

Foglio Federale

Berna, 17 maggio 1968

Anno LI

Volume I

N° 20

Si pubblica di regola una volta la settimana. Abbonamento annuo fr. 18, con allegata la Raccolta delle leggi federali. — Rivolgersi alla Tipografia Grassi e Co. (già Tipo-litografia Cantonale) Bellinzona — Telefono 092/5 18 71 — Ccp 65-690

9949

Messaggio del Consiglio federale all'Assemblea federale concernente la revisione del disciplinamento del mercato caseario

(Del 1° maggio 1968)

Onorevoli signori, Presidente e Consiglieri,

Ci pregiamo di sottoporvi un messaggio concernente la revisione del disciplinamento del mercato del formaggio.

I. INTRODUZIONE

Giusta l'articolo 26, capoverso 1, lettera *a*, della legge federale del 3 ottobre 1951 sull'agricoltura (RU 1953, 1133 - A XVI A 1), l'Assemblea federale può, tenuto conto degli interessi dell'economia nazionale, prendere opportune misure circa la produzione, la qualità, la fornitura e l'utilizzazione del latte e dei latticini, tanto per assicurare l'approvvigionamento regolare del Paese, quanto per agevolare lo smercio del latte a prezzi adeguati. Il vostro successivo decreto del 29 dicembre 1953 sullo statuto lattiero (RU 1953, 1172 - A XVI A 3), basato appunto sull'articolo che abbiamo or ora

citato, nonchè sugli articoli 24, 29, 30 e 59, comportava, nel suo capo IV, un complesso di norme per il «disciplinamento del mercato del formaggio», complesso normativo che, tuttavia, non è stato mai posto in vigore se non a titolo provvisorio.

Dopo uno studio approfondito delle questioni connesse col settore caseario, condotto da una commissione peritale e dalle autorità, il Legislativo, richiamandosi agli articoli 26 e 120 della legge sull'agricoltura, rimaneggiò, con decreto del 27 giugno 1957, il precitato capo IV dello statuto lattiero (RU 1957, 591 - A XVI A 3): tali nuove disposizioni, e cioè gli articoli da 12 a 14 *b*, resteranno però in vigore solo sino al 31 luglio 1968.

Ma già il 23 giugno 1961, il Dipartimento federale dell'economia pubblica incaricava un gruppo di lavoro di stabilire se convenisse proporre una riforma essenziale del regime vigente. Stante la complessità della problematica, il gruppo di lavoro fu in grado di consegnare un rapporto finale al capo del Dipartimento soltanto il 27 luglio 1965. Ispirandosi a questo rapporto, la Divisione dell'agricoltura procedette a redigerne uno più elaborato il quale fu, innanzi tutto, trasmesso alla Commissione dei cartelli, poscia sottoposto al preavviso dei Cantoni e delle cerchie economiche, conformemente all'articolo 32 della Costituzione federale. Le opinioni trasmesse, in seguito a questa procedura di consultazione, ci indussero a rimaneggiare sensibilmente il disegno (ma di ciò, più sotto, in un particolare capitolo) ed a tracciare così le linee direttive lungo le quali procedere nel reimpostare la commercializzazione del formaggio su basi del tutto nuove.

Precisiamo inoltre che, fondandoci sull'articolo 14 *b*, qui innanzi rammentato, abbiamo comunicato alle Camere federali le esperienze connesse con la revisione 1957 del disciplinamento del mercato caseario: abbiamo così indirizzato al Legislativo, già il 7 maggio 1963, un primo rapporto sull'opera dell'organismo comune (attualmente Unione svizzera del commercio del formaggio SA / convenzione casearia svizzera), istituito dall'articolo 12 dello statuto lattiero. In quel rapporto abbiamo espresso l'opinione che i lavori preparatori di un nuovo rimaneggiamento fondamentale del mercato caseario dovessero essere portati a conclusione abbastanza presto, affinché le Camere federali potessero pronunciarsi sulle modificazioni disegnate prima della revisione dei contingenti, prevista per il 1966. Le Camere approvarono poi questa nostra considerazione.

Tuttavia è divenuto rapidamente palese che i lavori preparatori avrebbero richiesto più tempo del previsto; conseguentemente ci è tornato impossibile presentarvi il progetto di modificazione sufficientemente per tempo affinché le disposizioni nuove potessero entrare in vigore il 1° agosto 1966. I contingenti non poterono comunque, a quella data, essere riveduti, in quanto le ragioni che si opponevano a una tale revisione si mostrarono molto più valide di quelle che la propugnavano. Per questa ragione, nel nostro

messaggio del 3 giugno 1966 concernente il differimento della revisione dei contingenti dell'Unione svizzera del commercio caseario, noi abbiamo proposto di soprassedere a ridimensionare i contingenti sino a nuovo ordine. Il Parlamento accettò questa nostra proposta con il decreto federale del 21 dicembre 1966 modificante lo statuto lattiero (RU 1966, 1722 - A XVI A 3).

II. IMPORTANZA PER L'AGRICOLTURA DELLA PRODUZIONE E DELLO SMERCIO DEL FORMAGGIO

A. Considerazioni generali

Conviene, innanzi tutto, rilevare il ruolo importante della produzione e della vendita del latte e dei latticini nel complesso della nostra attività agricola: il latte, da cui l'agricoltura trae un terzo circa del suo reddito lordo, occupa, sul piano economico, un posto altrettanto importante quanto la produzione di carne (bovina e suina). L'aliquota del latte, rispetto al detto reddito, risulta poi notevolmente superiore a quella della produzione vegetale (cereali, patate, barbabietole da zucchero, orticoltura, arboricoltura, viticoltura, ecc.).

Secondo la statistica lattiera nazionale, la produzione globale di latte si è costantemente accresciuta durante tutti gli anni passati 1934-1938: 26,5 milioni di quintali; 1963: 31,17 milioni; 1964: 30,38 milioni; 1965: 31,17 milioni e 1966: 31,53 milioni di quintali.

Le quantità di latte consumate nell'economia domestica rurale e nell'alimentazione del bestiame sono andate per contro diminuendo, in seguito alla recessione della popolazione agricola e all'accresciuto impiego di succedanei foraggieri. Le forniture di latte ai centri collettori, aumentate dunque nella doppia proporzione, sono state impiegate, in questi ultimi anni, come indicato nella seguente tabella:

Tavola 1

Utilizzazione del latte commerciale
(in migliaia di quintali ¹)

Anno	Latte commerciale			Latte trasformato			Esportazione Jogurt
	Totale forniture	di cui latte di consumo	di cui trasformazione tecnica	Formaggio	Burro, crema di consumo	Conserve lattee	
1934-1938	18 014	6 420	11 594	5 950	5 426	216	2 ²
1963	23 769	7 120	16 649	8 319	7 440	890	0
1964	23 303	7 120	16 183	8 713	6 550	920	0
1965	24 525	7 136	17 389	9 176	7 250	960	3
1966	24 939	7 051	17 888	9 462	7 500	920	6

1 Fonti:

- Diverse edizioni di «Statistiques et évaluations concernant l'agriculture et l'alimentation», della Segreteria dei contadini svizzeri, in Brugg;
- Diversi fascicoli di «Statistique laitière de la Suisse» della Segreteria dei contadini svizzeri, Brugg.

2 Latte fresco.

Da diversi anni, il consumo di latte nella popolazione non agricola permane stazionario: questo fatto, in connessione con l'aumento delle quantità di latte poste in commercio, ha cagionato un sensibile espandersi del volume di latte usato per trasformazioni tecniche, cosicchè le quantità impiegate nella fabbricazione del formaggio hanno finito, nel 1966, per divenire di circa il 60 per cento più elevate rispetto al livello d'anteguerra. La produzione casearia, per tutte le specie di formaggio, è dunque venuta crescendo come segue:

Tavola 2

Ripartizione dal 1963 al 1966 della produzione casearia nazionale,
secondo le sorte
(in quintali)

	1963	1964	1965	1966
Emmental	403 495	411 241	432 792	443 767
Gruyère	104 510	111 988	124 754	143 381
Altri formaggi da taglio, tutto grasso e $\frac{3}{4}$ grasso	14 002	13 697	15 021	13 315
Sbrinz	26 080	28 994	31 549	34 027
Totale sorte a pasta dura	548 087	565 920	604 116	634 490
Tilsit, tutto grasso	52 049	55 262	54 065	52 125
Appenzell, tutto grasso	14 336	19 542	22 372	23 742
Qualsiasi genere, semigrasso	5 905	5 480	4 956	4 588
Magri e quartograsso	8 062	8 045	8 534	7 001
A pasta molle e speciali semiduri	41 412	47 927	48 976	48 000
Produzione casearia totale rilevata	669 851	702 176	743 019	769 946
Formaggi alpini e parte della pro- duzione vallesana	26 002	25 567	26 964	27 085
Con erbe, di Glarona	4 147	4 257	4 017	3 969
Produzione casearia totale, giusta statistica lattiera	700 000	732 000	774 000	801 000

Da questa tavola si desume che i formaggi delle sorte dette «dell'Unione» (e cioè Emmental, Groviera e Sbrinz) costituiscono assieme l'aliquota maggiore della produzione casearia svizzera. La loro fabbricazione è venuta

continuamente incrementandosi, come anche del resto quella del formaggio di Appenzello tutto grasso.

Le importazioni di formaggio, dal canto loro, sono però andate anche esse aumentando in modo massiccio, come lo mostra la tavola qui di seguito:

Tavola 3

Consumo totale di formaggio in Svizzera

Anno	Produzione indigena q	Importazioni q	Esportazioni q	Andamento riserve q	Consumo totale q	Consumo a testa per anno kg
1934/38	507 000	17 803	183 773	+ 3 768	337 262	8,1
1963	700 000	105 546	329 117	— 6 031	482 460	8,3
1964	732 000	116 082	330 534	+12 660	504 888	8,6
1965	774 000	124 547	354 251	+16 263	528 033	8,8
1966	801 000	133 963	400 084	+ 7 506	527 373	8,7

Donde si trae anche che la parte dei formaggi stranieri nel consumo totale è venuta, in questi ultimi tempi, costantemente aumentando, per toccare, nel 1966, circa il 25 per cento, contro appena il 22 per cento nel 1963.

Il consumo per abitante rimane a lungo stazionario, salvo un lieve aumento temporaneo dal 1963 al 1965, ma prende poi a calare dal 1966. Va comunque rilevato che, nel consumo suddetto, l'aliquota del formaggio indigeno è diminuita mentre è aumentata quella della produzione straniera.

B. Esportazioni di formaggio

1. In generale

Le cifre suindicate dimostrano chiaramente che, oltre al consumo nazionale di latte e latticini, anche le nostre tradizionali esportazioni assumono un'importanza prevalente nel processo di smercio dei prodotti lattieri.

La parte preponderante delle derrate agricole esportate è costituita dai derivati del latte. Nel 1966 infatti, le nostre esportazioni in questo settore superarono i 270 milioni di franchi e rappresentarono circa il 73 per cento del valore dei prodotti agricoli esportati (escluso il cioccolato). Questa forte aliquota rileva l'importanza dell'esportazione dei latticini e segnatamente del formaggio a pasta dura.

2. Bilancio del commercio esterno dell'industria lattiera

L'evoluzione delle esportazioni di latte e latticini è illustrata dalla tavola seguente:

Bilancio del commercio esterno dell'industria lattiera negli anni 1937/39 e dal 1963 al 1966

	1937/39	1963	1964	1965	1966
<i>Esportazione, di cui prodotti scelti</i>					
Formaggio a pasta dura carrì	1602	2617	2599	2833	3295
Formaggio a pasta molle carrì	1	3,4	2,9	4,6	5,6
Formaggio in scatola e senza crosta carrì	356	646	679	684	675
Polvere di latte, farina latte ¹ carrì	128	469	447	430	427
Latte condensato, latte sterilizzato carrì	619	470	521	584	760
Totale delle esportazioni, convertito in latte fresco ²	2,51	4,26	4,25	4,55	5,12
<i>Importazione, di cui prodotti scelti</i>					
Formaggio a pasta dura carrì	54	688	768	826	886
Formaggio a pasta molle carrì	107	294	310	348	369
Formaggio in scatola e senza crosta carrì	—	73	83	72	84
Polvere di latte, farina latte ¹ carrì	8	456	1200	1951	1147
Latte condensato carrì	0,5	697	464	509	550
Crema e polvere di crema carrì	1,5	34	46	69	86
Burro carrì	138	262	1082	626	486
Totale delle importazioni, convertito in latte fresco	0,63	2,35	4,67	3,66	3,50
Totale delle importazioni, senza burro, convertito in latte fresco					
Eccedenza d'importazione, convertita in latte fresco					
Eccedenza d'esportazione, convertita in latte fresco					
Eccedenza d'esportazione, senza burro, convertito in latte fresco					
mio q					
mio q					
mio q					
mio q					

1 La farina latte, nella nuova tariffa doganale, non figura più con la polvere di latte (0402.10), ma sotto la voce 1902.01

2 Escluse le forniture alle opere assistenziali internazionali.

3 Eccedenza d'importazione

Dalla tavola precedente risulta che le nostre esportazioni in latticini, convertite nell'equivalente volume di latte fresco, sono salite, dai 2,51 milioni della media degli anni 1937/1939, ai 5,12 milioni del 1966. Tale aumento è principalmente dovuto all'incremento delle esportazioni di formaggio a pasta dura e di formaggio fuso.

Ma anche le importazioni di prodotti lattieri si sono accresciute. Tuttavia, ove s'escludano gli acquisti di burro estero (precipuamente intesi a fornire i mezzi necessari a ridurre il prezzo dei latticini e a promuovere lo smercio), i dati concernenti il 1966 rilevano, rispetto agli anni precedenti, ancora una notevole eccedenza d'esportazione.

3. Esportazione di formaggio svizzero

Illustreremo in seguito esaurientemente l'importanza dell'esportazione di formaggio a pasta dura e le condizioni che caratterizzano il mercato estero.

I dati disponibili sul commercio mondiale provano che il nostro paese si annovera, dopo l'Olanda, la Nuova Zelanda, la Danimarca e la Francia, tra i maggiori esportatori di formaggio. I nostri principali acquirenti sono l'Italia, la Francia, la Germania dell'Ovest e gli Stati Uniti d'America. I dati concernenti le nostre esportazioni (quantità, valore e prezzi medi) sono compendati nella tavola seguente:

Tavola 5

Esportazione di formaggio svizzero in forme ¹
(Emmental, gruyère e sbrinz) dal 1963 al 1966 (anni civili)

Paesi di destinazione	1963	1964	1965	1966
<i>a. Esportazioni in q</i>				
Italia	105 154	93 098	101 526	120 138
Francia	55 315	59 018	68 997	75 921
Germania dell'ovest	30 282	32 331	32 885	42 773
Belgio/Lussemburgo	22 452	23 351	24 514	27 843
Gran Bretagna	2 846	4 097	3 779	3 970
Svezia	3 780	4 077	3 905	3 640
USA	32 893	33 704	32 317	38 899
Altri paesi	10 681	13 527	15 020	17 234
Totale	263 403	263 203	282 943	330 418
<i>b. Esportazioni in 1000 fr.</i>				
Italia	51 257	50 243	58 834	67 701
Francia	30 943	33 829	40 098	45 927
Germania dell'ovest	14 415	16 255	17 604	22 508
Belgio/Lussemburgo	10 513	11 867	14 238	16 317
Gran Bretagna	1 390	2 006	1 860	1 919
Svezia	2 126	2 406	2 446	2 357
USA	19 795	21 001	20 863	23 951
Altri paesi	5 219	6 716	7 928	9 160
Totale	135 658	144 323	163 871	189 840
<i>c. Prezzo medio per q in fr. ²</i>				
Italia	487.45	539.68	579.50	563.53
Francia	559.40	573.20	581.15	604.93
Germania dell'ovest	476.—	502.78	535.32	526.23
Belgio/Lussemburgo	468.25	508.19	580.80	586.02
Gran Bretagna	488.35	489.53	492.21	483.45
Svezia	562.50	590.17	626.27	647.56
USA	601.80	623.08	645.58	615.72
Altri paesi	488.80	496.46	527.82	531.49
Totale	514.45	548.33	578.49	572.96
<p>1 Dati forniti dall'Unione svizzera del commercio del formaggio SA. 2 Valore medio secondo la statistica doganale.</p>				

Dal prospetto precedente risulta che la Svizzera, negli ultimi anni, potè incrementare le esportazioni di formaggio a pasta dura per quantità e per valore. A tale riguardo va però osservato che sino al 1965, l'aumento in valore è stato proporzionalmente più ingente dell'incremento quantitativo. Nel 1966 inoltre, il prezzo medio all'esportazione ha subito una lieve diminuzione.

