cartelli**

Nel suo parere la Commissione si è limitata ad esaminare il sistema d'incanto. Va detto subito ch'essa è favorevole a questo sistema, ma tuttavia considera che il progetto non esaurisce tutte le possibilità da esso offerte. Ritiene dunque che bisognerebbe introdurre nella legge precisi elementi che consentano di dinamicizzare viepiù il contingentamento individuale, magari prevedendo già delle possibilità di variazioni, quali le maggiorazioni progressive del fattore di diffalco dei contingenti e, conseguentemente, una maggiorazione progressiva della massa all'incanto.

Quanto ai dettagli, la Commissione ritiene non impossibile che il nuovo sistema sfoci in una concentrazione, la quale però potrebbe arrecare uno snellimento delle fasi commerciali. Tale adeguamento non dovrebbe tuttavia avvenire mediante modifiche della legge bensì dovrebbe essere lasciato all'Esecutivo; in questo ordine di idee, la Commissione propone di regolare il problema delle fasi commerciali mediante ordinanza o eventualmente unicamente negli statuti. Per quanto concerne la percentuale di riduzione dei contingenti, la Commissione ritiene che un tasso del 15 per cento è un minimo per tenere equamente conto delle prestazioni degli importatori. Da questa visuale essa consiglia di fare tutto il possibile per evitare delle intese tra concorrenti. Ritiene del pari utile lasciare la porta aperta alla costituzione, ai fini della partecipazione agli incanti, di gruppi non corrispondenti agli interessi specifici dei gruppi tradizionali. Quanto al prodotto dell'incanto ritiene che dovrebbe essere adibito al finanziamento delle riserve obbligatorie.

La Commissione pensa che la soluzione proposta per il trasferimento dei contingenti sia veramente infelice: o si ammette che i contingenti hanno un valore in sé, e se ne lascia libero il trasferimento, oppure, in caso contrario, bisogna logicamente vietare tale trasferimento.

Pronunciandosi infine sul diritto di voto nella CCF, la Commissione si chiede se non convenga riservare, per le questioni di contingentamento, il

diritto di voto ai soli importatori. In questo contesto peraltro non approva l'attribuzione di una sola voce ad ogni importatore perché questo sistema semplicistico di attribuzione consacrerrebbe la predominanza degli importatori più piccoli.

## **24 Il nuovo disciplinamento**

### **241 Impostazione del progetto di legge**

La CCF, secondo la normativa attuale, riposa su un decreto federale di durata limitata. Sembra tuttavia opportuno, tenuto conto sia della necessità di mantenere a lungo termine l'ente stesso sia della non meno chiara necessità di mantenere il sistema di contingentamento, d'istituire una base legale di durata illimitata. Per questa ragione proponiamo di tramutare il decreto federale in una vera legge federale.

Il progetto risponde alle seguenti finalità:

- Definire in modo più preciso i fondamenti e le attività della CCF.
- Adattare il diritto vigente in modo da mantenere il contingentamento globale e da tener conto del dinamismo nel commercio d'importazione dei cereali e dei foraggi.
- Definire modalità di revisione rispondenti alle critiche formulate nel contesto della normativa attuale e tali da dotarci di un commercio d'importazione efficace e solido. La nuova normativa essendo segnatamente volta:
  - a. a garantire che i contingenti siano quanto possibile attribuiti in funzione dell'efficacia del commercio d'importazione;
  - b. ad impedire una concentrazione eccessiva o per contro una dispersione dei contingenti;
  - c. a garantire che i nuovi candidati possano acquisire un contingente atto a consentire loro l'impostazione di un'attività importativa economicamente funzionale.
- Impedire che riemergano conseguenze negative non volute dal legislatore, quali quelle originatesi nell'ambito della normativa attuale e che contrastano le finalità qui innanzi elencate.

## **242 La nuova normativa dei contingenti foraggeri**

### **242.1 In generale**

Nella ricerca di nuove soluzioni praticabili occorre tenere equamente conto della tradizione nonché degli usi e dei costumi invalsi nel commercio foraggero. Inoltre l'attuale sistema deve essere rinnovato in modo che le esigenze spesso messe innanzi, e volte a una riduzione delle importazioni, ottengano una base solida e durevole. La soluzione ricercata deve consentire l'armonizzazione dell'attività dei differenti gruppi economici con finalità sovente contrastanti. Infine un importatore non dovrà essere impedito d'adeguare il suo volume d'affari alle possibilità e alle realtà del mercato nel contesto di una competizione aperta con altri titolari di contingente.

Tutte queste condizioni possono essere soddisfatte più facilmente ricorrendo al sistema di incanti periodici concernenti una parte dei contingenti, sistema analogo a quello già praticato dall'Unione svizzera del commercio caseario (LF del 27 giugno 1969 sul disciplinamento del mercato caseario [RS 916.356.0] e regolamenti dell'USF del 26 aprile 1972 concernenti l'assegnazione della merce alle ditte associate [RS 916.356.01]). L'impostazione di questo sistema sembra razionale sia ai propugnatori sia agli avversari dell'attuale sistema di restrizione delle importazioni. Esso consente di razionalizzare il flusso commerciale, di rafforzare la posizione dell'importatore di foraggi e dà prova di affidabilità. Tiene inoltre conto delle eventuali variazioni del mercato e dei mutamenti strutturali dacché offre un certo margine di manovra. Infine la vendita all'incanto di contingenti consente a un'importatore di crearsi sul mercato una situazione conforme al proprio ambito di attività e alle sue stesse potenzialità nonché di conservare la posizione conquistata. Il sistema vanifica i rischi di ulteriore modificazione dei contingenti sulla base di criteri prima ignoti e mantiene le fluttuazioni dei contingenti entro limiti prevedibili, dacché le modalità di vendita all'incanto, fissate in tutti i dettagli, non mutano. Una vendita all'incanto dei contingenti è quindi tale da rispondere alla maggioranza delle critiche che sono state sinora formulate e da contribuire ad allentare ogni tensione nel settore del commercio foraggero.

## **242.2 La revisione dei contingenti**

Per costituire la necessaria massa da mettere all'incanto, i contingenti vanno periodicamente ridotti. Un periodo, di massima triennale, s'impone dacché le revisioni comportano diversi assestamenti, per esempio per quanto concerne le riserve obbligatorie di ogni titolare di contingente; inoltre il commercio d'importazione deve pure disporre d'un assetto stabile per un periodo assai lungo. Visto da questa angolatura, un intervallo triennale tra ogni revisione appare indicato poiché consente all'importatore d'essere costantemente attivo e di riunire i fondi necessari all'acquisto della parte di contingente che gli sfuggisse. In virtù della retroazione sul contingente stesso, non sarà dunque più possibile ad un importatore di «riposarsi» durante un certo lasso di tempo sulla sua quotaparte occupandosi solo accessoriamente del commercio d'importazione. Del resto non bisogna perdere di vista il fatto che le revisioni di contingenti cagioneranno numerose decisioni della CCF che saranno quasi sempre oggetto di ricorsi; orbene l'esperienza mostra che, in ambito ricorsuale, occorre tenere conto d'un certo tempo prima d'arrivare alla decisione d'ultima istanza. Per poter considerare anche gli eventi straordinari, quale ad esempio una situazione di guerra, occorre prevedere la possibilità di prorogare il termine triennale e di fissare una data ulteriore per gli incanti; ciò appunto è previsto e la competenza di pronunciare tale proroga è data al Dipartimento federale dell'economia pubblica.