Non va tuttavia dimenticato che il prezzo di base del latte è stato aumentato, dal 1963 al 1966, di 6 centesimi per k/l, ciò che ha prodotto un rialzo di 70 franchi per q, in cifra tonda, del prezzo di costo dei formaggi dell'Unione. Tale aumento non potè essere integralmente compensato, con la maggiorazione del prezzo di vendita durante lo stesso periodo, cosicchè le perdite per q di formaggio esportato furono più elevate nel 1966 che nel 1963. Tali perdite, ancorchè notevoli, si giustificano nel quadro del piano burro/formaggio, secondo il quale è data la priorità alla produzione casearia fintanto che siffatto modo d'impiego del latte provoca, a quantità uguali, perdite inferiori alla trasformazione del latte in burro.

III. FINALITÀ DEL DISCIPLINAMENTO DEL MERCATO CASEARIO

Tratteremo ora principalmente i formaggi delle sorte dette dell'unione, ovvero quelli che devono essere forniti all'organizzazione comune, istituita in virtù dell'articolo 12 del decreto sullo statuto del latte. Come già rilevammo, trattasi precipuamente dell'emmental, del groviera e dello sbrinz.

Secondo le norme vigenti, lo scopo del disciplinamento caseario è definito come segue (art. 12 del decreto sullo statuto del latte):

¹ L'Unione centrale dei produttori svizzeri di latte, l'Unione svizzera degli acquirenti di latte, l'Unione svizzera degli esportatori di formaggio e le ditte che esercitano il commercio all'ingrosso del formaggio sono tenute a prendere tutte le misure appropriate per:

- a. migliorare la qualità del formaggio;
- b. garantire un disciplinato approvvigionamento del paese in formaggio, come pure sostenere e sviluppare la vendita di questo prodotto, nel paese e all'estero, a prezzi che, per quanto possibile, corrispondano al prezzo di base del latte stabilito dal Consiglio federale (art. 4);
- c. promuovere la fabbricazione e facilitare lo smercio di specialità dell'economia alpestre.

² Le federazioni e le ditte sopra indicate, per adempire i compiti loro attribuiti nel primo capoverso del presente articolo, devono disciplinare opportunamente il mercato del formaggio e istituire, entro questi limiti, un'organizzazione comune per il commercio all'ingrosso del formaggio (designata qui di seguito «organizzazione comune») ora: «Unione svizzera del commercio del formaggio S.A./Convenzione svizzera del formaggio»), conformandosi alle disposizioni degli articoli che

seguono. Dette federazioni, per adempire questi compiti, possono imporre alle loro sezioni obblighi corrispondenti.

La finalità primordiale dell'ordinamento caseario è quindi di assicurare un prezzo del latte al produttore che, per quanto possibile, sia in grado di coprire le spese e limiti al minimo l'onere federale e gli ostacoli alla libertà di commercio e d'industria.

Oggi ancora, l'approvvigionamento del paese con formaggio assume ovviamente un'importanza primordiale. Infatti, con i prezzi ottenuti nello smercio interno, le perdite sono sensibilmente inferiori a quelle riscontrate nell'esportazione. Occorrerà quindi dedicare al mercato interno ogni particolare attenzione ed incrementarlo, tanto più che il consumo di formaggio svizzero per abitante ha ora tendenza a diminuire. Non va però taciuto che il 60 per cento circa della produzione di formaggi dell'unione è presentemente esportata e che anche in futuro non vi sarà altra possibilità di smercio della quantità rimasta invenduta sui mercati indigeni. Ne consegue che è indispensabile conservare i nostri tradizionali mercati; in altri termini, l'esportazione riveste un'importanza uguale al consumo nel paese.

Come è noto, la Confederazione, attraverso il cosiddetto conto lattiero, si addossa, di principio, le perdite complessive risultanti dallo smercio dei formaggi dell'Unione. Non va però dimenticato che, allo scopo di limitare, per quanto possibile, le perdite conseguite nell'utilizzazione del latte, la priorità va accordata, nel quadro del programma di fabbricazione, alla produzione di formaggio e di conserve di latte.

Ancorchè la Confederazione, addossandosi la compensazione delle perdite, si assuma interamente il compito, finora svolto dall'Unione centrale dei produttori svizzeri di latte (unione centrale), di sostenere i prezzi, i produttori di latte commerciale sono tenuti a pagare una parte delle spese. Conseguentemente, ogniqualevolta il presente messaggio si riferirà alla copertura, da parte della Confederazione, delle perdite risultanti dallo smercio dei formaggi sottoposti all'obbligo di fornitura all'Unione, si dovrà presupporre che una parte di detta copertura spetta ai produttori. Il suddetto sistema di finanziamento, con ogni probabilità, non potrà essere mutato neppure in avvenire; occorrerà pertanto evitare, nel limite consentito, le perdite cagionate dallo smercio del formaggio.

Per questi motivi, siamo del parere che lo scopo del vigente statuto del latte sia realistico e che debba quindi essere mantenuto nel nuovo ordinamento (art. 1 del disegno). Infatti la produzione casearia dev'essere avvalorata in modo che le perdite ascritte alla Confederazione, nel quadro del conto lattiero, siano ridotte al minimo indispensabile.

IV. REGIME ATTUALE

A. Evoluzione del disciplinamento del mercato caseario

Qui appresso, ci limitiamo a compendiare l'evoluzione del disciplinamento del mercato caseario, poichè, per disteso, già l'abbiamo esposto nel nostro messaggio del 13 febbraio 1953 illustrante il progetto di decreto sullo statuto lattiero, come anche nel nostro messaggio del 5 febbraio 1957 sulla modifica del suo capitolo quarto «disciplinamento del mercato del formaggio».

Per l'essenziale, la regolamentazione del mercato del formaggio risale al 1914. In quell'anno, i commercianti e i fabbricanti della branca (e con ciò indirettamente i produttori di latte) si videro minacciati da un crollo generale dei prezzi in seguito alla cessazione delle esportazioni, fino allora massicce. Queste difficoltà obbligarono i produttori di latte e i commercianti ad unirsi, sotto gli auspici del Dipartimento federale dell'economia pubblica e della Segreteria dei contadini; essi fondarono così la società cooperativa di esportatori svizzeri di formaggio, che raggruppò le ditte del commercio e l'Emmental SA, società commerciale di produttori di latte. Nel corso degli anni di guerra, la cooperativa ricevette dapprima il monopolio delle esportazioni, poi anche quello dell'acquisto del formaggio. Allorchè, finite le ostilità, s'ebbe, nel 1920, il ritiro della Confederazione dalla cooperativa, poi l'abolizione del monopolio d'acquisto, i gruppi del settore caseario decisero, insorgendo nuove difficoltà di smercio, di creare una cooperativa, l'unione svizzera del commercio del formaggio (qui di seguito «l'unione») senza la partecipazione nè la collaborazione della Confederazione. Nel 1925, un nuovo membro, l'unione svizzera degli acquirenti di latte, venne a confluire nell'organismo comune, il quale finì così col raggruppare, già allora, tutte le associazioni interessate alla produzione e all'avvaloramento del formaggio. Da allora, il cerchio dei partecipanti è rimasto immutato. Ancorchè, nel corso degli anni, l'unione abbia subito qualche riorganizzazione, i suoi fondamenti non furono mai modificati. Una prima riorganizzazione ebbe infatti luogo nel 1936. Nel 1942, la cooperativa divenne un sindacato dell'economia di guerra. Essendo questo stato sciolto nel 1948, se ne approfittò per riorganizzare completamente l'unione; per tener conto della revisione del diritto delle obbligazioni, si rinunciò alla forma della cooperativa e si scelse lo statuto di una società doppia, vale a dire una società anonima combinata con una società semplice (unione svizzera del commercio di formaggio SA/convenzione casearia svizzera). Questo statuto è stato conservato fino ad oggi, malgrado la nuova revisione del 1957.

B. Principali aspetti della revisione 1957

1. Considerazioni generali

Come già menzionato, il quarto capitolo «disciplinamento del mercato del formaggio» dello statuto lattiero (art. 12 a 14 b) fu sottoposto a revisione nel 1957. In questa occasione, il legislatore attribuì all'unione certi compiti concernenti il diritto pubblico (art. 12 riprodotto in estenso nel capitolo che tratta delle finalità della regolamentazione del mercato caseario). All'epoca, le Camere federali rinunciarono a fare dell'unione un organismo di diritto pubblico. Essa rimase dunque una società doppia di diritto privato, composta dei gruppi interessati alla commercializzazione del formaggio.

Il legislatore non si limitò tuttavia a definire in modo generale i compiti pubblicistici incombenti all'organismo comune, bensì regolò in dettaglio anche l'attuazione dei compiti assegnati nel decreto sullo statuto lattiero. Perciò l'ammissione di nuove ditte dovette fare oggetto di disposizioni particolareggiate e dovette essere istituita la revisione periodica dei contingenti, intesa ad adattare alle capacità delle differenti ditte il sistema rigido dei contingenti in vigore fino allora. Il decreto così riveduto contiene inoltre, in quanto elementi secondari, dei disposti regolanti i trasferimenti spontanei od obbligatori di merce, la limitazione dell'acquisto della produzione casearia e la partecipazione degli interessati alle perdite provocate dal deterioramento qualitativo. Infine, si formulò a nuovo il diritto di ricorso contro le decisioni dell'Unione concernenti i compiti di diritto pubblico ad essa conferiti. Lo statuto di diritto privato dell'unione non è stato, per contro, affatto toccato dalla funzione di diritto pubblico di cui essa è parzialmente stata investita.

Per precisione aggiungiamo che la questione della copertura delle eventuali perdite da parte della Confederazione non si è posta durante la revisione del 1957, date le condizioni di utilizzazione esistenti allora. Per i dettagli della regolamentazione riveduta del mercato caseario e la loro portata, rinviando al nostro messaggio del 5 febbraio 1957 concernente appunto detta revisione, nonchè al primo rapporto del 7 maggio 1963 sull'attività dell'organismo comune, come anche al nostro messaggio del 3 giugno 1966 relativo al differimento della revisione dei contingenti 1966. Ci limitiamo perciò, qui di seguito, ad un semplice riassunto.

2. Agevolazione delle condizioni d'ammissione di nuovi membri

Le condizioni per l'ammissione di nuovi membri erano prima tanto restrittive da condurre in realtà all'istituzione del «*numerus clausus*». In occasione della revisione del disciplinamento del mercato caseario, fu ingiunto all'organismo comune di accettare le ditte che sollecitassero la qualità di membro ove esse soddisfacessero a certe condizioni (art. 12 a del decreto

sullo statuto lattiero). Si tagliavano così alla radice le critiche formulate contro l'esclusivismo dell'antico sistema.

In virtù del detto articolo 12 *b*, i nuovi membri hanno diritto ad un contingente iniziale di formaggio di 1500 quintali.

La cura di ripartire quest'ultimo in contingenti di specialità fu, nella misura del possibile, affidata al neoassociato e all'unione, che agiscono di comune accordo.

3. Revisioni periodiche dei contingenti

Le quote-parti delle ditte commerciali affiliate all'unione hanno un'importanza essenziale in materia di commercializzazione del formaggio. La produzione annuale delle sorte di formaggio, dette dell'unione (emmental, gruyère, sbrinz), vien effettivamente attribuita alle ditte del commercio secondo il sistema dei contingenti individuali. Oggi, ogni membro dell'unione ha il diritto, ma pure il dovere, di prendere a suo carico la parte della produzione che corrisponde alla sua quota.

Fino al 1957, le quote-parti rimasero relativamente stabili, le capacità particolari di una ditta non incidendo sul contingente. Per permettere di meglio adattare questo sistema all'attività commerciale, il legislatore dovette dunque introdurre, come menzionammo, il principio della revisione periodica dei contingenti. I contingenti furono, in occasione della revisione, per prima cosa ridotti e le frazioni di contingenti rese così disponibili furono in seguito attribuite alle ditte che si erano distinte per le loro particolari capacità, nel corso del periodo in questione (art. 12 *d* e 12 *c* del decreto sullo statuto lattiero).

La prima revisione, prescritta per il 1° agosto 1958, fu eseguita il 1° agosto 1960, date le difficoltà riscontrate per la messa a punto delle prescrizioni esecutive. La seconda ebbe luogo il 1° agosto 1962. Una terza avrebbe dovuto aver luogo il 1° agosto 1966, senonchè, il 21 dicembre 1966, le Camere federali decisero di differirla fino a nuovo ordine.

4. Trasferimenti volontari e obbligatori

I trasferimenti di merce che non sono il frutto di una costrizione esercitata dall'unione, sono chiamati trasferimenti volontari. Essi permettono di far giungere il formaggio all'associato che può utilizzarlo al miglior prezzo, ciò che serve l'interesse nazionale. È per questa ragione che il nuovo articolo 12 *f* del decreto sullo statuto del latte ha incaricato l'unione di assicurare i trasferimenti volontari.

Questi trasferimenti non bastano tuttavia a garantire la tempestiva commerciabilità del formaggio al prezzo più favorevole, poichè essi presuppongono che le ditte siano disposte a cedere la merce di cui esse non

hanno l'impiego prima che la qualità delle scorte sia alterata. Ecco perchè lo stesso articolo del decreto sullo statuto del latte ha pure incaricato l'unione d'istituire, oltre ai trasferimenti volontari, dei trasferimenti obbligatori che le consentano di ordinare una cessione della merce a certe condizioni.

5. Limitazione del ritiro delle produzioni di caseifici

Per la revisione della regolamentazione del mercato del formaggio si era dell'avviso che le ditte commerciali dovessero, di massima, essere impedito di acquistare produzioni casearie annuali superanti i quantitativi da esse direttamente smerciabili, affinchè tali produzioni potessero venir meglio ripartite fra gli associati. Ecco perchè l'articolo 12 g del decreto sullo statuto del latte prescrive che una ditta non può acquistare nuove produzioni di formaggio allorchè quelle di cui essa si è già assicurata la fornitura per contratto raggiungono la quantità a cui il suo contingente le dà diritto, maggiorata del 20 per cento (30% se la quota-parte è inferiore a 3000 q).

6. Partecipazione degli interessati ai rischi del commercio

Prima della revisione, l'opinione pubblica rimproverava inoltre alla regolamentazione in vigore di escludere le ditte da una grande parte dei rischi inerenti al commercio del formaggio. Ecco perchè l'articolo 12 h del decreto sullo statuto del latte obbliga l'unione, onde favorire la produzione di formaggi di qualità, a vigilare segnatamente che i produttori di latte, i caseifici e i commercianti assumano un'equa parte dei rischi inerenti al commercio del formaggio.

C. Esame critico dell'attuale regolamentazione del mercato caseario

1. Considerazioni generali

Dappresso esamineremo diversi problemi già trattati nel nostro primo rapporto sull'esercizio dell'organismo comune. Per le questioni di dettaglio, rinviamo alle spiegazioni colà menzionate.

2. Mitigazione dei requisiti d'ammissione di nuovi membri

A contare dall'entrata in vigore del nuovo regime sono state ammesse diciassette nuove ditte. Poichè, quattro di esse, hanno ceduto l'attivo ed il passivo ad altri associati ed uno dei nuovi associati ha disdetto la sua qualifica di membro, a contare dal 1957, l'aumento effettivo dei membri dell'unione è stato di dodici unità.

Da tale data, l'applicazione del principio della «porta aperta a certe condizioni» ha permesso di superare l'ostacolo costituito dal tanto criticato principio del «*numerus clausus*».

L'ammissione di nuovi membri fu a tal punto liberalizzata che si dovettero accettare anche alcune nuove ditte che non disponevano delle qualifiche commerciali e dell'indipendenza previste dal legislatore. Visto che vieppiù si manifesta nei paesi esportatori una concentrazione del commercio caseario e che la razionalizzazione della commercializzazione è ormai divenuta una necessità, è auspicabile che il nuovo ordinamento contempri un irrigidimento delle condizioni d'ammissione, pur senza infirmare il principio della «porta aperta a certe condizioni».

3. *Obbligo di consegna della merce*

Il decreto sullo statuto del latte non prevede alcuna disposizione circa l'obbligo di consegna dei prodotti caseari all'organismo comune. Detto obbligo è attualmente disciplinato dalla convenzione casearia svizzera (art. 8 e 9) di diritto privato. Giusta detta convenzione, l'unione centrale e l'unione svizzera dei compratori di latte sono tenute a consegnare all'unione la totalità della produzione casearia dei loro membri semprechè si tratti di prodotti commercializzati dall'unione. Sono esonerate e, di conseguenza, sfuggono a detto obbligo le quantità necessarie al rifornimento del ramo caseario (riserva locale) e gli 80 vagoni di 10 tonnellate rappresentanti il contingente federativo prelevato sulla produzione propria.

Giusta l'articolo 37 della convenzione casearia svizzera, l'unione centrale ha diritto, quale «contingente federativo», a 313 vagoni di prodotti caseari dei tipi soggiacenti all'obbligo di consegna, di cui 80, come già osservato, possono essere prelevati sulla produzione propria senza essere contabilizzati dall'unione. Il saldo del contingente (233 vagoni) è acquistato alle ditte associate all'unione, quest'ultima deve tuttavia versare certe prestazioni al fondo di sostegno dei prezzi dell'unione centrale.

Le infrazioni commesse da casari federati, circa l'obbligo di consegna della merce, sono punite, conformemente al diritto privato, con multe convenzionali. I casari non federati benchè fruente delle agevolazioni offerte dall'ordinamento del mercato caseario (protezione dei prezzi e del margine d'utile, propaganda, miglioramento della qualità, ecc.), non soggiacciono all'obbligo di consegna. Detti casari sono invero assai poco numerosi e il volume della merce che immettono sul mercato è di poco conto. Cionostante anche piccole quantità di prodotti caseari possono, secondo le circostanze, perturbare il mercato specialmente ove si tratti di merci che non possiedono i necessari requisiti di commercializzazione. È di conseguenza opportuno esaminare la possibilità di ovviare a detto inconveniente.

4. Ripartizione della merce

a. Revisione periodica dei contingenti

Con la revisione periodica dei contingenti il legislatore desiderava, come si è visto, conferire maggior elasticità al sistema di contingentamento. Si voleva evitare che si continuasse a rimproverare al regime d'impedire a ditte capaci e attive di svilupparsi a causa della rigidità dei contingenti, mentre altre ditte potevano cavarsela con sforzi minori, grazie al loro contingente.

Il regime così corretto sembra aver raggiunto solo parzialmente lo scopo. Esso implica per di più gravi inconvenienti sinora ignorati o ai quali si attribuiva allora troppo poca importanza. I rimproveri che si muovono presentemente a questo regime sono i seguenti:

- il sistema dei contingenti provocherebbe una vera psicosi e condurrebbe sempre più alla pratica del dumping;
- si darebbe troppa importanza al giro d'affari nell'apprezzamento dell'attività individuale dei membri;
- gli sforzi compiuti nel campo della qualità sarebbero insufficientemente ricompensati;
- il sistema delle cessioni per via di trasferimenti obbligatori avrebbe funzionato male perchè, procedendo a revisioni dei contingenti, tali cessioni avrebbero causato una diminuzione del contingente dei membri dell'unione che avevano ceduto della merce;
- la repressione, all'atto di effettuare delle revisioni di contingenti, delle infrazioni alle prescrizioni dell'unione concernenti le vendite colpirebbe gli associati in modo disuguale e troppo severo;
- nel suo complesso l'ordinamento sarebbe troppo complicato e cagionerebbe un enorme aumento del lavoro amministrativo.

È appunto per effetto di tali inconvenienti che il 21 dicembre 1966 le camere hanno deciso, come l'abbiamo già rilevato più volte, di procrastinare sino a nuovo avviso la revisione dei contingenti che sarebbe dovuta essere effettuata il 1° agosto dello stesso anno. È uopo esaminare ora in qual modo detti inconvenienti possano essere soppressi.

b. Trasferimenti volontari o obbligatori di merci

Dopo l'entrata in vigore dell'ordinamento riveduto del mercato del formaggio, i trasferimenti volontari crebbero in modo repentino. Si presume che il fatto di tenerne conto in occasione della prima revisione dei contingenti abbia causato non soltanto dei trasferimenti reali, ma anche delle transazioni fittizie, dettate dalla necessità non di fornire a un cliente la merce che gli aggrada, bensì d'accrescere il volume delle vendite e d'ottenere

così un contingente più alto. Tale ipotesi è corroborata dalla diminuzione generale dei trasferimenti volontari dopo la seconda revisione dei contingenti, la quale dava loro minor importanza.

Dopo la revisione del 1957, non si è praticamente riscontrato alcun trasferimento obbligatorio. Se la quantità di merce così trasferita è molto esigua, ciò è segnatamente dovuto al fatto che le cessioni implicano delle riduzioni di contingente. Per tal motivo le ditte hanno cercato di eludere i trasferimenti obbligatori intensificando i trasferimenti volontari nei limiti delle disposizioni legali.

È quindi opportuno esaminare se l'istituzione dei trasferimenti obbligatori non potrebbe essere sistemata in modo da potervi ricorrere in maggior misura in caso di bisogno.

5. Commercializzazione del formaggio all'interno del paese

a. Considerazioni generali

Esistono più modi d'avviare verso il consumatore le sorte di formaggio trattate dall'unione. La via più breve è quella della vendita diretta dal fabbricante al consumatore. È il caso del formaggio della riserva locale che non è sottoposta alla fornitura obbligatoria. Se il formaggio è preso in consegna dagli associati dell'unione, per conto di quest'ultima, il modo più semplice di commercializzazione è la via diretta che conduce da tali associati al consumatore attraverso il commercio al minuto.

Tali modi di commercializzazione non sono tuttavia gli unici; la ditta associata all'unione può pure vendere il formaggio a grossisti indigeni («ristourniers»). Quest'ultimi formano in generale l'anello intermedio posto tra la ditta che prende in consegna la merce al caseificio e il commerciante al minuto che la vende al consumatore. Essi svolgono una funzione importante, soprattutto quando trattasi di rifornire dei piccoli spacci o di approvvigionare delle regioni in cui non trovasi alcuna ditta associata all'unione.

Per quanto riguarda la commercializzazione, dobbiamo ancora accennare alla parte svolta dalle federazioni lattiere regionali. Alcune si procurano il formaggio nei limiti del contingente di federazione di 80 carri prelevato sulle fabbricazioni proprie, vale a dire rivolgendosi alle società di caseifici presso le quali dette federazioni acquistano il latte da trasformare. 233 carri sono presi in consegna presso ditte affiliate dalle federazioni che hanno diritto a tale contingente. Certe altre dispongono d'un contingente a ristorno di circa 170 carri complessivamente. Il resto della merce è fornito loro da ditte affiliate o dai «ristourniers». Le federazioni forniscono non solamente del formaggio alle loro società lattiere, ai loro propri spacci e ad altri negozi, bensì anche a grandi imprese del commercio al minuto.

Rileviamo che le cooperative d'acquisto e le organizzazioni centrali delle grandi imprese del commercio al minuto sono dei membri dell'organismo comune il cui contingente varia da un caso all'altro. La quantità di formaggio alla quale la loro quota parte dà diritto è tuttavia nettamente inferiore al bisogno globale delle loro organizzazioni locali di vendita al minuto. Ne consegue che i membri di dette società cooperative d'acquisto e delle grandi imprese del commercio al minuto si procurano della merce anche presso ditte associate, federazioni lattiere o commercianti ristourniers.

b. Regolamento della situazione dei grossisti indigeni

I grossisti indigeni non sono membri dell'unione. I rapporti tra il grossista e quest'ultima sono regolati da un contratto di diritto privato. Per coprire le sue spese e a titolo di utile dell'impresa, il grossista indigeno riceve, per quintale computabile sul contingente, il ribasso regolamentare di quantità più un margine fisso, a carico dell'unione, che ascende presentemente a 24 franchi il quintale. I contingenti individuali dei grossisti sono verificati periodicamente. I membri dell'unione ricevono l'intero margine fissato per le vendite nel paese, senza tener conto se il formaggio giunge direttamente al commerciante al minuto o per il tramite di un grossista indigeno. Da ciò risulta che la commercializzazione in Svizzera del formaggio di sorte dell'unione cagiona in parte il pagamento di due margini del commercio all'ingrosso.

La commercializzazione del formaggio non può essere reputata razionale quando delle notevoli quantità di formaggio non sono fornite direttamente dai membri dell'unione agli acquirenti all'ingrosso — ciò che sarebbe più confacente — ma sono consegnate per il tramite d'un grossista indigeno, a spese della Confederazione. È vero che l'unione ha cercato di rimediare a tale situazione applicando nuove disposizioni sul mercato indigeno. Dette nuove disposizioni, che sono entrate in vigore il 1° agosto 1965, stabiliscono segnatamente che l'unione accorda un'indennità di funzione alle grandi imprese del commercio al minuto e alle cooperative d'acquisto che possiedono i loro propri depositi, quand'esse s'approvvigionano direttamente presso ditte associate. Il margine di ritorno è invece ridotto quando le imprese che fruiscono di un'indennità di funzione s'approvvigionano presso grossisti indigeni. Le esperienze fatte finora dimostrano che tali disposizioni possono migliorare le condizioni in una certa misura, senza però modificarle radicalmente.

Non esistono per il momento delle disposizioni di diritto pubblico che regolano le condizioni dei grossisti indigeni. A contare dal 1959, il Consiglio federale si è tuttavia espresso, ogniqualvolta se ne presentava l'occasione, sul volume totale del contingente e sull'importanza del margine, dato che questi due fattori influiscono sui conti dell'unione e quindi sulle prestazioni della Confederazione.

c. Fronte di difesa dei prezzi

La vendita del formaggio all'interno del paese si fonda sull'esistenza di un fronte di difesa dei prezzi formatosi tra le ditte associate e i grossisti indigeni da un canto e i commercianti al minuto dall'altro canto. Un complesso di contratti e accordi in materia di prezzo tendono a mantenere tale fronte. Anche se nelle cerchie interessate nessuno se ne lagna, resta nondimeno il fatto che gli accordi stipulati non sono sempre osservati. È difficile stabilire se i prezzi sono stati oggetto di concessioni ed è pertanto altrettanto difficile verificare se il fronte non sia stato scosso.

d. Conclusioni

Ciò che abbiamo esposto fa risaltare il carattere oltremodo complesso dell'odierno ordinamento del mercato indigeno. Detto regime inoltre non è pienamente razionale. Occorre quindi esaminare in qual modo sia possibile risanare tale situazione.

6. Commercializzazione del formaggio all'estero

a. Regime del permesso d'esportazione

Allorchè si procedette alla revisione dell'ordinamento del mercato del formaggio, l'articolo 13 del decreto sullo statuto del latte fu ripreso tale quale. Il decreto del Consiglio federale del 30 dicembre 1953, concernente la sorveglianza sull'esportazione del formaggio (RU 1953, 1254; 1959, 1743) regola le formalità d'applicazione. Secondo tale decreto, l'esportazione del formaggio è subordinata all'autorizzazione della Divisione dell'agricoltura del Dipartimento federale dell'economia pubblica. Detto regime non dà più piena soddisfazione, non foss'altro a causa del volume dei lavori amministrativi ch'esso implica. Bisognerà quindi determinare le modificazioni necessarie.

b. Osservanza dei prezzi all'esportazione

Secondo l'odierno ordinamento, il consiglio d'amministrazione dell'unione fissa i prezzi ai quali il formaggio sarà venduto su questo o quel mercato d'esportazione. Il Consiglio federale non si è finora mai espresso su questo punto. L'unione adatta tali prezzi allo stato dei mercati. Per ogni sorta di formaggio essa li fissa secondo la destinazione e la qualità delle merci (prezzi fissi); qualsiasi differenza verso il basso o verso l'alto è vietata (cfr. convenzione svizzera sul formaggio, art. 47). Giusta l'articolo 54 di tale convenzione, le contravvenzioni alle prescrizioni di vendita stabilite dall'unione sono repressive mediante un avvertimento o una multa convenzionale di fr. 20 000.— al massimo. Benchè tale repressione entri nel campo del di-

ritto privato, essa è seguita, sotto l'odierno regime, da conseguenze derivanti dal diritto pubblico. Infatti l'articolo 12, capoverso 2 del decreto sullo statuto del latte priva i colpevoli dell'aumento di contingente che spetterebbe loro in occasione delle revisioni periodiche.

La prospettiva di tali revisioni periodiche dei contingenti ha incitato un gran numero di grossisti a praticare il dumping al fine di accrescere il volume delle loro vendite. Essi speravano di ottenere con questo mezzo un aumento del loro contingente o di evitarne almeno una riduzione. Si sentivano così costretti ad agire senza tener conto dei prezzi e delle condizioni imposti dall'unione, anche se il loro regolamento dei conti era formalmente corretto. Nel mese di luglio 1958 le esportazioni sottoprezzo sono state particolarmente frequenti e forti; esse si sono poscia ripetute in proporzioni non trascurabili. La rarità della merce nel 1964 e durante una parte del 1965 ha momentaneamente indotto gli interessati a mostrarsi più fedeli alla tariffa imposta. Nel 1966 la situazione si è nuovamente guastata da questo lato. Le infrazioni si sono moltiplicate. Rileviamo in modo generale che certe offerte al ribasso possono manifestarsi anche nell'ambito della competizione normale, conforme alle leggi del mercato, perfino in manzanza di psicosi in tale campo e di pressioni eccessive esercitate sul prezzo dall'offerta.

Dal lato giuridico, l'odierno ordinamento non soddisfa dato che per eseguire un compito di diritto pubblico si istituiscono dei prezzi fissi senza avere i mezzi di farli rispettare. Infatti è molto difficile fornire la prova dell'esistenza di un'offerta al ribasso. Così, non si è registrato nessun caso di tal genere a carico dei grossisti, procedendo alla prima revisione dei contingenti. Durante il periodo susseguente, quattro associati furono avvertiti o multati a causa di dumping e dieci per altre infrazioni alle prescrizioni di vendita dell'unione. A queste quattordici ditte non fu assegnato alcun aumento di contingente in occasione della seconda revisione.

Nella cerchia dei grossisti si è lasciato intendere che tali casi non sono stati i soli; non è possibile addurre la prova del contrario. Per contro ci si può riferire all'ordinamento, in sè stesso sufficientemente chiaro, dell'articolo 12 e, capoverso 2 del decreto sullo statuto del latte, che non concede alcun aumento di contingenti alle ditte che hanno violato le prescrizioni in materia di vendita. Ma tale disposizione si è rivelata troppo rigida e non abbastanza differenziata; segnatamente essa non permette d'adattare la pena all'importanza dell'infrazione. Il nuovo ordinamento del mercato del formaggio dovrà tener conto di tali inconvenienti.

c. L'obbligo d'esportare

Come si è visto, l'affiliazione all'unione implica presentemente l'obbligo di prendere in consegna la merce che essa attribuisce ai suoi associati. Le quantità di formaggio prodotte, superanti notevolmente quelle che è pos-

sibile smerciare nel paese, devono essere vendute in gran parte all'estero. Si è tenuto conto finora di tale necessità costringendo le ditte associate ad esportare parte del loro contingente di formaggio Emmental (art. 12 *a*, cpv. 1, lett. *g* e art. 12 *d*, cpv. 1, lett. *d* del decreto sullo statuto del latte). Le ditte commerciali che non raggiungevano interamente il limite imposto tentavano con tutti i mezzi di spacciare all'estero la quantità minima richiesta per evitare così una riduzione del loro contingente. Esse potevano generalmente conseguire tale scopo solo praticando l'offerta al ribasso. Tale disposizione dovrà pure essere oggetto d'esame.