## **242.21 Riduzione dei contingenti**

Affinché il sistema dell'incanto possa funzionare, in modo da conseguire un effettivo adeguamento alle situazioni del mercato, bisogna ridurre i contingenti in una proporzione sufficiente. La costituzione della massa da porre all'incanto risulterà dunque da un diffalco dei contingenti equivalente alla parte che gli importatori non avessero utilizzata. Diffalcate queste quantità inutilizzate, i contingenti dovranno subire una riduzione suppletiva d' almeno il 10 per cento o al massimo del 20 per cento. Toccherà alla CCF, nell'ambito della legge, registrare nello statuto la percentuale esatta di riduzione. Inoltre il nostro Collegio potrà, fondandosi sull'articolo 3 capoverso 2 della legge, impartire alla CCF istruzioni apposite per l'elaborazione dello statuto.

## **242.22 L'incanto dei contingenti**

L'importatore deve avere non solo la facoltà di recuperare, all'atto dell'incanto, la parte persa del suo contingente, bensì anche d'aumentare quest'ultimo quanto possibile. Potrà così adattare progressivamente il proprio contingente in funzione del dinamismo della sua stessa attività. La nuova normativa prevede che la quantità massima che si potrà acquistare all'incanto deve essere fissata ad un livello che rappresenti il triplo o al massimo il quintuplo della parte di cui un contingente sarà stato diffalco. Concretamente questa quantità massima dovrà essere iscritta nello statuto, ed il nostro Collegio ha anche qui la possibilità di intervenire mediante istruzioni. Il titolare di un contingente potrà così, al limite, aumentare il proprio contingente di circa la metà, qualora la riduzione in parola sia stabilita al 10 per cento e la possibilità d'acquisto al quintuplo, oppure addirittura di raddoppiare il contingente qualora, per una possibilità d'acquisto identica, il tasso di diffalco fosse stato fissato al 20 per cento.

Bisogna tuttavia riconoscere che, stante la situazione concorrenziale creata dal sistema stesso d'incanto, altri fattori, quali le disponibilità finanziarie, l'atteggiamento degli altri partecipanti all'incanto e la limitazione della massa messa in vendita, svolgeranno una funzione addirittura preponderante.

## **242.23 Determinazione del limite superiore dei contingenti individuali**

Onde evitare che a lungo termine ogni concorrenza scompaia, appare necessario prevedere il limite massimo raggiungibile da un contingente rispetto all'insieme dei contingenti. All'uopo, la nuova normativa dispone che un contingente non potrà superare il 15 per cento del contingente globale. È bensì vero che una tale limitazione può avere effetti nefasti su una piccola minoranza di importatori, ma occorre pur rilevare che, qualora si prescindesse dalla fissazione di un massimo, il commercio d'importazione dei foraggi arrischierebbe d'essere dominato, sul lungo periodo, da uno o

da due importatori. La limitazione trova la sua giustificazione anche nel fatto che, per garantire un razionale approvvigionamento del Paese, non sembra abile lasciare le importazioni foraggere nella mano d'una o due ditte, anche se ciò consente di supporre che, per raggiungere una tale posizione preminente, tali ditte debbono disporre delle migliori relazioni internazionali e aver dato la prova di saper lavorare in un modo altamente razionale ed efficace.

#### **242.24 Destinazione del prodotto dell'incanto**

Proponiamo che il prodotto dell'incanto sia assegnato al fondo per il promovimento della campicoltura e dello smercio dei suoi prodotti in parallelo con la destinazione appunto dei soprapprezzi sui foraggi importati. L'avamprogetto prevedeva invece che questo prodotto dovesse servire al finanziamento delle spese della CCF, il che avrebbe permesso di diminuire gli emolumenti che i soci devono versare. Il sistema attuale è volto invece ad evitare che i soci della CCF, privi di contingente, approfittino dei prodotti degli incanti. Nel corso della procedura di consultazione è stata avanzata la proposta d'utilizzare il prodotto degli incanti per finanziare le scorte obbligatorie. Riteniamo tuttavia che tal prodotto debba servire a uno scopo chiaramente agricolo ed è per questo appunto che lo destiniamo al fondo per il promovimento della campicoltura e dello smercio dei suoi prodotti.

#### **242.25 Procedura**

Tocca alla CCF fissarne i dettagli: trattasi d'impostare un sistema atto a prevenire ogni brusco mutamento delle strutture attuali così da non favorire una concentrazione inauspicabile.

#### **242.3 I nuovi importatori**

Nel contesto dell'attuale normativa, i contingenti accordati ai nuovi importatori hanno toccato in genere le 2000 t. Il fatto che il titolare d'un nuovo contingente si trovi bloccato sino alla prossima revisione e non possa, se non difficilmente, aumentare il contingente ha suscitato frequenti critiche. La nuova normativa dovrebbe consentire al candidato, purché soddisfi le condizioni d'affiliazione alla CCF, di strutturare una sua attività d'importazione salda e razionale.

Occorre ricordare che, nella regolamentazione vigente, i nuovi titolari di contingente l'ottengono per così dire gratuitamente, vale a dire senza che debbano dare una qualunque prestazione finanziaria. Sarebbe dunque ingiusto costringere, mediante l'ordinamento prospettato ora, i nuovi importatori ad acquistare il loro contingente unicamente nel corso della procedura d'incanto. Ammettere una tale soluzione comporterebbe infatti per essi l'obbligo di pagare per acquistare l'interesse del proprio contingente. Inoltre, data la situazione concorrenziale che si crea all'atto dell'incanto, le loro

possibilità di partenza nel commercio d'importazione dei foraggi contingentati sarebbero rese ancora più aleatorie. Per contro non si può ammettere che un nuovo importatore possa acquistare del tutto gratuitamente il contingente di partenza.

Il progetto di legge prevede dunque che i contingenti di partenza assommino a 3000 t e che possano essere acquisiti indipendentemente dalla procedura d'incanto. Se si può accogliere l'istanza fatta da un nuovo candidato, questo deve pagare la metà del suo contingente, vale a dire 1500 t, al prezzo medio dell'incanto. Il nuovo candidato ha unicamente la scelta tra chiedere un contingente di 3000 t o rinunciare ad ogni acquisto, dacché non vengono attribuiti contingenti inferiori alle 3000 t proprio per impedire un'eccessiva dispersione dei contingenti stessi.

#### **242.4   Disciplinamento dei contingenti speciali**

I contingenti speciali si riferiscono essenzialmente all'orzo e all'avena da macinare nonché al granoturco per alimentazione umana. L'importazione di queste derrate è contingentata dato che gli scarti della loro lavorazione, per prepararli all'alimentazione umana, vengono destinati a foraggio. I titolari di contingenti speciali non devono però essere posti sullo stesso piano di coloro che importano direttamente foraggi.

Anche in avvenire basterà che il titolare di uno di questi contingenti speciali dia la prova che smercia la maggiore parte di queste derrate nel settore alimentare perché possa ottenere una maggiorazione del proprio contingente. La stessa prova dovrà essere fornita dal nuovo candidato che soddisfa le condizioni d'affiliazione alla CCF. Stante questo meccanismo, non si giustifica affatto, qui, una procedura d'incanto; sembra ben più appropriato istituire una revisione semplice triennale basata sull'impiego medio delle derrate per l'alimentazione umana.