7. Problemi strutturali

Il pagamento di margini fissi e d'indennità di giacenza all'intenzione delle piccole ditte, il contingentamento come pure la protezione pluriennale contro la concorrenza hanno agevolato la sussistenza di imprese commerciali la cui gestione razionale lasciava alquanto a desiderare. Alcune disposizioni disciplinanti la revisione dei contingenti possono parimenti aver ostacolato il miglioramento delle strutture al livello dei grossisti.

8. Finanziamento

a. Considerazioni generali

La tavola seguente evidenzia che, a contare dall'esercizio 1953/1954, i conti dell'unione hanno chiuso con perdite sempre maggiori. La causa va, d'un canto, ricercata nell'aumento del prezzo base del latte e nel conseguente aumento del costo dei prodotti caseari a cui fecero riscontro utili di commercializzazione sempre minori. D'altro canto, il decreto sullo statuto del latte stabilisce il principio secondo cui la fabbricazione di prodotti caseari dev'essere considerata redditizia fintanto che il suo sviluppo è fonte di perdite minori di quelle causate dalla trasformazione in burro di una stessa quantità di latte. Il volume della produzione casearia opera, di conseguenza, come secondo fattore sull'ampiezza del deficit dell'unione. Le perdite di commercializzazione dei prodotti caseari dell'unione non sono imputabili a detto organismo od ai suoi membri, bensì vanno ricercate nel fatto che il prezzo base del latte è ormai troppo elevato in rapporto ai prezzi praticati all'esportazione e al desiderio d'accrescere la produzione casearia.

Con il passare del tempo, le perdite dovute alla valorizzazione dei prodotti caseari dell'unione hanno raggiunto un livello tale che gli interessati e, segnatamente, l'unione centrale (a cui incombe, giusta la convenzione casearia svizzera, la maggior parte del disavanzo) non sono più in grado di assumerle. È per quest'ultimo motivo che noi, il 16 ottobre 1959, abbiamo deciso di portare, a contare dall'esercizio 1955/56, a carico dei poteri pubblici parte di dette perdite.

I sussidi federali aumentarono d'anno in anno. A contare dall'esercizio 1960/61, la Confederazione s'impegnò ad assumere la totalità del disavanzo non imputabile a negligenze di gestione dell'unione, purchè la valorizzazione sia avvenuta nell'interesse pubblico (decreto del Consiglio federale del 31 ottobre 1961).

Poichè il prezzo del latte è un fattore fondamentale del reddito agricolo è indispensabile che esso, come finora, assicuri la copertura delle spese. Vista l'inconsistenza della probabilità d'un cambiamento delle condizioni di vendita sui mercati esteri tale da garantire, ai prodotti caseari svizzeri, un prezzo suscettibile di evitare altre perdite, possiamo affermare che, in futuro, la situazione finanziaria dell'organismo comune non sarà diversa da quella attuale.

Prima dell'esercizio 1960/61 l'unione godeva di piena libertà d'azione poichè la vigilanza federale era esercitata unicamente dal profilo contabile. Oggigiorno la situazione è assai evoluta. Infatti, le autorità federali hanno la facoltà, per ogni decisione suscettiva d'influire sui risultati finanziari dell'esercizio dell'unione, di vagliare se ed in quale misura le spese diano diritto ad una sovvenzione.

b. Pagamento d'interessi sul capitale-azioni

Viste le condizioni descritte gli azionisti non percepiscono, da anni, alcun dividendo sul capitale versato. L'assunzione federale delle perdite toglie praticamente al capitale-azioni dell'unione svizzera per il commercio caseario SA il carattere di capitale sociale tramutandolo in un insieme di fondi, non fruttiferi, messi a disposizione dagli azionisti. Questo stato di cose non rientra certamente nella normalità. Di conseguenza è necessario ricercare una soluzione che preveda il pagamento d'un interesse sul capitale azionario.

9. Statuto giuridico dell'unione

Come già abbiamo visto, l'unione è, oggigiorno una società di diritto privato a doppia personalità, cioè una società anonima combinata con una società semplice. Il decreto sullo statuto del latte conferisce a detto organismo funzioni di diritto pubblico per le quali soggiace già ora alla vigilanza della Confederazione (art. 14 a e 35). Di conseguenza, il direttore della divisione dell'agricoltura e quello dell'amministrazione delle finanze partecipano, a titolo consultivo, alle sedute del consiglio e del comitato d'amministrazione dell'unione. Essi vegliano affinchè l'organismo ossequi la missione conferitagli dal decreto sullo statuto del latte e rispetti le relative prescrizioni come pure le istruzioni del Consiglio federale, o altre disposizioni concernenti detta società a doppia personalità giuridica. I rappresentanti della

Confederazione devono informare il Dipartimento dell'economia pubblica circa ogni provvedimento contrario alle sopraccitate missioni, prescrizioni, istruzioni o disposizioni.

Dall'adozione dell'attuale regime, la situazione è ulteriormente evoluta poichè la Confederazione, a contare dall'esercizio 1960/61, assume la totalità delle perdite dell'unione.

L'adempimento delle funzioni di diritto pubblico affidate all'unione è d'interesse generale e non solo particolare dei partecipanti a detto organismo.

Se l'interesse particolare detta il conseguimento di margini sempre più alti ed un prezzo più basso di quelli praticati dalla concorrenza estera, dal canto suo la Confederazione deve vegliare affinchè i fondi pubblici siano destinati a coprire le perdite solo nella misura in cui ciò sia indispensabile. Di conseguenza gli interessi dello Stato non sono necessariamente coincidenti con quelli dei partecipanti, fatto, quest'ultimo, di portata tutt'altro che trascurabile.

Come già esposto, la Confederazione è rappresentata in seno all'organismo comune. I suoi delegati partecipano ai dibattiti del consiglio e del comitato d'amministrazione ma a titolo puramente consultivo. L'articolo 762 del Codice delle obbligazioni dà, ad ogni società anonima, la facoltà di includere nei suoi statuti una disposizione che conferisca alla Confederazione il diritto di delegare, in seno agli organi amministrativi, dei rappresentanti, non necessariamente azionisti, con diritti ed obblighi uguali a quelli degli altri membri. In effetti, finora, non si è mai ricorso a questa possibilità. Anche se in avvenire le cose dovessero cambiare non è tuttavia lecito attendersi che la Confederazione benefici di una rappresentanza in grado di salvaguardare i suoi interessi.

La partecipazione dei delegati federali agli organi dell'unione può, ad esempio, stimolare quest'ultimi a tener conto, in sede di decisione, dell'interesse dello Stato, ma se dette decisioni dovessero perseguire scopi contrari, l'attuale ordinamento giuridico, non darebbe, ai delegati federali, alcun valido strumento d'opposizione. Infatti, la loro azione si limiterebbe ad informare il Dipartimento federale dell'economia pubblica invitandolo, nel contempo, a sollecitare l'invio, da parte del Consiglio federale, delle pertinenti istruzioni all'organismo comune.

A questo scopo sarebbe necessario emanare un pertinente decreto, il che esigerebbe l'elaborazione di proposte e, all'occorrenza, la raccolta di una documentazione supplementare. Di conseguenza trascorrerebbe un certo lasso di tempo fra i provvedimenti dell'unione e la nostra decisione.

Concludiamo affermando che è indispensabile ricercare il modo di salvaguardare l'interesse pubblico senza tuttavia ostacolare l'attività dell'organismo comune nè paralizzare lo spirito d'iniziativa e la volontà dei membri intesi a fronteggiare la concorrenza.

V. LAVORI PRELIMINARI ALLA REVISIONE DELL'ATTUALE ORDINAMENTO

A. Rapporto del 7 maggio 1963

L'ordinamento del mercato caseario, riveduto nel 1957, conteneva diverse innovazioni. Giusta l'articolo 14 *b* del decreto sullo statuto del latte, il Consiglio federale è incaricato di presentare periodicamente alle Camere un rapporto sull'attività dell'unione come pure proposte circa il mantenimento o la revisione dell'ordinamento. Il primo rapporto doveva essere discusso in parlamento nella sessione del dicembre 1962, ciò tuttavia non fu possibile in quanto era nostro desiderio incorporare anche la seconda revisione dei contingenti, i cui risultati non si conobbero che in primavera, posticipando così al 7 maggio 1963 la presentazione del primo rapporto sull'organismo comune, conformemente all'articolo 12 del sopraccitato decreto (attualmente l'unione svizzera per il commercio caseario SA / convenzione casearia svizzera).

Il rapporto commentava dettagliatamente gli effetti delle nuove disposizioni disciplinanti il mercato caseario come pure le esperienze acquisite mediante detto ordinamento le cui insufficienze erano esposte minuziosamente. Purtroppo, all'epoca, non fu possibile indicare valide soluzioni alle difficoltà riscontrate in quanto i problemi posti non erano ancora sufficientemente delucidati. Di conseguenza il rapporto non menzionava alcuna proposta circa la modifica dell'ordinamento in vigore.

B. Il gruppo di lavoro per lo studio dell'ordinamento del mercato caseario

Per vagliare l'opportunità di presentare alle Camere non soltanto un rapporto bensì anche proposte di riforma dell'attuale ordinamento, il Dipartimento federale dell'economia pubblica istituì, il 23 giugno 1961, un gruppo di lavoro a cui fu affidato il compito di:

Studiare, in base al programma di trasformazione del latte, il modo di produzione e di commercializzazione dei prodotti caseari dell'unione come pure il loro cammino fino ai dettaglianti o agli acquirenti esteri. Elaborare, senza tener conto delle passate contingenze storiche, eventuali migliorie concernenti, segnatamente, la qualità come pure la razionalizzazione della produzione e della commercializzazione. I problemi produttivi d'ordine tecnico non rientrano nelle competenze del gruppo di lavoro.

Quest'ultimo svolse la missione affidatagli esaminando particolareggiatamente la materia sopraesposta ed abbozzando alcune soluzioni transitorie che sintetizzò, a conclusione dei lavori, dopo aver adottato un piano operativo d'ordine generale.

Per meglio documentarsi ed approfondire le proprie conoscenze, il gruppo di lavoro ha proceduto a diversi sopralluoghi, sondaggi e scambi di opinioni. Esso ha inoltre sollecitato il parere scritto, di periti e di persone direttamente interessate, su questioni di dettaglio come pure circa un avam-progetto redatto dal gruppo di lavoro. Le dichiarazioni e gli altri documenti all'uopo forniti furono utilizzati con il procedere dei lavori.

Quest'ultimi si protrassero per lungo tempo in quanto la complessità dei problemi sollevati lo richiedeva ed il gruppo di lavoro preferiva studiare a fondo le diverse soluzioni prospettate e le relative possibilità d'applicazione.

Il gruppo consegnò poi, il 27 luglio 1965, il rapporto concernente l'ordinamento del mercato caseario.

C. I lavori preparatori della Divisione dell'agricoltura

Fondandosi sul rapporto finale del gruppo di lavoro, la divisione dell'agricoltura ne ha allestito un altro circa la reimpostazione dell'ordinamento del mercato caseario, come pure un disegno di legge relativo alla commercializzazione del formaggio. Tali progetti sono datati del 14 e 15 marzo 1966. Ne schizziamo qui appresso i tratti principali.

Rispetto al regime attuale, la principale modificazione proposta concerneva la trasformazione dell'unione in una società cooperativa di diritto pubblico. Si teneva in tal modo conto del fatto che la maggior parte dell'attività dell'organismo comune consiste attualmente nei compiti di diritto pubblico demandatigli e che la Confederazione copre oggidì l'insieme delle perdite risultanti dalla valorizzazione del formaggio delle specie da consegnare obbligatoriamente. Con tutta probabilità ciò continuerà anche in avvenire. Importante comunque è il fatto, che l'istituzione di una società cooperativa di diritto pubblico non significava che il commercio del formaggio dovesse essere statizzato. Come avremo modo di mostrarlo più oltre i progetti allestiti accrescevano la libertà di commercio nei diversi settori.

Per quanto concerne la qualità di membro della società cooperativa, era stato previsto che gli associati avrebbero dovuto adempiere talune condizioni, che dovevano essere giustificate rispetto ai compiti della società, e permettere l'ammissione di ditte gestite in modo razionale. Queste condizioni erano connesse alle conoscenze tecniche e commerciali richieste, alla garanzia quanto al rispetto degli obblighi finanziari e di altra natura, come pure all'obbligo di conseguire una determinata cifra d'affari. L'istituzione di una clausola del bisogno era dichiarata inammissibile. A' termini del progetto di legge, il fatto di adempiere le condizioni richieste non dava diritto a diventare membro della società cooperativa.

Quanto alla consegna del formaggio alla società cooperativa e alla presa a carico da parte di quest'ultima, i progetti proponevano di commutare l'obbligo di diritto privato in un obbligo fondato sul diritto pubblico. I progetti conferivano inoltre al Consiglio federale la competenza di determinare le specie di formaggio che dovevano essere obbligatoriamente consegnate e che la società cooperativa era tenuta a ritirare. Un'altra disposizione trattava dell'importanza del provvedimento. I fabbricanti di formaggio che non erano affiliati né ad una sezione dell'unione svizzera degli acquirenti di latte né all'unione centrale beneficiavano essi pure del prezzo intero di presa a carico. Essi erano nondimeno tenuti, nell'interesse di una compensazione adeguata dei vantaggi e degli oneri, di pagare alla Confederazione una tassa calcolata secondo la quantità della merce fornita. È il Consiglio federale che avrebbe fissato l'aliquota di questa tassa, il cui prodotto, secondo il progetto, doveva essere messo a disposizione della società cooperativa come contributo dei non affiliati alle spese di amministrazione.

Il progetto non limitava più l'acquisto in caseificio, contrariamente a quanto praticato fino allora. Per contro, esso manteneva il regime della protezione di questi acquisti, che soggiace al diritto privato. Vanno intese, con ciò, le disposizioni contrattuali dell'unione che, in talune condizioni, vietano ad una ditta B di acquistare la produzione pesata precedentemente da una ditta A.

Il fatto che il sistema dei contingenti dovesse essere soppresso, alla scadenza di un termine di cinque anni, riveste un'importanza del tutto speciale. Durante il periodo transitorio, la merce sarebbe stata aggiudicata agli associati in parte secondo il contingente loro assegnato e in parte sul conto di una riserva. Il sistema della riserva doveva permettere di alleviare progressivamente il regime rigido dei contingenti e diventare infine l'unico modo di ripartizione della merce.

In materia di commercializzazione, era previsto che la società cooperativa avrebbe fissato, d'intesa con i rappresentanti della Confederazione, i prezzi di cessione del formaggio delle specie da consegnare obbligatoriamente. I prezzi di rivendita nel paese ed all'estero sarebbero stati di massima liberi, salvo per quanto concerne le forniture all'industria dei formaggi fusi.

Insorgendo una situazione eccezionale, il Consiglio federale era inoltre autorizzato ad incaricare la società cooperativa di stabilire i prezzi di rivendita per taluni mercati esteri con i margini corrispondenti agli associati. Se la fissazione dei prezzi e dei margini non avesse permesso di risanare i mercati, il Consiglio federale avrebbe potuto, secondo il progetto di legge, contingentare le vendite o, dato il caso, centralizzare le esportazioni a destinazione del paese che entrava in linea di conto.

Un'altra disposizione del disegno di legge, che rivestiva una certa importanza, era quella secondo cui all'unione centrale, all'unione svizzera degli

acquirenti di latte e alle loro sezioni, come pure alle ditte associate ed ai fabbricanti di formaggio delle specie da consegnare obbligatoriamente era vietato di praticare un commercio con i formaggi esteri simili a quelli delle varietà dell'unione.