Il disciplinamento previsto per questi contingenti speciali tiene conto, ci sembra, in modo del tutto equo degli interessi di questo particolare ramo del commercio alimentare.

#### **243       Le fasi commerciali**

Giusta gli attuali statuti della CCF, i contingenti individuali non sono assegnati se tale assegnazione, considerata nella sua globalità, ha come conseguenza quella di modificare notevolmente la struttura del ramo e segnatamente di pregiudicare l'esistenza delle differenti categorie del commercio. Questa clausola, introdotta sin dall'origine assieme al contingentamento, è sempre stata applicata. È bensì vero che, come già era il caso prima del contingentamento, taluni importatori di foraggi esercitano oggi ancora un'attività di incetta o di fabbricazione d'alimenti per il bestiame oppure sono interessati a tali imprese. Questo è segnatamente il caso delle federazioni di cooperative agricole che dispongono d'un contingente individuale. Conse-

guentemente si pone la questione a sapere se la protezione legale non debba essere in avvenire tolta alle categorie del commercio. Occorre, per ragioni giuridiche ed economiche, provvedere affinché la cerchia degli importatori non venga, stante il contingentamento, sottoposta a bruschi mutamenti ed a fondamentali sommovimenti strutturali del flusso commerciale. Oltre al fatto che il numero di chi pretende a un contingente va limitato in funzione di criteri oggettivi e razionali, data la limitazione della quantità contingentata a disposizione, non bisogna dimenticare che l'esecuzione dei compiti affidati alla CCF non può essere garantita se non sulla base d'un commercio d'importazione sano ed efficace. In una nostra decisione del 1958, ebbimo l'occasione di pronunciarci su questa questione rilevando segnatamente che:

Tant dans son message qu'à l'issue des discussions parlementaires, l'attention a été portée sur le fait que le commerce d'importation des denrées fourragères ne doit en aucun cas devenir l'objet d'un protectionnisme politico-économique, mais doit au contraire être utilisé comme moyen d'appui ou comme un instrument propre à aider notre politique commerciale extérieure, notre politique agricole et notre défense économique, et doit être mis à contribution dans ce sens; dans cette optique, il résulte à l'évidence que les structures qui ont prévalu jusqu'ici doivent dans la mesure du possible être maintenues et respectées par les mesures prises par les autorités dans le domaine de la limitation des importations. La protection des structures du commerce est ainsi uniquement la conséquence et non le but premier recherché par les restrictions à la liberté du commerce et de l'industrie dans le domaine du contingentement des importations (JAAC 28.92).

Conseguentemente, uno degli obiettivi del contingentamento dev'essere quello di impedire sia una concentrazione eccessiva, sia una dispersione dei contingenti.

Il disposto del disegno di legge secondo il quale la merce importata deve essere riveduta, senza venir lavorata né miscelata, per carro ferroviario o autocarro, a un'appropriata cerchia di clienti giusta la distribuzione dei compiti, usuale nel ramo, sta in diretto rapporto con la regolamentazione delle fasi commerciali. Il disposto ne rappresenta l'aspetto logico, nella misura in cui protegge la fase dell'importazione dalla concorrenza di ditte che operano in altre fasi; inversamente, queste ditte devono anch'esse venir protette dalla concorrenza degli importatori per evitare che il mercato venga falsato e per impedire ogni inauspicabile processo di integrazione. L'obbligo di rivendere, per carro ferroviario o per autocarro, le merci contingentate importate toglierà ogni possibilità all'importatore di esercitare anche un'attività di fabbricante di foraggi o di commerciante al minuto e di procurarsi così, sul mercato, dei vantaggi evidenti a scapito delle fasi commerciali che gli sono subordinate.

Riteniamo però che non sarebbe tollerabile esigere la soppressione di talune posizioni d'interdipendenza che già si sono stabilite tra le diverse fasi commerciali. Tali situazioni, se già esistono all'entrata in vigore della nuova legge, devono dunque poter essere mantenute. Ma noi riteniamo che la rivendita per carri ferroviari o autocarri debba di norma, in avvenire, imporsi ad ogni importatore. Già in passato la maggioranza degli importatori

rivendevano in tal modo le loro importazioni contingentate. Quest'obbligo era stato inserito nello statuto proprio per gli importatori che avevano ottenuto una maggiorazione del loro contingente durante la revisione del 1970: essi non furono autorizzati ad utilizzare le loro importazioni nelle loro stesse fabbriche di foraggi, sotto comminatoria che il loro contingente fosse di nuovo ridotto di quanto avevano acquistato in più durante la revisione del 1970. Tenuto conto di quanto testé esposto, nonché del fatto che il problema attiene allo sviluppo degli affari, noi riteniamo giusto che ogni importatore sia di massima sottoposto all'obbligo di rivendere per carri ferroviari o autocarri, l'insieme delle sue importazioni contingentate. Non bisogna peraltro perdere di vista che la drastica applicazione di quest'obbligo potrebbe, in casi isolati, condurre a situazioni difficili: pensiamo per esempio a ditte titolari d'un contingente la cui sede si trovi in Val Poschiavo, in Engadina o in Ticino e che, per questa semplice positura geografica, devono far fronte a situazioni ardue sia sul piano del trasporto della merce sia su quello dei relativi costi. Prevediamo quindi che, per tali casi, la CCF abbia la facoltà di derogare all'obbligo di tal tipo di rivendita.

## **244 Osservazioni finali**

Il sistema proposto tiene conto ampiamente delle conclusioni e delle raccomandazioni della Commissione dei cartelli. La divergenza essenziale risiede nel fatto che a noi non sembra indicato di combinare incanto e assegnazione. Un'assegnazione consisterebbe soltanto nel percepire dei sopraprezzi in una forma differente senza che ne risulti una modifica del riparto del contingente. Inoltre essa non approderebbe ad altro se non ad un aumento lineare del prezzo di vendita. Nel rimanente, le finalità menzionate nel rapporto della Commissione sono pure state prese ampiamente in considerazione. La vendita all'incanto offre agilità e dinamismo nel contesto d'una normativa dei contingenti e senza diminuire la capacità d'azione della CCF; essa lascia libero l'importatore d'aumentare il suo contingente pur obbligandolo, nel contempo, a meritare continuamente questo aumento, grazie ad un'attività instancabile, senza la quale lo perderebbe.

Le esperienze fatte nell'ambito dell'Unione casaria svizzera hanno dimostrato che il sistema di vendita all'incanto è atto a distendere alquanto i rapporti quotidiani d'affari e a contribuire a una migliore comprensione tra le cerchie interessate.

È stato suggerito, durante la procedura di consultazione, di istituire nella legge una base legale che consenta al nostro Collegio d'ordinare la revisione dei contingenti giusta altri criteri, nel caso in cui, contrariamente alle prospettive, la messa in opera del sistema di vendita all'incanto sfociasse su difficoltà sproporzionate.