Occorre, infine, ancora rilevare che il disegno di legge subordinava l'esportazione del formaggio al regime del permesso. Il rilascio di quest'ultimo sarebbe stato in particolare vincolato alla condizione che il mercato interno fosse sufficientemente provvisto di formaggi di buona qualità a prezzi adeguati. Inoltre, il Consiglio federale era autorizzato a promulgare delle prescrizioni circa l'età e la qualità del formaggio destinato all'esportazione. Il permesso poteva, inoltre, essere concesso soltanto nel caso in cui le eventuali restrizioni quantitative imposte dal Consiglio federale in vista di risanare i mercati fossero adempiute.

D. L'avviso della commissione dei cartelli

La commissione dei cartelli si è pronunciata, nel suo rapporto del 23 giugno 1966, sui progetti del mese di marzo 1966 schizzati qui sopra. Essa si compiace degli alleggerimenti apportati quanto alla restrizione della concorrenza, segnatamente dell'abbandono progressivo del sistema dei contingenti in vigore e della liberazione dei prezzi di rivendita da parte dei membri della società cooperativa, in quanto ciò costituisce un passo decisivo verso una maggiore libertà di commercio. La commissione rilevava che l'alleviamento del sistema dei contingenti e il suo abbandono successivo erano di natura tale da eliminare i sotterfugi nella ripartizione della merce, da aprire una via più razionale ed economica possibile in materia di collocamento del formaggio, e da por termine ai privilegi risultati dal regime in vigore. Secondo il parere della commissione dei cartelli, l'abolizione del sistema dei contingenti dev'essere facilitata attraverso la politica dei prezzi. La liberazione dei prezzi di rivendita deve, grazie alle pressioni esercitate dalle forze del mercato, dare tutta la sua efficacia in vista dell'abbandono del sistema dei contingenti e comportare un risanamento delle strutture. Il commercio all'ingrosso essendo troppo sviluppato, secondo le dichiarazioni delle cerchie interessate, questi provvedimenti, che tendono a ridurre il numero delle ditte che praticano un commercio di formaggio all'ingrosso e in conseguenza a provocare una concentrazione del commercio all'ingrosso, possono essere considerati come opportuni.

D'altronde, la commissione dei cartelli ha rilevato che i progetti in questione creavano dei nuovi ostacoli alla libertà del commercio o non riducevano quelli già esistenti in misura corrispondente ai principi del nuovo sistema di ripartizione della merce e della liberazione dei prezzi di rivendita. Si tratterebbe, innanzi tutto, della questione di istituire un obbligo di diritto pubblico relativo alla consegna del formaggio, di assumere un sistema di

compensazione dei vantaggi e degli oneri e di mantenere la protezione degli acquisti in caseificio, come pure del contratto con l'industria dei formaggi fusi e delle prescrizioni relative al commercio dei formaggi esteri. Per giudicare i citati ostacoli alla libertà di commercio bisognerebbe partire dall'idea che il nuovo regolamento del mercato del formaggio voglia limitare al minimo gli oneri finanziari della Confederazione.

Quanto alla trasformazione in disposizione di diritto pubblico dell'obbligo di diritto privato relativo alla consegna del formaggio, la commissione dei cartelli rilevava che questo provvedimento impedirebbe di mettere sul mercato dei formaggi dell'unione fuorchè nell'ambito del regolamento ufficiale. In tal modo i non affiliati perderebbero ogni possibilità di fare concorrenza. Questa restrizione della libertà di commercio sembra tuttavia necessaria per evitare che delle perturbazioni del mercato non abbiano a minacciare tutto l'edificio del regolamento. Un tale pericolo potrebbe segnatamente avverarsi nel caso in cui un grande acquirente si ritirasse dall'unione per approvvigionarsi presso formaggiai non affiliati. La commissione dei cartelli domandava che il progetto di rapporto desse maggiori precisioni al riguardo.

La commissione dei cartelli approvava di massima il sistema di compensazione previsto dei vantaggio e degli oneri, che non doveva obbligare indirettamente gli interessati a diventare membri delle associazioni dei produttori o degli acquirenti di latte. A suo avviso, sarebbe stato opportuno badare di non fissare l'aliquota della tassa ad un livello corrispondente a quello delle quote che i membri delle associazioni sono tenuti a pagare. Un tasso inferiore a tale somma è necessario in quanto, per effetto della loro affiliazione, i membri delle associazioni possono fruire di vantaggi che non sono in rapporto diretto con il regolamento del mercato del formaggio.

La commissione dei cartelli raccomandava inoltre di riesaminare il problema della protezione dell'acquisto in caseificio. Era stata conservata questa protezione in quanto le produzioni di qualità non interessano soltanto il commerciante che le ha prese precedentemente a carico, bensì altri ancora. Potrebbe succedere che quest'ultimi siano tentati ad acquistarli concedendo vantaggi finanziari al formaggiaio. Simili concessioni potrebbero incidere sfavorevolmente sul reddito dei commerci di formaggio all'ingrosso ed incitarli a domandare una diminuzione del prezzo di cessione della merce. Per contro, agli occhi della commissione dei cartelli, un prezzo maggiore entrebbe in linea di conto soltanto se il commerciante concedesse al fabbricante dei vantaggi che andassero oltre i prezzi ufficiali. La citata commissione non concepiva pertanto che la Confederazione potesse essere indotta a ridurre i prezzi di cessione. Considerata la lieve importanza della protezione degli acquisti in caseificio, dal profilo della libertà di concorrenza, la commissione dei cartelli ha tuttavia rinunciato a proporre una modificazione del progetto.

Il disegno di legge prevedeva una deroga al principio della libertà dei prezzi di rivendita. Le forniture all'industria dei formaggi fusi dovevano, in

effetti, continuare con l'applicazione di prezzi fissi. Il contratto con questa industria, con il quale era stipulato un obbligo di fornitura e di presa a carico di merce, doveva essere mantenuto ulteriormente. La commissione dei cartelli approvava questa soluzione, in quanto questa avrebbe permesso di limitare al minimo le perdite derivanti dalla valorizzazione del formaggio di seconda qualità.

La commissione dei cartelli stimava che il divieto di praticare del commercio con formaggi esteri fosse giustificato, in quanto nulla avrebbe dovuto ostacolare la messa in commercio del formaggio delle specie dell'unione. Essa partiva tuttavia dall'idea che detto divieto non dovesse servire da pretesto per stabilire restrizioni suppletorie all'importazione.

E. Il messaggio relativo all'aggiornamento della revisione dei contingenti 1966

A' sensi dell'articolo 12 *d* del decreto sullo statuto del latte, una terza revisione dei contingenti avrebbe dovuto aver luogo il 1° agosto 1966. Tuttavia, nelle deliberazioni relative al nostro primo rapporto del 7 maggio 1963 circa l'attività dell'organismo comune, previsto dall'articolo 12 del decreto sullo statuto del latte, le camere furono del parere che i lavori preliminari relativi alla rielaborazione di un regolamento del mercato del formaggio dovessero essere condotti a termine con sollecitudine, affinché il parlamento potesse pronunciarsi sulle modificazioni necessarie prima della revisione dei contingenti, prevista per il 1966. All'epoca, si credeva ancora che un nuovo regolamento avrebbe potuto entrare in vigore a tale data. Per fare ciò, sarebbe stato necessario sottoporre alle camere un messaggio sul nuovo regolamento nel corso della sessione invernale 1965. Dai capitoli che precedono emerge chiaramente come ciò non sia potuto essere attuato, nonostante gli sforzi compiuti al riguardo, segnatamente a motivo della complessità dei problemi posti. Dopo aver soppesato i vantaggi e gli inconvenienti, abbiamo conseguentemente proposto alle camere, il 3 giugno 1966, di aggiornare fino a nuovo ordine la revisione dei contingenti prevista per il 1° agosto 1966. Il parlamento ha condiviso questa proposta il 21 dicembre dello stesso anno.

F. Il rapporto del 20 aprile 1967 della divisione dell'agricoltura sulla riforma dell'ordinamento del mercato caseario

Tosto che la commissione dei cartelli ci ebbe comunicato il suo parere, nell'estate 1966, i progetti furono rimessi all'unione e ai suoi contraenti, su loro richiesta, affinché le cerchie interessate all'ordinamento del mercato del formaggio potessero pronunciarsi prima della procedura di consultazione

prescritta dall'articolo 32 della Costituzione. I loro pareri contemplavano nuove proposte che dovettero essere studiate. Nell'autunno 1966, in occasione dei dibattiti parlamentari sul progetto d'aggiornamento della revisione dei contingenti, il nuovo ordinamento formò pure oggetto di obiezioni di principio. I progetti dovettero quindi essere modificati in conseguenza. Ne risultò che il nuovo rapporto della divisione dell'agricoltura sulla revisione dell'ordinamento del mercato del formaggio non poté essere sottoposto all'esame dei Cantoni e delle organizzazioni economiche prima del 20 aprile 1967.

Nel complesso, il rapporto partiva dall'idea che bisognava, nell'ambito delle condizioni esistenti, tendere ad un ordinamento più liberale possibile, che comportasse soltanto pochi interventi nell'attività economica degli interessati.

Come già il progetto del 15 marzo 1966, il rapporto del 20 aprile 1967 preconizzava di trasformare l'unione in una società cooperativa di diritto pubblico. Poichè la Confederazione sopportava l'insieme delle perdite di questo organismo, si ritenne necessario estendere il diritto di vigilanza della Confederazione e di rafforzare la salvaguardia dei suoi interessi. L'interesse pubblico non si confonde necessariamente, in una simile situazione, con quello dei membri dell'unione, e gli organi dirigenti dell'organismo comune possono essere coinvolti in un conflitto d'interessi. Si reputò pertanto indispensabile che il Consiglio federale procedesse alla nomina di un consiglio direttivo della società cooperativa, compreso il presidente del consiglio d'amministrazione. Ciò sarebbe stato tuttavia possibile soltanto se l'unione fosse commutata in un'istituzione di diritto pubblico.

Secondo la formula ritenuta a quell'epoca, la Confederazione si vedeva concedere un ampio diritto di vigilanza e d'ordinamento rispetto alla società cooperativa. Per giunta, era previsto il computo di un interesse adeguato sul capitale della società, indipendentemente dal risultato d'esercizio.

Secondo il rapporto della divisione dell'agricoltura e il progetto del mese di marzo 1966, delle ditte dotate di spirito d'iniziativa e capaci di sviluppare i loro affari dovevano poter essere accolte in seno alla cooperativa. Di conseguenza, l'ammissione di nuovi membri non poteva essere vincolata ad una clausola del bisogno. Rispetto all'ordinamento in vigore, le condizioni connesse alla qualità di membro erano rafforzate e diversi provvedimenti volti a risanare la struttura del commercio di formaggio all'ingrosso erano previsti. Il fatto di adempiere le condizioni dava il diritto di diventare membro della società cooperativa.

Per quanto attiene alla fornitura e alla presa a carico della merce, era ripresa la proposta, formulata nell'avamprogetto, di trasformare l'obbligo di diritto privato in una disposizione di diritto pubblico che ci incaricasse di determinare le specie di formaggio da consegnare obbligatoriamente. Si

voleva in tal modo evitare che del formaggio potesse essere messo in commercio fuori dall'ordinamento col rischio di perburbarlo. In compenso di quest'obbligo, veniva istituita la presa a carico della società cooperativa. Era inoltre proposto di rinunciare all'attuale limitazione dell'acquisto in caseificio da parte degli associati.

Contrariamente a quanto previsto nei progetti del mese di marzo 1966, il sistema dei contingenti in vigore doveva essere abbandonato già sin dall'inizio. La relazione intercorrente tra la domanda e l'offerta di formaggio determinava il volume di merce che poteva essere assegnato ad una ditta nel corso di un certo spazio di tempo. Nel caso di una domanda eccessiva, la merce era aggiudicata semprechè le ditte potessero comprovare ch'esse disponevano di cantine sufficienti. La fissazione, da parte della società cooperativa, dei prezzi di cessione al commercio di formaggio all'ingrosso doveva permettere d'influire sulla domanda. La merce doveva essere ripartita fra le ditte secondo le specie, ossia otto volte all'anno per l'emmental e quattro volte per il gruyère e lo sbrinz. Spettava agli organi della società cooperativa di procedere alla ripartizione. Perchè le ditte associate partecipassero maggiormente ai rischi inerenti al commercio del formaggio, la proprietà della merce doveva passare alla ditta associata subito dopo la ripartizione. Oggidi, invece, la merce resta proprietà dell'unione finchè l'associato non l'abbia rivenduta ad un terzo. L'unione, e quindi la Confederazione, sopporta al presente la maggior parte del rischio del deprezzamento del formaggio durante il suo immagazzinamento. Importa, infine, conoscere che le grandi organizzazioni di vendita al minuto dovevano essere trattate alla stessa stregua degli altri membri della società cooperativa per quanto attiene all'assegnazione della merce.

Per quanto concerne i problemi di commercializzazione, veniva proposto, secondo i progetti del mese di marzo 1966, di abbandonare il sistema dei prezzi di rivendita fissi, tranne per le forniture all'industria dei formaggi fusi. Di conseguenza, ci si sarebbe ristretti a fissare dei prezzi di vendita al commercio all'ingrosso, differenti secondo la destinazione della merce. I principi della commercializzazione, segnatamente la fissazione dei prezzi di cessione, entrerebbero nell'ambito delle attribuzioni del consiglio direttivo della società cooperativa, nominato dal Consiglio federale. Il consiglio direttivo si vedeva conferire la competenza di prendere temporaneamente dei provvedimenti di risanamento su mercati esteri in casi eccezionali. Se il progetto descritto fosse stato applicato, le ditte praticanti un commercio di formaggio all'ingrosso avrebbero fruito di una libertà commerciale notevolmente maggiore. Le imprese gestite poco razionalmente avrebbero avuto senz'altro difficoltà a salvaguardare la loro esistenza. Era stato nondimeno mantenuto il regime del permesso attualmente in vigore per l'esportazione al fine di assicurare l'approvvigionamento del paese in caso di penuria ed anche per permettere il controllo.

Per quanto attiene alla protezione giuridica, si contava di permettere il ricorso contro le decisioni della società cooperativa. Le prescrizioni generali della legge su l'organizzazione dell'amministrazione federale e quelle della legge federale d'organizzazione giudiziaria erano applicabili per quanto concerne la procedura normale. Soltanto nelle questioni relative all'assegnazione della merce e nel caso di contestazioni per la classificazione e la tassazione del formaggio si sarebbe dovuto scostarsi dalla procedura ordinaria. Trattasi, all'occorrenza, di questioni essenzialmente tecniche che concernono partite ben determinate di merce. Dato che il formaggio si conserva, come noto, soltanto per un tempo limitato e che la sua qualità si deteriora alla lunga, una decisione definitiva dev'essere presa quanto prima possibile. Di conseguenza, due autorità di ricorso speciali erano previste per questi due casi eccezionali. La loro decisione dovrebbe essere comunicata a breve scadenza.

G. I risultati della consultazione dei Cantoni e delle organizzazioni economiche

Venti cantoni e 33 delle 40 organizzazioni economiche consultati hanno espresso il loro avviso.

Dieci governi cantonali e 15 associazioni hanno approvato in linea di massima la definizione dei compiti di diritto pubblico dell'organismo comune; gli altri non si sono pronunciati in via formale. Le organizzazioni dei consumatori e parecchie cerchie sindacali hanno proposto di tener parimente conto, in questa definizione, degli interessi dei consumatori e di razionalizzare la produzione e la messa in commercio del formaggio.

In principio, nessuno contesta il fatto che la Confederazione continui ad assumere la totalità delle perdite risultanti dalla valorizzazione dei formaggi dell'unione. Due cantoni, come pure le organizzazioni prossime nei loro interessi all'organismo comune darebbero nondimeno al riguardo preferenza ad un sistema che impedisca all'unione di presentare disavanzi nei suoi conteggi. Ritourneremo su questo contesto allorchè commenteremo il progetto di revisione. Un'organizzazione di salariati e una grande impresa di commercio al minuto hanno domandato che venissero studiati altri sistemi di copertura delle perdite.