Anche se dobbiamo pure ammettere che l'istituzione di tal tipo di vendita nel settore dei foraggi costituisce una novità, restiamo pur sempre dell'opinione che, al lume di quanto siamo venuti dicendo, una tale procedura è proponibile e praticabile. Bisogna poi anche considerare che tale sistema di

vendita si pone come l'asse portante di tutto il progetto di legge; introdurre quindi altri criteri equivarrebbe a romperne la coerenza e caso mai dovrebbe essere fatto solo nel quadro di una modifica della legge stessa.

### **3 Parte speciale: Commenti del disegno**

#### **31 In generale**

La normativa attuale si basa su un decreto di validità limitata. Dato che non è prospettabile affatto di poter rinunciare alla CCF, ci sembra opportuno di non limitare una volta ancora la base legale sulla quale essa riposa. Resta ovviamente aperta la possibilità che il nostro Collegio decreti, e può farlo in ogni momento, lo scioglimento della CCF qualora la cooperativa non dovesse più risultare utile (art. 11). Per questa ragione abbiamo deciso di dare alla nuova base legale della cooperativa la forma d'una legge.

Rispetto al decreto ancora vigente, il disegno di legge risulta più consistente sia dal punto di vista del contenuto materiale, sia da quello della precisione delle singole norme: un aspetto esterno ne è l'aumento degli articoli da 8 (decreto vigente) a 26.

La legge deve fissare i fondamenti giuridici della CCF in quanto società cooperativa di diritto pubblico. La CCF esercita la sua attività in un settore in cui da un lato, si deroga fortemente alla massima della libertà di commercio e d'industria, ma in cui, d'altro lato, si creano inevitabilmente dei privilegi. La legge non può lasciare alla cooperativa la scelta di regolare, nello statuto, i principi fondamentali relativi a questi due versanti capitali; essi vanno dunque inseriti nella legge stessa.

Ne viene che le esigenze formulate dalla dottrina e dalla giurisprudenza per quanto attiene alle norme della delega sono parimente applicabili quanto all'elaborazione dello statuto degli enti d'economia mista. La norma di delega deve almeno contenere la delimitazione del settore nel quale essa opera e le linee direttive della normativa nella misura in cui può ledere o coinvolgere la situazione giuridica dei cittadini (STF 104 I a 310 c. c e 341 c. b, STF 103 I a 374 c. 3a e 404 ss con i riferimenti citati).

L'abbondanza dei dettagli dilagante nell'avamprogetto è stata frequentemente criticata durante la consultazione; il testo attuale tien conto quanto possibile di queste critiche e si limita ai disposti indispensabili rispetto alle esigenze di uno stato di diritto. Lo sfoltoimento del testo è stato segnatamente reso possibile dal fatto che, contrariamente agli avamprogetti relativi al decreto attualmente vigente, i disposti pertinenti del Codice delle obbligazioni non si applicano più soltanto a titolo sussidiario: la società è sottoposta ora a disposti imperativi del diritto delle obbligazioni come ogni altra società cooperativa di diritto privato. Deroghe sono possibili soltanto in quanto la legge lo consenta oppure in quanto sono chiaramente necessarie al compimento delle funzioni delegate alla società della Confederazione. Ma a contrastare questa opera di sfoltoimento stava l'inconveniente che, in ogni caso, bisogna esaminare quali siano i disposti cogenti del diritto delle obbli-

gazioni e d'altro canto se esistano, e con quale impatto, sufficienti motivi di deroga.

## **32 Sezione 1: Fondamenti e organizzazione della società**

### *Articolo 2: Scopo*

Come in passato la CCF è incaricata di eseguire i compiti di diritto pubblico affidati dal diritto federale nei settori del commercio esterno, della politica agricola e dell'approvvigionamento del Paese. Il capoverso 1 non è una norma di competenza e mira unicamente a determinare i campi nei quali si esercita l'attività della CCF in virtù d'altri disposti di diritto federale.

Il capoverso 2 costituisce la base legale che permette alla CCF di svolgere, ove occorresse, altre attività oltre a quelle per le quali ha ricevuto un mandato. Trattasi segnatamente di provvedimenti di mutua assistenza nel settore agricolo o dell'approvvigionamento del Paese: così per esempio la CCF ha, già in passato, cooperato ad azioni volte all'avvaloramento delle eccedenze di polvere di latte scremato.

### *Articolo 3: Diritto applicabile*

Il capoverso 1 dichiara applicabile alla CCF, cooperativa di diritto pubblico, i disposti del diritto delle obbligazioni sulla società cooperativa.

Congiunte con le norme della legge, le norme imperative del diritto delle obbligazioni definiscono quindi il quadro nel quale i disposti esecutivi, segnatamente lo statuto, possono disciplinare i dettagli come ad esempio la qualità di socio, l'organizzazione o la procedura dell'incanto.

Inoltre il nostro Collegio potrà, ove occorra, esercitare una sua influenza nell'elaborazione dello statuto: potrà per esempio ordinare alla CCF di stabilire ad un determinato livello il tasso di riduzione dei contingenti per costituire la necessaria massa d'incanto; potrà anche dare istruzioni circa alla determinazione della quantità massima acquistabile durante l'incanto.

### *Articolo 4: Qualità di socio*

Chiunque desideri importare regolarmente derrate rientranti nel campo della CCF, contingentate o importabili senza limiti quantitativi nell'ambito di un permesso d'importazione rilasciato dalla società stessa, dovrà essere socio della CCF. Come l'abbiamo detto testé commentando l'articolo 3, non è necessario che la legge regoli dettagliatamente le condizioni dell'affiliazione, basta che prescriva ch'esse, quali formulate minutamente nello statuto, risultino adeguate alla natura stessa dell'attività considerata. È questo il caso segnatamente delle condizioni ch'erano elencate nell'avamprogetto, come la sede all'interno del territorio doganale svizzero, l'iscrizione nel registro di commercio, la garanzia d'un comportamento leale nella gestione degli affari e il rispetto delle pertinenti disposizioni. Occorre peraltro rilevare che la pratica della CCF in tema d'ammissione dei nuovi soci non ha mai dato luogo ad alcun reclamo.

### *Articolo 5: Diritti ed obblighi dei soci*

L'obbligo di sottoporsi ai controlli, di consentire la consultazione degli incarti, di dare informazioni, vale sia per i soci che per i terzi che ne avessero ripreso gli obblighi; tale obbligo non si estende tuttavia se non agli affari connessi con i compiti affidati alla CCF.

Le tasse, destinate a coprire le spese della CCF, vanno riscosse presso l'importatore, in funzione dell'entità delle sue importazioni di merci sia contingentate sia non contingentate. Le tasse variano di norma tra 5 e 10 centesimi per 100 chilogrammi. L'ammontare delle tasse è sottoposto all'approvazione del Dipartimento federale dell'economia pubblica.

### *Articolo 6: Organizzazione*

La società regola la propria organizzazione nello statuto, ma deve di massima tener conto dei disposti imperativi del diritto delle obbligazioni (art. 3). La legge prevede, da un'angolatura complementare, che occorre assicurare, nel comitato, una rappresentazione ponderata ai più importanti gruppi di soci. Il nostro Collegio, approvando gli statuti, provvederà che la società rispetti questa esigenza.