Pressochè tre quarti dei cantoni, tutte le organizzazioni professionali e quelle di vendita dell'agricoltura, come pure il commercio all'ingrosso, l'artigianato e le associazioni dei commercianti al minuto, ossia una ventina di associazioni economiche complessivamente, si sono opposti energicamente all'idea di trasformare l'organismo comune in una società di diritto pubblico, come pure alla nomina del presidente e del consiglio direttivo da parte del Consiglio federale. Secondo loro, questa soluzione non sarebbe sufficiente-

mente liberale e la responsabilità della gestione passerebbe in buona parte alla Confederazione. Ciò sarebbe fonte di tensione e conflitti di competenze tra le autorità e l'organismo di commercializzazione. Inoltre, non si potrebbe anticipare che questa trasformazione permetta all'organismo di meglio rispondere ai bisogni della vendita; converrebbe preferire il regime attuale nell'interesse di una pratica commerciale duttile quanto più possibile e adeguata alle condizioni del mercato. Una parte delle organizzazioni economiche hanno proposto che l'organismo abbia a conservare il suo carattere di diritto privato e che l'assemblea generale continui ad eleggere il consiglio direttivo con l'approvazione del Consiglio federale.

Nei loro apprezzamenti, quasi tutti i cantoni e le organizzazioni economiche hanno insistito sulla necessità di concedere alla Confederazione un diritto di vigilanza proporzionalmente all'ampiezza delle prestazioni finanziarie. Sei cantoni e nove organizzazioni — tutte le associazioni dei consumatori e la metà di quelle dei salariati — hanno accolto l'idea di un vasto potere di ordinamento concesso al Consiglio federale. Per contro, dieci cantoni e le cerchie prossime all'agricoltura, le organizzazioni dei grossisti e dei commercianti al minuto, dell'artigianato, come pure dei datori di lavoro e la metà delle organizzazioni dei salariati hanno proposto che il diritto di ordinamento sia ristretto agli affari di diritto pubblico. A loro avviso, non dovrebbe essere di spettanza delle autorità il disciplinamento dell'attività commerciale. Due cantoni e un'associazione centrale hanno nondimeno insistito sulla necessità di conseguire una collaborazione più stretta possibile tra i servizi ufficiali responsabili e l'organismo comune di diritto privato. Un solo cantone e due organizzazioni chiamate a difendere gli interessi dei consumatori hanno sollevato delle riserve quanto al pagamento di un interesse sul capitale sociale, indipendentemente dal risultato d'esercizio. Essi invocano al riguardo l'onere suppletivo che ne risulterebbe alla Confederazione.

Per quanto attiene alla qualità di membro dell'organismo comune, i governi cantonali che si sono espressi e la maggioranza delle organizzazioni economiche si sono dichiarati favorevoli alla concessione di un diritto d'ammissione all'organismo comune ai candidati che adempiono le condizioni richieste. Un cantone in prevalenza agricolo e tre associazioni economiche, soltanto, hanno espresso l'avviso che una domanda d'ammissione debba poter essere scartata ove non risponda ad un bisogno. La clausola del bisogno, che va concepita nelle materie in cui lo Stato debba intervenire, è il solo mezzo per conseguire una concentrazione nel commercio del formaggio. Ognuno ha riconosciuto il bisogno di fissare le condizioni d'ammissione in guisa che solo le ditte che si distinguono per il loro spirito d'iniziativa e per la loro capacità possono essere ammesse all'organismo comune.

La questione del ruolo delle ditte non affiliate e, di conseguenza, la trasformazione eventuale dal regime di consegna obbligatoria, istituito con una convenzione di diritto privato, in un regime di diritto pubblico, hanno

dato luogo a divergenze di vedute. Se i cantoni sono stati unanimi nell'approvare l'obbligo di presa a carico imposta dall'organismo comune, i pareri delle organizzazioni economiche sono stati invece diversi. Talune di esse, chiamate a difendere gli interessi dei consumatori, si sono dichiarate favorevoli a una presa a carico adeguata alle possibilità di collocamento. Per quanto concerne l'abbandono della limitazione d'acquisto in caseificio per i membri dell'unione, la maggioranza delle cerchie consultate ha fatto valere che si trattava di un problema secondario che spettava all'organismo comune risolvere.

La soppressione del regime attuale dei contingenti è stata approvata da tutti i cantoni e dalle organizzazioni, tre Stati avendo nondimeno concluso sulla necessità di trovare una soluzione soddisfacente per quanto attiene ai grossisti indigeni» e al contingente delle federazioni. Quanto al modo di ripartizione della merce, pressochè la metà dei cantoni si è pronunciata in favore della soluzione proposta (secondo l'offerta e la domanda); per giustificare la loro risposta negativa, gli altri cantoni hanno per lo più fatto valere che un modo di ripartizione basato unicamente su la domanda e la capacità di immagazzinamento terrebbe insufficientemente conto delle possibilità di vendita di ogni ditta. La metà circa delle organizzazioni economiche senza un nesso comune con l'unione hanno scorto nel sistema proposto l'elemento essenziale di tutto il progetto e attendono dal sistema d'attribuzione un'efficacia molto maggiore. Una parte delle organizzazioni ha insistito sulla necessità di fondare il modo di ripartizione della merce su criteri oggettivi quanto più possibile, ma di prendere altresì in considerazione per esempio il volume delle vendite dell'anno precedente per evitare il disordine. Per contro, le altre organizzazioni prossime all'unione non hanno approvato il regime proposto. A loro modo di vedere, esso non terrebbe conto delle possibilità di vendita delle ditte e costituirebbe una prova velata di soluzione del problema dell'approvvigionamento dei grandi commerci di distribuzione a detrimento delle altre ditte associate.

Le cerchie dell'industria, come pure dei salariati e dei consumatori, hanno approvato l'idea di trasferire più presto di quanto non sia il caso nel regime attuale la proprietà dei formaggi dall'organismo comune alle ditte praticanti il commercio all'ingrosso. Tuttavia, la maggior parte dei cantoni temono che l'ordinamento del mercato ne venga compromesso. Una partecipazione maggiore dei grossisti ai rischi del commercio comporterebbe una tassazione più severa del formaggio; ne verrebbe che anche il prezzo di base del latte subirebbe una pressione. Le cerchie prossime all'unione si oppongono formalmente a questo trasferimento anticipato di proprietà, in quanto le ditte sarebbero esposte a rischi insostenibili.

Pressochè tutti i cantoni come pure le organizzazioni vicine all'agricoltura e quelle del commercio e dell'artigianato hanno rigettato decisamente tanto la liberazione totale dei prezzi di vendita, praticati dalle ditte asso-

ciate nel paese e all'estero, quanto l'istituzione di una cooperativa di diritto pubblico. Nel paese, la liberazione dei prezzi di vendita avrebbe come effetto che le grandi ditte di distribuzione costringerebbero i grossisti meno importanti e le latterie a smerciare maggiormente formaggi esteri, esercitando nei loro confronti una dura concorrenza in questo settore. Questa pressione esercitata sui prezzi metterebbe forzatamente in pericolo la garanzia fornita all'agricoltura in materia di reddito. Numerosi pareri espressi al riguardo insistono sui pericoli cui sarebbero esposti i servizi di distribuzione del latte di consumo a domicilio. Anche nel commercio d'esportazione la liberazione dei prezzi di vendita farebbe perdere agli acquirenti esteri il margine loro assicurato e li costringerebbe ad assumere rischi ancora maggiori di quelli che comporta il livello elevato dei prezzi del formaggio svizzero; ciò condurrebbe ad una flessione delle vendite, tale da compromettere l'avvenire degli sbocchi commerciali faticosamente acquisiti. L'idea di una liberazione dei prezzi è stata difesa dalle cerchie dell'industria e dei salariati come anche delle organizzazioni dei consumatori. A loro avviso, la revisione dei contingenti avrebbe dimostrato che le ditte non si sarebbero attenute ai prezzi di vendita stabiliti. Sarebbe quindi prudente per lo Stato stabilire, attraverso la cartellizzazione obbligatoria, delle prescrizioni che non potrebbero essere applicate? I provvedimenti d'ordine giuridico non permetterebbero affatto di frenare una evoluzione che porrebbe fine al sistema dei prezzi imposti al secondo stadio del commercio. Stando a taluni pareri, converrebbe nondimeno che all'organismo comune venisse conferita la competenza di prescrivere dei prezzi indicativi. Anche le organizzazioni dei consumatori insistono innanzi tutto sui miglioramenti di struttura che una liberazione dei prezzi potrebbe provocare nel commercio e fors'anche allo stadio della produzione.

Pareri diversi sono stati espressi quanto alla proposta di conferire al consiglio direttivo dell'organismo comune la competenza di fissare i principi della commercializzazione; si tratterebbe, in particolare, delle disposizioni che regolano i prezzi di cessione graduale secondo la destinazione della merce. Questo dissenso esiste parimente per quanto concerne i provvedimenti di risanamento da adottare sui diversi mercati d'esportazione. I sostenitori e gli avversari che volevano conservare queste attribuzioni al consiglio d'amministrazione si sono reclutati in numero pressochè uguale tanto fra i cantoni quanto fra le organizzazioni economiche.

La proposta intesa a liberare le ditte dall'obbligo di esportare dell'emmental è stata approvata dalla maggior parte delle cerchie consultate. Un solo cantone ha insistito sull'importanza assoluta dell'ordinamento attuale rispetto alle possibilità di accrescere le vendite all'estero ed ha proposto che l'ordinamento venisse esteso al formaggio gruyère. I pareri, tranne lievi eccezioni, sono stati favorevoli al mantenimento del regime del permesso per l'esportazione del formaggio.

La protezione giuridica, come definita nel progetto della divisione dell'agricoltura, ha sollevato una opposizione più o meno forte a seconda degli interessi in gioco. La legge non farebbe una distinzione sufficientemente marcata tra le disposizioni legislative, le disposizioni d'esecuzione e quelle che concernono la giurisdizione. Sarebbe contestabile che il progetto prevedesse un solo controllo di carattere prettamente amministrativo nella maggior parte dei settori, mentre esso conferisce alle autorità federali il diritto illimitato a dare istruzioni ed un diritto esteso alla promulgazione di ordinanze in materia. Per contro, è stata favorevolmente accolta la proposta di derogare alla procedura di ricorso ordinario nelle vertenze relative alla ripartizione della merce, in correlazione con la classificazione e la tassazione, e di affidare ad una speciale autorità il compito di decidere sui ricorsi. Soltanto i cantoni non hanno potuto, nella loro maggioranza, allinearsi a questa regola. Essi hanno fatto rilevare, in particolare, che per quanto attiene alle controversie per la ripartizione della merce, si tratterebbe di questioni che oggettivamente dovrebbero cadere nell'ambito di un tribunale amministrativo.

VI. IL PROGETTO DI REVISIONE

A. Considerazioni generali

Abbiamo avuto modo di vedere che un buon numero di cantoni e di organizzazioni economiche consultati hanno respinto i punti essenziali del progetto della divisione dell'agricoltura del 20 aprile 1967. È per questo motivo che abbiamo esaminato minutamente, alla luce dei pareri espressi, le possibilità di portare nonostante tutto rimedio alle imperfezioni, descritte all'inizio, dell'ordinamento del mercato del formaggio. Il nostro progetto tiene conto per quanto possibile degli avvisi diversi che sono stati espressi.

Il progetto sottoposto il 20 aprile 1967 al giudizio dei cantoni e delle organizzazioni economiche permetterebbe di per sé di meglio salvaguardare gli interessi della Confederazione in materia di commercializzazione del formaggio. Tuttavia, tenuto conto dei risultati della consultazione, ci sarebbe, a nostro avviso, poca probabilità di vedere le camere accettare l'ordinamento di diritto pubblico presupposto da questo progetto.

Si proponeva in questo testo di commutare l'attuale duplice società «unione svizzera del commercio di formaggio SA / convenzione svizzera del formaggio» in una società cooperativa di diritto pubblico. I pareri espressi inducono a rinunciarvi. Da qui la nostra proposta d'una soluzione fondata sul regime in vigore. L'organismo potrà in tal guisa sussistere nella forma di una società doppia. Tuttavia, sarà meno facile salvaguardare gli interessi della Confederazione di quanto non sarebbe stato possibile se fosse stata istituita una società cooperativa di diritto pubblico. Il presente progetto

offre nondimeno a questo riguardo delle garanzie sufficienti nelle circostanze attuali.

L'idea fondamentale del progetto è quella di lasciare per quanto possibile gli interessati organizzare la messa in commercio del formaggio. Mentre nel regime attuale le camere e il Consiglio federale devono regolare anche nei minimi particolari talune questioni, come ad esempio quelle della qualità di membro o della revisione dei contingenti, la Confederazione si limiterà d'ora in poi a fissare alcuni principi. Il vantaggio è costituito dal fatto che si crea, in tal modo, un ordinamento che potrà essere facilmente adeguato alla situazione del momento. È anzitutto indispensabile che l'organismo comune possa agire rapidamente e secondo le necessità del commercio e che le ditte del ramo fruiscano della più grande libertà possibile nella messa in commercio dei formaggi dell'unione.

Non bisogna dimenticare, d'altro canto, che la Confederazione deve sopportare la totalità delle perdite risultanti dalla valorizzazione del formaggio, in quanto i prezzi di vendita della merce, segnatamente di quella smerciata all'estero, non copriranno neppure in avvenire i costi di fabbricazione. È opportuno, conseguentemente, che la Confederazione abbia la possibilità, come già asserito, di salvaguardare i suoi interessi in misura soddisfacente. Le autorità federali, è noto, sono responsabili di una gestione parsimoniosa delle entrate dello Stato. Inoltre, dev'essere assicurato che le prescrizioni della Confederazione siano correttamente applicate. Occorre quindi che quest'ultima possa, rispetto all'organismo comune, esercitare un diritto di vigilanza e di ordinamento esteso per tutto quanto concerne i compiti di diritto pubblico. Gli statuti o il contratto di società dovranno essere inoltre sottoposti all'approvazione del Consiglio federale, come pure le prescrizioni d'esecuzione inerenti all'acquisto o alla perdita della qualità di membro e quelle concernenti l'assegnazione di merce. Il Consiglio federale dovrà inoltre ratificare l'elezione del presidente dell'organismo comune, del suo consiglio direttivo e della commissione preposta all'esame dei ricorsi contro l'aggiudicazione di merce.

B. Scopi dell'ordinamento

L'articolo primo del progetto di legge descrive i compiti incombenti agli interessati, ossia all'unione centrale, all'unione svizzera degli acquirenti di latte all'unione svizzera degli esportatori di formaggio e ai grossisti di formaggio. Trattasi, praticamente, dei compiti che sono loro già stati conferiti dall'articolo 12 del decreto sullo statuto del latte. Gli interessati dovranno in tal modo prendere tutte le disposizioni opportune per assicurare e regolare l'approvvigionamento del paese con formaggio, mantenere e sviluppare le vendite all'interno e all'estero con l'applicazione di prezzi corrispondenti per quanto possibile al prezzo di base del latte, fissato dal

Consiglio federale, migliorare la qualità del formaggio, come pure approntare le misure per promuovere la fabbricazione delle specialità dell'economia alpestre e per facilitarne la vendita. Per adempiere questi compiti, le associazioni e le ditte devono costituire un organismo speciale (art. 1, cpv. 2). Rinviamo, per il resto, alle nostre considerazioni di cui al capitolo III.

C. Statuto giuridico dell'organismo comune

Abbiamo già menzionato che la costituzione di una società cooperativa di diritto pubblico non entra in linea di conto dato i risultati della procedura di consultazione. Stante queste condizioni, siamo del parere che l'attuale statuto dell'organismo comune possa essere mantenuto. L'unione rimarrà quindi un organismo fondato sul diritto privato. Attualmente, l'organismo comune è una società doppia che raggruppa una società per azioni e una società semplice (unione svizzera del commercio di formaggio SA/convenzione svizzera del formaggio).

È importante rilevare che la costituzione federale non contempla nessuna disposizione che permetta, tenuto conto dello statuto dell'organismo, di obbligare gli interessati ad accettare i compiti che sono loro affidati. Nulla permette comunque di pensare ch'essi non siano disposti ad adempierli, tanto più che il nostro progetto tiene in considerazione le principali obiezioni da essi sollevate a suo tempo contro il progetto del 20 aprile 1967 della divisione dell'agricoltura.