Sino ad oggi, il comitato era composto di 16 membri: ne facevano parte 4 rappresentanti dei grandi importatori, 1 rappresentante dei piccoli importatori, 2 rappresentanti delle federazioni di cooperative agricole, 5 rappresentanti dei mulini commerciali, 1 di Coop svizzera e 1 dei fabbricanti svizzeri di foraggi. I due seggi che rimanevano toccavano al presidente della società, nominato dal nostro Collegio, e d'ufficio, al rappresentante dell'Amministrazione federale dei cereali, che funge attualmente da vicepresidente. Quanto alle domande d'ammissioni al comitato, formulate nel corso della procedura di consultazione, la decisione incomberà alla CCF. La legge lascia la questione completamente aperta.

### *Articolo 7: Capitale sociale*

Ogni membro della CCF, titolare o non titolare di contingente, ha il diritto di sottoscrivere una quota nominativa. La legge lascia alla CCF la possibilità d'obbligare i titolari di contingente ad acquistare quote suppletive, calcolate in base all'ammontare del loro contingente. Il diritto di voto è commisurato al numero delle quote detenute (art. 5 cpv. 1), affinché si possa, com'è già il caso con la normativa vigente, tenere conto del fatto che i titolari di contingente sono ordinariamente più direttamente coinvolti nell'esecuzione dei compiti della CCF che non i soci privi di contingente.

### *Articolo 8: Salari e indennità*

Una mozione votata dalle vostre Camere nel corso della sessione d'inverno del 1980, chiedeva che si prendessero provvedimenti sufficienti per assicurare il coordinamento in tema di personale delle organizzazioni parastatali. Il nostro Collegio ha inoltre già ritenuto, nel contesto di un'altra questione, che i temi di salario e d'indennità nelle organizzazioni parastatali dovessero

venir coordinati con i principi applicati dall'Amministrazione federale magari addirittura, ove occorresse, tramite un disposto parallelo nel testo costitutivo dell'ente stesso. L'articolo 8 del disegno di legge corrisponde proprio a questa veduta. A diverse riprese, nel corso della procedura di consultazione, si è detto che un tal disposto non sarebbe stato necessario, tenuto conto del fatto che è ormai riconosciuto che la CCF svolge le proprie funzioni in modo efficace e che anzi può rinunciare ai mezzi finanziari della Confederazione.

Ma l'applicazione delle condizioni d'assunzione del personale federale agli impiegati della CCF non dovrebbe comunque costituire un peggioramento. I disposti della Confederazione sulle indennità delle commissioni extraparlamentari consentono d'indennizzare i membri del comitato in una misura praticamente identica a quanto s'è fatto sinora. Concludendo, la formula adottata di prendere in considerazione il fatto che gli impiegati della CCF non hanno lo statuto di funzionari.

### **33 Sezione 2: Compiti della società in tema d'importazione**

#### *Articolo 12: Diritto d'importare*

Applicando l'articolo 1 capoverso 2 del decreto vigente, la CCF, di norma, acquista dagli importatori, alla frontiera, le merci di cui detiene l'esclusiva d'importazione, le importa, le rivende loro all'interno del Paese gravandole delle tasse riscosse alla frontiera. Questo sistema del contratto di compravendita deve essere abbandonato. Attualmente proponiamo che la CCF ceda il suo diritto d'importazione agli importatori rilasciando loro un buono di sdoganamento. Questo atto costituisce, dal profilo giuridico, una decisione giusta l'articolo 5 della legge federale sulla procedura amministrativa. È per contro mantenuta la possibilità d'obbligare i soci a ritirare talune merci, tenuto conto dei compiti di commercio esterno cui si accenna nel numero 212.1. Avverandosi circostanze particolari, come turbe nell'approvvigionamento o situazione di guerra, la CCF può inoltre importare direttamente le merci dall'estero ed assegnarle ai soci.

Onde poter, conformemente alla prassi sinora prevalente, garantire il rispetto degli obblighi connessi con l'importazione di merci, sottoposte al regime della società in virtù della legge o di un'ordinanza, la CCF deve avere la possibilità, nel contesto dell'assegnazione di contingenti, di buoni di sdoganamento o di permessi d'importazione, d'imporre ai soci il rispetto di determinate condizioni. L'attuale statuto della CCF obbliga, tra l'altro, i soci a rispettare le prescrizioni d'importazione nei settori della polizia delle derrate alimentari (RS 817.02), il commercio delle materie ausiliarie dell'agricoltura (RS 916.051/52), e in altri settori. Lo statuto costringe i soci anche a rispettare gli obblighi eventualmente connessi col diritto d'importazione, vale a dire la costituzione e il mantenimento d'una scorta obbligatoria o il ritiro di prodotti di patate indigene nonché di grano tallito. Questi obblighi svolgono ancora un ruolo per continuare coerentemente i provvedimenti d'economia esterna, segnatamente per quanto concerne le restrizioni circa la

provenienza delle merci nonché le assegnazioni obbligatorie di merci acquistate all'estero dalla CCF. Menzioniamo infine gli impegni assunti verso la società circa l'utilizzo di merci che consentono impieghi diversi, utilizzo determinante per stabilire gli oneri vincolati all'importazione delle merci medesime. Bisogna anche citare la prova del possesso di taluni impianti di trasformazione o di talune possibilità di smercio.

#### *Articolo 16: Trasferimento dei contingenti*

In casi giustificati possono essere consentite eccezioni al principio del trasferimento con attivi e passivi, ma non deve risultare da queste eccezioni alcuna possibilità di commerciare i contingenti stessi. Le decisioni che sanciscono delle eccezioni spettano al Dipartimento federale dell'economia pubblica. L'ipotesi alla quale pensiamo, in questo contesto, è segnatamente quella del trasferimento di piccoli contingenti i cui titolari già sono attivi in altri settori, per esempio nella molitoria; in tali casi può sussistere un interesse legittimo a non continuare in un ramo d'attività che non concerne l'importazione di foraggi.

### **34 Sezione 3: Competenze delle autorità federali**

#### *Articolo 18: Vigilanza*

Dato che la CCF deve svolgere compiti di diritto pubblico, è logico conferire al Dipartimento federale dell'economia pubblica un diritto di controllo e di vigilanza. La competenza di nominare il presidente della società nonché di designare gli uffici federali i cui rappresentanti partecipano alle deliberazioni degli organi societari deve essere lasciata al nostro Collegio. In questo contesto bisogna menzionare che i foraggi sono merci a prezzi protetti, giusta la legge federale del 21 dicembre 1960 (RS 942.30). Il loro prezzo è dunque logicamente sottoposto a vigilanza.

### **35 Sezione 4: Protezione giuridica**

La protezione giuridica è retta di massima dai disposti della legge federale sulla procedura amministrativa e da quelli della legge federale d'organizzazione giudiziaria, salvi restando i casi in cui la specificità della materia obblighi a far capo ad un'altra normativa. Ciò implica, per esempio, che il Dipartimento federale dell'economia pubblica, autorità di vigilanza, funge anche come prima istanza di ricorso per le decisioni della cooperativa.

I particolari sono regolati nei capoversi da 2 a 4 dell'articolo 20.

Quand'è promosso un ricorso, connesso con le vendite all'incanto dei contingenti, non è possibile aspettare sino a che la decisione su di esso cresca in giudicato per notificare i contingenti individuali; conseguentemente l'articolo 2 definisce quali siano i contingenti determinanti in un tal caso. L'aumento di un contingente nel contesto della procedura di ricorso ha per effetto un aumento corrispondente del contingente globale; analogamente

la riduzione d'un contingente comporta una diminuzione del contingente globale. Quindi se un contingente subisce una modifica per via di ricorso, l'entità degli altri contingenti individuali non è modificata; solo il contingente globale è adeguato. Tuttavia, dato che le future liberalizzazioni trimestrali si riferiscono al contingente globale che è stato adeguato, tali decisioni su ricorso esercitano lo stesso un effetto ancorché indiretto sugli altri titolari di contingente. La legge accorda alla società un'ampia competenza decisionale: tocca per esempio al comitato decidere in tema d'ammissione di nuovi soci. Ne viene che un socio, coinvolto in una tal decisione e interessato a che sia annullata o modificata, sarebbe, giusta i disposti generali della procedura federale, legittimato a ricorrere anche se, per il fatto che è rappresentato nel comitato, abbia in un certo senso partecipato ad elaborare la decisione impugnata ed anche beneficiato d'informazioni che potrebbero essergli, in sede ricorsuale, di grande utilità. Vediamo così che emerge una situazione particolarissima che renderebbe possibile anche, stante gli importanti interessi in gioco, formulare ricorsi temerari magari contro l'ammissione di nuovi soci: tutto ciò giustifica che si escluda in linea generale la possibilità dei concorrenti di ricorrere.

Trattandosi di decisioni prese nell'ambito dell'incanto (per esempio la determinazione della riduzione d'un contingente o la constatazione della quantità acquistata nel corso dell'incanto) risulta dubbio che, richiamando i disposti generali, si debba riconoscere la qualità di ricorrente agli altri titolari di contingenti a cagione del fatto che una modifica eventuale d'un contingente su ricorso non ha effetto diretto sugli altri contingenti. Ma si giustifica tuttavia anche in questo caso d'escludere espressamente il ricorso dei concorrenti perché, qualora non lo si escludesse, si darebbe ad ogni titolare di contingente il mezzo di paralizzare o di far scacco al sistema dell'incanto ricorrendo a ricorsi lunghi e costosi.

Allorché i disposti del Codice delle obbligazioni, applicabili in virtù dell'articolo 3, prevedono il ricorso al giudice, tocca al Tribunale federale statuire nel contesto dell'azione di diritto amministrativo.

## **36 Sezione 5: Disposizioni penali**

Le disposizioni penali della legge sulle dogane e della legge federale sulla difesa nazionale economica coprono in ampia misura le eventuali violazioni ai disposti che regolamentano l'importazione dei foraggi. Gli altri casi prospettabili, quali per esempio la violazione d'un dovere di utilizzazione, sono coperti dalle fattispecie definite nell'articolo 22 capoverso 1.

## **37 Sezione 6: Disposizioni finali**

### *Articolo 25: Modificazione del diritto previgente*

Giusta l'articolo 1 capoverso 2 del vigente decreto, la CCF acquista di norma le merci agli importatori e le rivende all'interno del paese con un soprap-

prezzo; questa meccanica deve essere abbandonata in avvenire (vedasi l'art. 14 del disegno di legge).

Ma in base all'articolo 31 dello statuto del latte, la stessa procedura si applica per la riscossione dei soprapprezzi sulle importazioni di panna e di polvere di panna, di latte secco, di latte condensato nonché degli oli e dei grassi commestibili: diviene dunque necessario adeguare in parallelo anche questo articolo 31 capoverso 3 dello statuto del latte affinché corrisponda all'articolo 14 del presente disegno di legge.

#### **4           Conseguenze sulle finanze e sull'effettivo del personale**

L'introduzione della nuova legge non avrà ripercussione alcuna sulle finanze e nemmeno sull'effettivo del personale.

#### **5           Linee direttive della politica di governo**

Il progetto di legge figura nel rapporto intermedio del 5 ottobre 1981 sulle linee direttive della politica di governo per la legislatura 1979-1983 (FF 1981 III 635 parte seconda n. 332).

#### **6           Costituzionalità**

Visti i compiti di politica commerciale affidati alla CCF, il disegno di legge assume a fondamento gli art. 28 e 29 della Costituzione. Questi articoli danno facoltà alla Confederazione di condurre innanzi una politica commerciale nell'interesse dell'economia svizzera e di prendere all'uopo adeguati provvedimenti; ma la Confederazione deve poter anche, applicando i suddetti disposti, istituire gli organi necessari all'esecuzione di tali provvedimenti.

Analogo ragionamento va fatto per i provvedimenti, previsti nell'articolo 31<sup>bis</sup> capoverso 3 lettere b ed e, volti da un lato a conservare una sufficiente popolazione rurale e ad assicurare la produttività dell'agricoltura e, d'altro lato, a prendere le necessarie precauzioni in previsione di tempi di guerra.

L'articolo 64<sup>bis</sup> della Costituzione forma la base legale sulla quale si reggono i disposti legali del disegno di legge.

#### **7           Proposte concernenti mozioni e postulati**

Il postulato Biel invitava il nostro Collegio ad esaminare se non convenisse sopprimere i contingenti d'importazione foraggera e sostituirli con un sistema di ritiro. Orbene è stato stabilito, nel presente messaggio, che è inconcepibile sopprimere il contingentamento foraggero globale; su questo punto il postulato non può dunque essere soddisfatto. Per contro, il proposto sistema d'incanto, nella misura in cui garantisce una certa duttilità ed introduce un elemento concorrenziale nel mercato dei foraggi contingentati, va proprio nel senso del postulato e lo soddisfa.

La mozione Dreyer invitava, dal canto suo, il nostro Collegio a non proporre una proroga pura e semplice del decreto vigente bensì a riconsiderare tutto il sistema d'assegnazione dei contingenti in modo da evitare che esso ingenerasse una concentrazione a favore di pochi privilegiati. Orbene, circa la revisione dei contingenti foraggeri, il disegno di legge specifica proprio che occorre impedire una concentrazione eccessiva dei contingenti e appresta i mezzi adeguati all'uopo. Quanto ai contingenti speciali, che concernono gli articoli destinati all'alimentazione umana, basterà, anche in avvenire, per ottenere una maggiorazione, che il loro titolare dia la prova di poter smerciare una quantità maggiore di queste derrate nel settore alimentare. Le revisioni saranno fondate sull'utilizzo medio ai fini dell'alimentazione umana. Il disegno di legge dà dunque piena soddisfazione alla mozione. Per queste ragioni i testi qui commentati vanno tolti di ruolo.

# Legge federale sulla Società cooperativa svizzera dei cereali e dei foraggi

Disegno

del

---

*L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,*

visti gli articoli 28, 29, 31<sup>bis</sup> capoverso 3 lettere b ed e, nonché 64<sup>bis</sup> della Costituzione federale;

visto il messaggio del Consiglio federale del 7 dicembre 1981 <sup>1)</sup>,

*decreta:*

## **Sezione 1: Statuto giuridico**

**Art. 1** Forma, ragione sociale, sede, iscrizione al registro di commercio

<sup>1</sup> La Società cooperativa svizzera dei cereali e dei foraggi (CCF) (Schweizerische Genossenschaft für Getreide und Futtermittel GGF, Société coopérative suisse des céréales et matières fouragères CCF) è una società cooperativa di diritto pubblico, giusta l'articolo 829 del Codice delle obbligazioni <sup>2)</sup>, con sede a Berna.