Abbiamo già menzionato più volte che gli interessi della Confederazione devono essere salvaguardati quand'anche si rinunci all'istituzione di una società cooperativa di diritto pubblico. Ciò è specialmente necessario in quanto, giusta l'articolo 3, capoversi 2 e 3, del progetto di legge, la Confederazione deve assumersi la parte non coperta delle spese derivanti all'organismo comune per valorizzare il formaggio delle sorte da consegnare obbligatoriamente, comprese le spese di amministrazione e un congruo interesse computato sul capitale sociale. La salvaguardia degli interessi della Confederazione è tanto più importante, in quanto il progetto di legge si limita a definire i principi del nuovo ordinamento e lascia agli interessati la cura di fissare le modalità per regolare il mercato del formaggio e la struttura dell'organismo comune, ove già non l'abbia fatto la legge (art. 1, cpv. 3).

In linea generale, la salvaguardia degli interessi della Confederazione è già garantita dal fatto che l'attività degli interessati e dell'organismo comune circa i compiti loro conferiti dal diritto pubblico soggiace alla nostra vigilanza. Da parte nostra, dobbiamo designare i rappresentanti che saranno chiamati ad assistere alle riunioni dell'organismo comune, ad esercitare un controllo e ad informarci. L'organismo comune, dal canto suo, deve trasmetterci annualmente un rapporto d'attività e, a domanda, fornire alla

delegazione delle finanze e alle commissioni delle finanze e di gestione dei consigli legislativi i raggugli inerenti all'esecuzione di questa legge (art. 35, cpv. 1 e 4, del decreto sullo statuto del latte in relazione con gli art. 8 e 17 del progetto).

La vigilanza della Confederazione è già disciplinata nel senso preconizzato dal progetto. Il nuovo regime riprende questo regolamento e migliorerà le modalità della vigilanza. I nostri rappresentanti presso l'organismo comune dovranno poter fare opposizione contro le decisioni che l'organismo prenderà in applicazione del regime, e ciò allorchè le decisioni saranno contrarie agli scopi definiti all'articolo primo del progetto di legge. Le decisioni in tal modo impugnate non vincolano nè la Confederazione nè i terzi (art. 8). La procedura attuale può essere così notevolmente semplificata; essa permetterà segnatamente ai rappresentanti delle autorità federali di pronunciarsi sulle decisioni dell'organismo comune al momento stesso in cui esse sono prese e non soltanto dopo che sulle stesse avremo statuito. La semplificazione sarà notevole per le decisioni riferentisi alle spese suppletive particolarmente importanti, come pure per quelle connesse all'aumento dei margini. Nei casi del genere, abbiamo finora potuto decidere soltanto in quanto le spese suppletive potevano essere sussidiate. Al presente, le decisioni che concernono la fissazione dei prezzi di cessione della merce sono eccettuate. In avvenire, quindi, dovremo occuparci di decisioni dell'organismo comune soltanto in casi del tutto speciali. L'apertura di crediti da parte delle camere resta ovviamente riservata. Al diritto di vigilanza esteso, riconosciuto alla Confederazione per la salvaguardia degli interessi pubblici, deve corrispondere necessariamente un diritto altrettanto esteso per l'emanazione di istruzioni all'organismo comune. In difetto di questo potere, il diritto di vigilanza della Confederazione sarebbe illusorio. A' termini dell'articolo 14a del decreto sullo statuto del latte, noi possiamo dare agli interessati, nell'ambito del citato decreto, delle istruzioni sul modo di applicare le disposizioni che disciplinano il mercato del formaggio, e ciò tanto per assicurarne l'esecuzione quanto per completarle. L'innovazione apportata è quella che i dipartimenti e le divisioni che noi avremo designati dovranno essere altresì competenti in materia (art. 10). D'un lato, si tratta di una semplificazione del regolamento attuale, in quanto non sarà più necessario sottoporre siffatte questioni al Consiglio federale, dall'altro, le istituzioni date dall'organismo comune potranno formare oggetto di ricorso se le condizioni richieste sono adempiute (art. 12).

Se i rappresentanti della Confederazione dovranno opporsi a una decisione emanata dall'organismo comune, essi motiveranno il loro avviso. Gli interessati dovranno allora cercare di addivenire ad un'intesa. Se ciò non fosse possibile, l'ufficio federale designato in virtù dell'articolo 10 del progetto di legge dovrà emanare, entro il termine di un mese a decorrere dall'opposizione, una prescrizione da sostituire alla decisione in causa, senza di che l'opposizione sarà considerata come ritirata e nulla potrà opporsi all'en-

trata in vigore della decisione (art. 8, cpv. 3). Questa norma permette di evitare che dei problemi rimangano troppo a lungo in sospeso mentre che, secondo le circostanze, essi dovrebbero essere risolti ad una scadenza relativamente breve. Ciò dovrebbe consentire di limitare al massimo gli ostacoli che potrebbe costituire il diritto di disciplinamento della Confederazione per l'attività commerciale dell'organismo comune.

Agli effetti di una salvaguardia dell'interesse pubblico reputiamo necessario, visto la concezione ritenuta, che talune decisioni dell'organismo comune che rivestono un'importanza speciale siano sottoposte all'approvazione della nostra autorità, e ciò nonostante il diritto di vigilanza e il diritto di regolamento della Confederazione. Si tratta, innanzi tutto, di questioni d'importanza decisiva per il successo del nuovo ordinamento del mercato del formaggio, ma anche di problemi che, secondo la soluzione loro impostata hanno dato adito a frequenti critiche da parte del pubblico. L'articolo 15 del progetto di legge prevede di conseguenza, come abbiamo visto, che l'approvazione della nostra autorità è richiesta per gli statuti o il contratto di società dell'organismo comune, per le prescrizioni d'esecuzione del citato organismo inerenti all'acquisto e alla perdita della qualità di membro (art. 2), come anche per quelle relative all'attribuzione di merce (art. 5), per l'elezione del presidente e del consiglio direttivo e, infine, per la nomina della commissione dei ricorsi contro l'assegnazione di merce.

Per concludere, rileviamo che la procedura descritta permette, a nostro avviso, di salvaguardare abbastanza efficacemente l'interesse generale per quanto attiene all'esecuzione dell'ordinamento del mercato del formaggio, anche se si rinuncia all'istituzione di una società cooperativa di diritto pubblico. Rammentiamo, nondimeno, che da parte nostra ci riserveremo di proporre alle camere la commutazione dell'organismo comune in una tale società se — contro ogni attesa — la soluzione proposta non desse soddisfazione a motivo dello statuto giuridico dell'organismo.

Nel corso dei lavori preliminari si è cercato di limitare a un minimo gli interventi dello Stato. Fintanto che da parte della Confederazione saranno assunte le perdite per la valorizzazione del formaggio non si potrà lasciare fruire l'organismo comune di una completa autonomia in materia di politica commerciale, si tratti esso di un'istituzione di diritto pubblico o di diritto privato. La Confederazione deve in ogni caso poter influire, dato il caso, sull'attività commerciale dell'organismo comune. Il nostro progetto tiene conto di questa esigenza.

D. La qualità di membro

L'organismo comune sarà composto come finora dei tre gruppi già menzionati: produttori di latte, casari e commercianti. Mentre i due primi gruppi rappresentano i settori della produzione casearia, le ditte pra-

ticanti un commercio all'ingrosso si occupano innanzi tutto della valorizzazione del formaggio nel paese e all'estero. L'importanza giuridica della qualità di membro risiede nel fatto che, in linea generale, solo le ditte associate possono ottenere del formaggio delle specie dell'unione. Tuttavia, il gruppo costituito da quest'ultimi non è omogeneo, in quanto la maggior parte di queste ditte è indipendente dai produttori e dagli acquirenti di latte. Ve ne sono pure altre che appartengono a questi due gruppi economici e che questi hanno costituito a suo tempo per partecipare al commercio del formaggio all'ingrosso.

Oggidi, cooperative d'acquisto come pure organizzazioni di grandi ditte di distribuzione praticanti un commercio di formaggio all'ingrosso sono pure membri dell'unione. Se esse hanno aderito all'unione non è stato soltanto a motivo dell'interesse diretto procurato dalla qualità di membro, ma anche in larga misura per poter esercitare un controllo e farsi sentire in seno dell'organismo comune. Benchè si occupino anche d'esportazione, questi gruppi provvedono innanzi tutto all'approvvigionamento del mercato interno. È per questa ragione che i commerci all'ingrosso propriamente detti, segnatamente le ditte esportatrici, li considerano come gruppi estranei al ramo. Donde la conclusione ch'essi non debbano poter diventare membri.

Il nuovo regime non deve, di per sè, modificare le funzioni delle ditte praticanti il commercio di formaggio all'ingrosso. Tutte le ditte ed associazioni che adempiono le condizioni richieste avranno accesso a questo commercio. I diritti e gli obblighi saranno in avvenire uguali per tutti gli associati.

Abbiamo già visto che in occasione della revisione del 1957 il legislatore ha creato il principio della porta aperta, sotto certe condizioni, per la qualità di membro dell'unione. Il diritto d'essere ammesso all'organismo comune forma oggetto di critiche segnatamente da parte dell'unione. Si obietta, innanzi tutto, che questa dovrà accettare nuovi membri anche se una commercializzazione razionale non lo esiga affatto. Un numero di associati più elevato indurrebbe a ripartire un volume uguale di merce in unità più modeste, da cui le spese suppletive di controllo, di trasporto, ecc.; le forniture globali, per esempio, all'industria dei formaggi fusi verrebbero complicate e risulterebbero meno razionali. Infine, come l'unione ebbe ad asserirlo più volte, il numero delle ditte associate sarebbe manifestamente troppo elevato anche senza altre ammissioni, tenuto conto del movimento di concentrazione riscontrato nel commercio di formaggio all'ingrosso sui mercati esteri.

Per giudicare queste obiezioni occorre considerare il fatto che le condizioni di allora vietavano di mantenere in vigore delle norme d'ammissione restrittive, corrispondenti in pratica all'istituzione di un «*numerus clausus*». Bisognava offrire alle nuove ditte l'occasione di provare la loro abilità in materia di commercio di formaggio all'ingrosso. Queste considerazioni

sono pur sempre valide. Ne segue che solo le ditte attive e gestite in maniera razionale devono essere ammesse nell'unione. Inoltre, l'ammissione di nuovi membri non deve essere limitata da una clausola del bisogno, ciò che sarebbe il caso se ci si fondasse sulle esigenze del mercato. Il mercato essendo condizionatamente chiuso, gli associati sarebbero inoltre meno inclini a razionalizzare il commercio del formaggio.

A nostro modo di vedere, queste considerazioni depongono a favore del mantenimento, nel futuro regolamento, del principio della porta aperta sotto certe condizioni. Tuttavia, la qualità di membro deve essere concessa, a nostro avviso, soltanto ai candidati che adempiono determinate esigenze. Queste dovrebbero essere in armonia con lo scopo definito all'articolo primo e permettere alle ditte gestite in modo razionale di pretendere al titolo di associato. Il fatto di adempiere le condizioni conferisce il diritto di diventare membro dell'organismo comune (art. 2).

L'articolo 2 del progetto, in contrasto con l'articolo 12a del decreto sullo statuto del latte, si limita a definire in maniera generale le condizioni che le ditte praticanti il commercio di formaggio all'ingrosso (ditte associate) devono riempire per essere ammesse nell'organismo comune. Questo ne fissa i particolari nelle prescrizioni che sono sottoposte all'approvazione del Consiglio federale (art. 18, cpv. 2, lett. b). Per impedire che le prescrizioni d'esecuzione diano adito a distinzioni tra i gruppi associati, l'articolo 2 sancisce che tutte le ditte-membro devono essere trattate ugualmente. Spetterà all'organismo comune di esaminare in quale misura le condizioni d'ammissione, codificate nell'articolo 12a del decreto sullo statuto del latte, debbano essere modificate. Poichè il regime dei contingenti è soppresso, non vi sarà più il rischio di vedere la creazione di ditte satelliti al fine di disporre di maggiori quantità di merce. Le condizioni destinate a prevenire questo pericolo non saranno quindi più necessarie.

Il nostro progetto offre ad ognuno, perciò anche ai gruppi centrali delle grandi ditte di distribuzione e alle cooperative d'acquisto (chiamate appresso «grandi imprese di distribuzione»), la possibilità di diventare membro dell'organismo comune purchè siano adempiute le condizioni richieste.

I membri dell'organismo formulano delle riserve contro questo principio. Essi invocano la necessità di selezionare la merce destinata all'esportazione, nonché di mettere a disposizione di questi gruppi soltanto i formaggi del tipo venduto nel paese. La presa a carico, da parte di queste organizzazioni, di partite intere nei caseifici o attraverso la compensazione di merce sarebbe irrazionale e presenterebbe, per il citato organismo, degli svantaggi che in definitiva si tradurrebbero in un accrescimento delle sue perdite.

Da parte nostra, comprendiamo il bisogno di una simile selezione, benchè serie ragioni ci inducano a trattare su un piano d'eguaglianza le grandi imprese di distribuzione e le altre ditte associate. Come in numerosi

altri settori dell'economia svizzera, parecchi sistemi di vendita si affrontano anche sul mercato interno del formaggio. Poichè sarà il sistema più razionale che prevarrà da sè sul mercato, non vi sono ragioni per conservare all'uno o all'altro sistema di vendita la sua parte attuale del mercato. Questo modo di considerare le cose corrisponderà anche meglio, alla lunga, agli scopi prefissi dall'ordinamento del mercato del formaggio. Rispetto alla politica di libera concorrenza, non potrebbe essere difesa l'idea di istituire, mediante disposizioni di diritto pubblico, un'esclusione delle grandi imprese di distribuzione.

Questo stato di cose ci induce a domandarci se non sia possibile, come lo si auspica, selezionare la merce destinata all'esportazione anzichè dissociare i gruppi delle grandi imprese di distribuzione. In fase di studio di questa questione abbiamo constatato come già oggidì non sia possibile di procedere a questa selezione con un massimo di garanzia; è principalmente il caso per le piccole ditte praticanti il commercio all'ingrosso come anche, in generale, in periodo di penuria di merce.

Ignoriamo, a questo riguardo, in quale misura i gruppi delle grandi imprese di distribuzione acquisteranno d'ora in poi la merce direttamente in caseificio. È possibile ch'essi ne scelgano, almeno una parte, presso il commercio tradizionale all'ingrosso. In tale caso, il problema della selezione della merce si risolverà da sè. Nel caso contrario, invece, sarà ricorrendo maggiormente ai trasferimenti volontari che si potrà, a nostro avviso, prevenire una falsa destinazione della merce. L'organismo comune può nondimeno tener conto parzialmente delle esigenze della selezione in occasione della compensazione della merce. Da notare, infine, che esiste già oggigiorno una grande impresa di distribuzione il cui volume d'esportazione eccede notevolmente il minimo stabilito nell'ordinamento attuale.

Concludendo, il nostro progetto permetterà a chiunque adempia le condizioni richieste di diventare membro dell'organismo comune. Le ditte private che praticano un commercio di formaggio all'ingrosso, i «grossisti indigeni», le federazioni del latte e le organizzazioni delle grandi imprese di distribuzione saranno trattate a questo riguardo sullo stesso piano.

Il regime dei contingenti essendo soppresso — ritorneremo su questa questione nel capitolo H, 3 —, non esiste alcun pericolo di vedere gli associati istituire nuove ditte per accrescere le loro assegnazioni di merce. Il divieto di fondersi, imposto attualmente ai nuovi membri, può quindi essere revocato. Gli associati potranno quindi unirsi, per quanto le disposizioni che disciplinano l'esclusione dei membri non siano applicabili nel loro caso.

L'organismo comune deve escludere gli associati che non adempiono più le condizioni richieste. Esso dovrà emanare le prescrizioni d'esecuzione da sottoporre all'approvazione delle autorità federali (art. 1, cpv. 3, in relazione con l'art. 8, cpv. 2, lett. b).