<sup>2</sup> La Società è iscritta nel registro di commercio.

**Art. 2** Scopo

<sup>1</sup> La Società svolge i compiti affidatili dalla Confederazione, specie per quanto attiene al commercio esterno, alla politica agricola e all'approvvigionamento del Paese.

<sup>2</sup> La Società può svolgere attività di diritto privato in altri settori concernenti i suoi interessi.

<sup>3</sup> La Società non ha scopo lucrativo ed ogni suo eventuale avanzo va devoluto alla cassa federale.

**Art. 3** Diritto applicabile

<sup>1</sup> La Società è retta dai disposti del Codice delle obbligazioni <sup>2)</sup> sulla società cooperativa, dalla presente legge, nonché dal suo proprio statuto. Quest'ultimo può derogare ai disposti imperativi del Codice delle obbligazioni sulla società cooperativa unicamente se la presente legge lo consente, o lo esigono i compiti assegnati.

<sup>1)</sup> FF 1982 I 89

<sup>2)</sup> RS 220

<sup>2</sup> Lo statuto è valido solo se approvato dal Consiglio federale. Questo può dare istruzioni ai fini della sua elaborazione.

#### **Art. 4** Qualità di socio

<sup>1</sup> L'ammissione nella Società può venir sottoposta a condizioni. Sono però lecite solo le condizioni imposte dalla natura e dal compito della Società. Ogni candidato che soddisfa tali condizioni ha il diritto d'essere ammesso.

<sup>2</sup> Il recesso deve essere sempre possibile, previa disdetta entro ragionevole termine.

<sup>3</sup> Un socio può essere escluso solo se ha gravemente disatteso i propri obblighi.

#### **Art. 5** Diritti ed obblighi dei soci

<sup>1</sup> In Assemblea generale, i soci dispongono d'un voto per ogni quota sociale posseduta (art. 7).

<sup>2</sup> I soci, come anche i terzi che assumono obblighi contratti dai soci, devono, se i compiti della Società l'esigono, consentire a questa il libero accesso ai loro locali commerciali e industriali, permetterle di consultare inserti e giustificativi e darle ogni utile informazione.

<sup>3</sup> La Società riscuote emolumenti a copertura delle spese di svolgimento dei compiti assunti. La pertinente tariffa va approvata dal Dipartimento federale dell'economia pubblica.

#### **Art. 6** Organizzazione

La società definisce la propria organizzazione nello statuto. Ciò facendo, provvederà ad assicurare, ai suoi principali gruppi costitutivi, una ben ponderata rappresentanza nel Comitato.

#### **Art. 7** Capitale sociale

Ogni socio deve sottoscrivere una quota per costituire il capitale sociale. Lo statuto può disporre che i titolari di contingenti siano obbligati a sottoscrivere quote suppletive, in quantità determinata secondo l'entità del contingente.

#### **Art. 8** Salari ed indennità

<sup>1</sup> La Società stabilisce un regolamento del personale. Le condizioni d'assicurazione devono globalmente corrispondere a quelle per il personale federale. I disposti sull'indennizzo dei membri delle commissioni extraparlamentari, delle autorità e delle delegazioni si applicano analogicamente ai membri degli organi societari.

<sup>2</sup> Il regolamento del personale è sottoposto all'approvazione del Consiglio federale.

**Art. 9 Imponibilità**

La Società è unicamente soggetta all'imposta sul capitale sociale e sull'interesse per esso corrisposto.

**Art. 10 Insolvenza ed esecuzione forzata**

<sup>1</sup> Dandosi insolvenza o perdita di capitale, ai sensi dell'articolo 903 del Codice delle obbligazioni <sup>1)</sup>, la Società ne informa il Consiglio federale che prenderà i necessari provvedimenti.

<sup>2</sup> La Società può essere escussa solo in via di pignoramento o di realizzazione del pegno.

**Art. 11 Scioglimento**

Lo scioglimento della Società può essere deciso dal Consiglio federale che provvederà alla liquidazione. Quanto rimane dopo la liquidazione spetta alla Confederazione.

**Sezione 2: Compiti della Società in tema d'importazione**

**Art. 12 Diritto d'importare**

<sup>1</sup> Il Consiglio federale può attribuire alla Società il diritto esclusivo d'importare foraggi, paglia e strame, nonché merci della cui lavorazione possono essere ricavati foraggi. Di massima, la Società cederà tal diritto ai soci rilasciando loro un buono di sdoganamento. I soci ne useranno solo in nome proprio e per proprio conto.

<sup>2</sup> Se circostanze particolari lo giustificano, la Società può eccezionalmente acquistare direttamente la merce all'estero per assegnarla ai soci.

<sup>3</sup> Su istruzione dell'Ufficio dell'economia esterna, la Società obbliga i soci a ritirare talune merci per le quali detiene l'esclusiva d'importazione. Per il riparto di queste assegnazioni obbligatorie fanno stato i contingenti individuali. Quando l'importazione di queste merci non è quantitativamente limitata, la Società stabilisce una chiave di ripartizione, che, ordinariamente, verrà riscontrata ogni triennio ed adeguata alle variazioni importanti della situazione.

<sup>4</sup> La Società fissa nello statuto le modalità che i soci devono seguire per le importazioni vincolate a condizioni di diritto federale.

<sup>5</sup> Lo statuto regola la revoca del diritto d'importare, per grave violazione degli obblighi.

<sup>6</sup> Son fatte salve le prescrizioni e le istruzioni del Dipartimento federale dell'economia pubblica e dell'Ufficio dell'economia esterna.

<sup>1)</sup> RS 220

### **Art. 13** Contingente d'importazione

<sup>1</sup> La Società apre ai soci contingenti individuali per le merci che la Confederazione permette d'importare solo in quantità limitata.

<sup>2</sup> I contingenti sono regolati dallo statuto nel quadro delle disposizioni che seguono.

### **Art. 14** Contingenti foraggeri. Condizioni

<sup>1</sup> Può essere titolare d'un contingente individuale solo il socio che soddisfa le condizioni qui sotto elencate:

- a. il titolare, o un dirigente dell'azienda, deve avere conoscenza e pratica professionali sufficienti del commercio foraggero, interno ed internazionale;
- b. il socio è di fatto e permanentemente importatore di merci contingentate;
- c. il socio non opera in alcun'altra fase commerciale e non è vincolato, giuridicamente o economicamente, con altri titolari di contingente o aziende attive in altre fasi commerciali;
- d. egli rivende, senza lavorarla né miscelarla, per carro ferroviario o autocarro, la merce contingentata che importa; la rivendita concerne un'appropriata cerchia di clienti, giusta l'usuale distribuzione dei compiti nel ramo;
- e. egli dispone dei necessari mezzi finanziari, inclusi sufficienti fondi propri, per espletare i propri affari d'importazione e per rispondere ai propri obblighi in materia d'assegnazioni e riserve obbligatorie.

<sup>2</sup> Unicamente il socio che ne sia stato privo durante il precedente quinquennio può pretendere di ricevere un contingente d'importazione.

<sup>3</sup> La lettera c del capoverso 1 non si applica ai fatti avvenuti prima dell'entrata in vigore della presente legge. Per evitare casi rigorosi, la Società può consentire deroghe alla lettera d del capoverso 1.

### **Art. 15** Principi del contingentamento foraggero

<sup>1</sup> Il sistema di contingentamento va impostato in modo da:

- a. garantire che i contingenti vengano determinati, quanto possibile, secondo criteri d'efficienza del commercio d'importazione;
- b. evitare una eccessiva concentrazione o dispersione dei contingenti;
- c. consentire ai nuovi soci, che ne facciano domanda, un contingente idoneo ad avviare un'attività d'importazione economica solida.

<sup>2</sup> Una parte dei contingenti individuali deve, ogni tre anni, essere venduta all'incanto. Se le circostanze lo giustificano, il Dipartimento federale dell'economia pubblica può differire gli incanti.

<sup>3</sup> Per costituire la massa all'incanto si rescinderà, dai contingenti individuali, la parte non utilizzata, così da ridurli del 10-20 per cento.

<sup>4</sup> L'incanto può essere limitato all'entità della domanda. Parte della massa può essere oggetto d'incanto raggruppato. La Società stabilisce il massimo acquistabile per incanto, fissandolo tra il triplo e il quintuplo della parte rescissa secondo le percentuali suindicate.

<sup>5</sup> Un contingente individuale non deve superare il 15 per cento del contingente globale.

<sup>6</sup> Un contingente di 3000 tonnellate è assegnato ai nuovi soci al di fuori della predetta procedura, purché ne paghino la metà al prezzo medio risultante dal prossimo incanto.

<sup>7</sup> Il prodotto dell'incanto è versato al fondo per il promovimento della campicoltura e dello smercio dei suoi prodotti.

#### **Art. 16** Trasferimento di contingenti

<sup>1</sup> Un contingente individuale è trasferibile, 5 anni dopo l'acquisto, a chi

a. ritiri l'azienda con attivi e passivi e

b. soddisfi le condizioni per divenir socio e ricevere un contingente individuale.

<sup>2</sup> Se circostanze eccezionali lo giustificano, il trasferimento può avvenire anche senza l'assunzione di attivi e passivi; toccherà al Dipartimento federale dell'economia pubblica deciderne.

#### **Art. 17** Contingenti speciali

I contingenti speciali per determinate merci, previsti dalla legislazione federale, vanno fissati a nuovo ogni tre anni. All'uopo, l'utilizzo dei contingenti è criterio determinante.

### **Sezione 3: Competenze d'autorità federali**

#### **Art. 18** Vigilanza

<sup>1</sup> La Società sottostà alla vigilanza del Dipartimento federale dell'economia pubblica per quanto attiene all'esecuzione dei compiti delegati.

<sup>2</sup> Il Consiglio federale nomina il presidente della Società.

<sup>3</sup> Esso designa quali Dipartimenti ed Uffici federali devono essere rappresentati nelle sedute degli organi societari da delegati con voto consultivo.

<sup>4</sup> La Società deve fornire, ai competenti Dipartimenti ed Uffici che le richiedono, le informazioni relative all'esecuzione dei suoi compiti.

#### **Art. 19** Istruzioni

I Dipartimenti e gli uffici designati del Consiglio federale, consultata la Società, possono impartirle istruzioni per l'esecuzione dei suoi compiti.

## **Sezione 4: Protezione giuridica**

### **Art. 20 In generale**

<sup>1</sup> Salvi restando i capoversi 2 e 4, la protezione giuridica è retta dai disposti generali della procedura amministrativa.

<sup>2</sup> In caso di ricorso contro il ridimensionamento dei contingenti, giusta l'articolo 15, le modifiche pertinenti, notificate in tale occasione ai soci, restano valide sino alla crescita in giudicato della decisione sul ricorso. La decisione produce effetto a contare dall'inizio del trimestre successivo alla notifica. Ogni ridimensionamento d'un contingente individuale, così deciso, comporta un corrispondente riassetto del contingente globale.

<sup>3</sup> I concorrenti non sono legittimati a ricorrere.

<sup>4</sup> Nei casi in cui la normativa sulle società cooperative dispone il ricorso al giudice, tocca al Tribunale federale pronunciarsi nel quadro di un'azione di diritto amministrativo.

### **Art. 21 Pagamenti in danaro e garanzie**

Le decisioni cresciute in giudicato, prese dalla Società nell'ambito delle sue attribuzioni di diritto pubblico in merito a pagamenti in danaro o a garanzie, sono parificate alle sentenze esecutive in senso dell'articolo 80 della legge sull'esecuzione e sul fallimento<sup>1)</sup>.

## **Sezione 5: Disposizioni penali**

### **Art. 22 Infrazioni**

<sup>1</sup> Chiunque, intenzionalmente,

contravviene alla presente legge, ai disposti statuari sulla qualità di socio o sul contingentamento, o ai relativi disposti esecutivi;

disattende gli impegni assunti verso la Società circa l'impiego di importazioni vincolate a condizioni in virtù del diritto federale;

viola, nonostante avviso con comminatoria delle presenti sanzioni penali, le istruzioni impartite giusta l'articolo 19,

è punito con la multa fino a 10 000 franchi, se non si tratta di un reato più grave.

<sup>2</sup> Se il colpevole ha agito per negligenza, è punito con la multa fino a 2000 franchi.

<sup>3</sup> Sono applicabili gli articoli 113 e 114 della legge sull'agricoltura<sup>2)</sup>.

<sup>1)</sup> RS 281.1

<sup>2)</sup> RS 910.1

<sup>4</sup> Restano riservate le pene per le contravvenzioni disposte dalla legge sulle dogane <sup>1)</sup> e da quella del 30 settembre 1935 <sup>2)</sup> sulla preparazione della difesa nazionale economica.

**Art. 23** Infrazioni commesse in un'azienda

<sup>1</sup> Sono applicabili gli articoli 6 e 7 della legge sul diritto penale amministrativo<sup>3)</sup>.

<sup>2</sup> Una pena accessoria, ai sensi dell'articolo 114 della legge sull'agricoltura, può essere irrogata contro la persona giuridica, la comunità senza personalità giuridica, la ditta individuale, la corporazione o l'istituzione di diritto pubblico.

**Art. 24** Azione penale

L'azione penale spetta al Cantone.

**Sezione 6: Disposizioni finali**

**Art. 25** Modificazione del diritto vigente

Il decreto del 29 settembre 1953 <sup>4)</sup> sullo statuto del latte è modificato come segue:

*Art. 31 cpv. 3*

<sup>3</sup> Per esigenze di controllo, l'importazione delle merci gravate di sovrapprezzo è subordinata al rilascio di un permesso.

**Art. 26** Referendum ed entrata in vigore

<sup>1</sup> La presente legge è sottoposta al referendum facoltativo.

<sup>2</sup> Essa entra in vigore il 1° gennaio 1983.

<sup>1)</sup> RS 631.0

<sup>2)</sup> RS 531.01

<sup>3)</sup> RS 313.0

<sup>4)</sup> RS 916.350

## **Messaggio su una legge federale concernente la Società cooperativa svizzera dei cereali e dei foraggi del 7 dicembre 1981**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1982
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	03
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	81.078
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	26.01.1982
Date	
Data	
Seite	89-136
Page	
Pagina	
Ref. No	10 113 701

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.