Le condizioni connesse alla qualità di associato si applicano di massima tanto alle nuove quanto alle ditte anziane associate all'organismo comune. Se questo principio comportasse conseguenze rigorose all'entrata in vigore del nuovo regime, l'organismo comune dovrebbe tenerne conto nelle sue prescrizioni d'esecuzione.

E. Finanziamento

Abbiamo già menzionato che la Confederazione dovrà, anche in avvenire, assumersi di massima la totalità delle perdite della valorizzazione del formaggio, dato che i prezzi di cessione, segnatamente della merce esportata, non coprono i prezzi di costo. Ciò è dovuto, d'un lato, al fatto che il livello elevato del prezzo di base del latte e il prezzo di costo del formaggio che ne risulta non permettono di conseguire un beneficio con la commercializzazione del prodotto; dall'altro, alla circostanza che il decreto sullo statuto del latte dà priorità alla fabbricazione del formaggio (piano burro/formaggio) onde, secondo il principio stabilito, la fabbricazione del formaggio va considerata ancora come redditizia finchè le perdite che ne risultano restano inferiori a quelle che comporterebbe la trasformazione in burro della stessa quantità di latte.

Le perdite cagionate dalla valorizzazione dei formaggi dell'unione sono coperte mediante il conto lattiero. L'unione presenta in tal modo un conto d'esercizio equilibrato. Essa lo consegue, tuttavia, compensando il disavanzo effettivo con le entrate rubricate come «ripresa dal conto lattiero». L'unione stima che questi disavanzi costituiscono un onere che ad un tempo rappresenta per essa anche uno svantaggio d'ordine psicologico. Per questi motivi, il consiglio direttivo dell'unione ha proposto, nel 1961, la soluzione citata qui appresso:

Dal momento che noi preconizziamo la trasformazione dell'attuale USF in un'impresa commerciale vera e propria, occorre chiedersi a quale prezzo questa impresa acquisterà il firmaggio dal produttore. Ciò, in quanto un organismo preposto alla vendita di una merce non può pretendere di divenire un'impresa commerciale vera e propria, operante come tale, fintanto che le sia negata la possibilità di realizzare un margine di beneficio o per lo meno di vendere a dei prezzi tali da coprire le spese. Diversamente, l'organismo, obbligato a fare ricorso alle entrate dello Stato, diviene il bersaglio dell'opinione pubblica, ciò che non manca di ostacolare la sua attività. Dunque, l'impresa dovrebbe poter acquistare qualsiasi specie di merce a un prezzo corrispondente ad un di presso al risultato medio delle vendite. I prezzi di acquisto dovrebbero essere fissati in precedenza per ogni periodo contabile (un anno o sei mesi).

Però, con questo sistema emergerà necessariamente un divario tra il costo di produzione, dovuto al prezzo del latte garantito dal Consiglio federale, e il prezzo pagato dall'impresa al produttore (prezzo commerciale di costo).

È per questo motivo che il disegno prevede un ufficio centrale di compensazione che potrebbe essere subordinato sia alla Confederazione sia all'Unione centrale dei produttori svizzeri di latte. Questo ufficio non deve essere inteso come sezione dell'organismo commerciale; la sua amministrazione potrebbe essere affidata a questo organismo per ragioni di maggiore comodità. Se l'ufficio di compensazione dovesse ricevere ancora altre attribuzioni nel settore dell'economia lattiera, sarebbe allora opportuno che la sua sezione «formaggio» venisse gestita dall'organismo di vendita in modo separato. In tale caso incomberebbe non più all'USF bensì all'ufficio di compensazione il pagamento del loro formaggio ai fabbricanti e ciò ad un tasso proporzionato al prezzo di costo quale risulta dal prezzo del latte. Da parte sua, l'organismo commerciale non dovrebbe pagare che la somma fissata per la presa a carico. La differenza tra i due prezzi sarebbe provvisoriamente coperta dall'ufficio di compensazione finché la Confederazione o l'Unione centrale dei produttori svizzeri di latte non la prenderanno a loro carico, tenuto conto del pagamento ulteriore dei centesimi ritenuti sul prezzo del latte.

Un esposto dell'unione, datato del 6 giugno 1965, ha ripreso l'idea di istituire un ufficio centrale di compensazione e di addossare al futuro organismo comune il prodotto delle vendite realizzate nell'insieme.

Dopo aver esaminato profondamente il problema, abbiamo concluso che questo sistema non è applicabile per i motivi seguenti.

La situazione sui mercati internazionali del formaggio può variare notevolmente anche nel giro di breve tempo, ciò che incide sui risultati finanziari dell'organismo comune. Sarebbe pertanto oltremodo difficile stimare in modo più o meno attendibile, seppure per un breve periodo, questo prezzo «medio» della presa a carico proposta. Già oggidi l'unione elabora annualmente un bilancio preventivo di merce e finanziario. Per ragioni ben comprensibili, i risultati dei conti divergono sempre notevolmente da detti bilanci. In casi estremi, gli scarti sono perfino dell'ordine di una decina di milioni di franchi.

Secondo il grado di precisione dei suoi bilanci di previsione e a motivo della fluttuazione cui sono soggette le vendite a breve scadenza, l'organismo comune si vedrebbe indotto a registrare benefici o perdite più o meno ingenti. Questo sistema obbligherebbe la Confederazione a stanziare all'organismo comune mezzi finanziari ragguardevoli anche nel caso in cui questo conseguisse notevoli benefici. Sarebbe lecito attendersi, in simili casi, critiche veementi da parte del pubblico. Nei casi in cui le perdite assumessero una determinata ampiezza, le ditte associate ed i contraenti non sarebbero sicuramente disposti a coprire i disavanzi. Nell'uno e nell'altro caso non ci si potrebbe esimere dall'intervento dei poteri pubblici.

Anche qualora i guadagni o le perdite dovessero mantenersi entro le proporzioni modeste, sarebbe inammissibile che la Confederazione versi dei fondi a questo ufficio centrale senza controllare l'attività dell'organismo

comune, come praticato finora. Rispetto ad oggi, non avremmo quindi nulla di guadagnato.

Siamo conseguentemente del parere che, di massima, non possa essere modificato il sistema attuale di finanziamento. L'organismo comune continuerà a registrare disavanzi dovuti alla commercializzazione dei formaggi specie da consegnare obbligatoriamente, e ciò non per lacune da ascrivere ai suoi organi, bensì in quanto i disavanzi non sono altro che una conseguenza ineluttabile della fissazione del prezzo del latte da parte delle autorità. Il nuovo regime non modificherà per niente il fatto che la Confederazione copre la maggior parte di queste perdite attraverso il conto lattiero (art. 3, cpv. 2). Resta riservata (art. 17) la partecipazione dei produttori di latte alle perdite derivanti dalla valorizzazione dei prodotti lattieri, fondata sul decreto federale che stabilisce i provvedimenti d'ordine economico e finanziario applicabili per l'economia del latte (attualmente il decreto federale del 16 giugno 1966).

Poichè il formaggio che l'unione è costretta ad acquistare dev'essere immagazzinato per un certo tempo fino alla sua rivendita, l'organismo comune deve sostenere un onere per gli interessi bancari relativamente elevati. Il fatto che, giusta l'articolo 5, capoverso 2, del disegno di legge la proprietà della merce passa prima che finora dall'organismo comune alla ditta associata non cambia per principio nulla. Taluni alleggerimenti sono già stati concessi all'unione nell'intento di limitare, nella misura del possibile, l'onere degli interessi. Questi alleviamenti sono ristretti tuttavia al pagamento di acconti, nei limiti delle perdite da coprire, ed escludono il pagamento anticipato delle spese cagionate dall'immagazzinamento della merce. Benchè ne risulti un ragguardevole risparmio d'interessi, l'ammontare di questi ascende ancora oltre 1,8 milioni di franchi nell'esercizio 1966/67. Al fine di contenere queste spese, il disegno di legge contempla, all'articolo 3, capoverso 2, che la Confederazione possa non soltanto pagare all'organismo comune degli acconti, nei limiti delle perdite presunte, ma gli apra anche un credito adeguato d'esercizio. Ciò dovrebbe consentire all'organismo di assumersi, d'ora in poi, un onere alleggerito d'interessi, segnatamente per quanto concerne il finanziamento per il deposito in quanto il tasso d'interesse bancario da pagare potrà essere in certo modo ridotto avuto riguardo del saggio più debole domandato dalla Confederazione.

Le spese non coperte, che vanno addossate alla Confederazione, comprendono le spese di amministrazione dell'organismo comune e un adeguato interesse computato sul capitale sociale (art. 3, cpv. 3). Nonostante le perdite dell'organismo comune, il capitale sociale frutterà quindi in avvenire un interesse, il cui saggio, a nostro avviso, dovrebbe regolarsi sul costo medio del denaro che la Confederazione prende a prestito.

Sarebbe contrario al buon senso che l'organismo comune debba assumersi, in avvenire, il pagamento di imposte che andrebbero in definitiva a

carico della Confederazione. È per questa ragione che l'articolo 3, capoverso 4, del disegno di legge esonera l'organismo da qualsiasi imposta sul patrimonio e sugli eventuali benefici e sottrae le azioni che emette dalla tassa di bollo prevista per le emissioni di titoli.

F. Obbligo di consegna

I formaggi delle specie cosiddette dell'unione devono essere consegnate, come già visto, in virtù di un obbligo privato definito nella convenzione svizzera del formaggio. Trattasi delle specie seguenti: emmental, gruyère, Spalen da taglio e altri formaggi in forme e di montagna consimili, sbrinz (formaggi da grattugiare) e formaggi in forma tre quarti grasso. Da parte nostra prevediamo di fissare questo obbligo nelle disposizioni di diritto. Poichè soltanto i fabbricanti affiliati ad una sezione dell'unione centrale o dell'unione svizzera degli acquirenti di latte sono stati finora sottoposti al regime della consegna obbligatoria, è possibile che delle specie di formaggio dell'unione siano messe in commercio fuori regolamento da parte di formaggiai non associati. Questi approfittano indirettamente di questo regime, d'un lato, fruendo dei vantaggi che esso offre, dall'altro, non pagando alcuna prestazione alla federazione interessata. Significativo è però il fatto che i prodotti offerti in tal modo arrischiano di perturbare il mercato, segnatamente quando essi non sono di qualità rispondente alle esigenze del commercio. Occorre, inoltre, evitare che acquirenti che occupano una forte posizione sul mercato abbiano a ritirarsi dall'organismo comune per approvvigionarsi presso formaggiai non affiliati. Sarà quindi opportuno che in avvenire tutti i fabbricanti — siano essi federati o no — vengano obbligati in forza di disposizioni di diritto pubblico a fornire all'organismo comune tutti i formaggi delle specie da consegnare obbligatoriamente (art. 3, cpv. 1). In virtù di questa disposizione ci spetta di determinare le specie di formaggio che devono essere consegnate a questo organismo e che questo dovrà ritirare per metterli in commercio. Si tratta, in primo luogo, delle specie che soggiacciono attualmente al regime della consegna obbligatoria in virtù del diritto privato. L'articolo 3, capoverso 1, del progetto è redatto in modo da permettere che altre specie possano essere incluse nell'assortimento dell'organismo comune, se ciò si rilevasse opportuno.

Abbiamo già rilevato altrove che la riserva locale e il contingente delle federazioni (80 vagoni prelevati dalla propria produzione) non soggiacciono all'obbligo di consegna. Si pone quindi la domanda a sapere se l'articolo 3, capoverso 1, debba mantenere queste eccezioni. A nostro modo di vedere, questa questione esige una risposta affermativa in quanto questa disposizione non fa in alcun modo menzione del volume del formaggio da consegnare obbligatoriamente. Appartiene del resto all'organismo comune di esaminare se il sistema della riserva locale debba ancora essere mantenuto e, dato il caso, se occorra adattarlo alle circostanze. La riserva locale ha senso sol-

tanto nella misura in cui il formaggio è smerciato entro il raggio di approvvigionamento dei formaggiai. Ove questa merce venisse posta in commercio fuori di tale raggio, il mercato potrebbe esserne perturbato. Dal profilo della qualità, non si dovrà dimenticare che incombe oggidi al formaggio di stabilire le qualità ch'egli vuole destinare alla riserva locale. Ciò può avere come effetto che il formaggio, la cui qualità non è conforme alle leggi del mercato, sarà venduto sul posto al prezzo normale al minuto invece di essere fornito all'industria dei formaggi fusi. L'unione dovrà quindi escogitare la soluzione atta a garantire che la qualità dei prodotti destinati alla vendita locale abbia a stimolarne il collocamento e non produrre effetto contrario.

Per quanto concerne il contingente delle federazioni, l'organismo comune avrà pure il compito di esaminare in modo approfondito se, data la soppressione dei contingenti, degli argomenti oggettivi depongono in favore del mantenimento di un regolamento speciale in favore delle federazioni del latte.

Se il regolamento elaborato dall'organismo comune in materia di riserva locale e di contingenti delle federazioni risultasse contrario agli interessi pubblici, le autorità federali avrebbero allora la possibilità d'intervenire con l'emanazione di istruzioni (art. 10, cpv. 1).

G. Ritiro del formaggio

L'organismo comune è tenuto a ritirare le specie di formaggio che devono essere consegnate in conformità delle disposizioni di diritto pubblico (art. 3, cpv. 1). Questo ritiro obbligatorio, retto pertanto dal diritto suddetto, corrisponde necessariamente all'obbligo di consegna che, a sua volta, è parimente fondato sulle stesse norme giuridiche.

All'organismo comune è lasciata cura di regolare le modalità del ritiro, salvo per due casi sui quali ritorneremo più oltre. Questo organismo è dunque libero di mantenere il sistema attuale o di procedere, ove occorra, alle modificazioni che s'impongono. Finora, il formaggio veniva ritirato o «pesato» nel caseificio. Simile attività comprende la pesatura propriamente detta e la classificazione delle partite di merce (formaggio di prima, di seconda — IIa / IIb — e di terza qualità). I formaggi sono in seguito trasportati nelle cantine dei membri, dove la commissione di controllo e di tassazione verifica la classificazione della merce e procede in pari tempo alla tassazione dei formaggi di prima qualità. La ditta che ha proceduto alla pesatura assume a suo carico la differenza del prezzo per la merce che la commissione deve declassare. Il risultato della tassazione determina l'ammontare del premio di qualità.

Abbiamo riferito dell'attività della commissione di controllo e di tassazione. La classificazione della merce e la tassazione dei formaggi di prima

qualità rivestono grande importanza, in quanto queste operazioni determinano in parte le spese della Confederazione per la valorizzazione del formaggio. Nel corso degli ultimi anni, i premi di qualità pagati ai produttori di latte e ai fabbricanti di formaggio, secondo il risultato della tassazione, hanno superato gli 8 milioni di franchi per anno. È per questo motivo che l'articolo 11, capoverso 4, del progetto prevede, come prima eccezione, che le decisioni dell'organismo comune relative al controllo della classificazione dei formaggi delle specie da consegnare obbligatoriamente e alla loro tassazione possono essere deferite a una commissione di ricorso, che è nominata dall'organismo comune e decide in ultima istanza.

Seconda eccezione: dopo aver sentito l'organismo comune, procediamo a fissare il prezzo di ritiro del formaggio delle specie da consegnare obbligatoriamente o ne deleghiamo la competenza al citato organismo (art. 4). Attualmente, i prezzi di ritiro del formaggio sono fissati dall'unione centrale e sono approvati dalla divisione dell'agricoltura. Ma, infatti, la decisione appartiene già oggi alle autorità federali; poichè le modificazioni apportate ai prezzi incidono sull'ammontare delle perdite della valorizzazione del formaggio che sono coperte dalla Confederazione, questa deve intervenire. In avvenire dobbiamo quindi disporre formalmente del diritto di fissare questi prezzi, che saranno calcolati secondo il prezzo di base del latte, il rendimento tecnico in caseificio e i prezzi dei sottoprodotti, tenuto conto di un congruo margine di fabbricazione. Questa competenza ci fornirà i mezzi per influire in misura notevole sulla produzione al fine di orientarne il corso.

Abbiamo visto che l'articolo 4 del progetto ci conferisce la possibilità di sgravarci, delegando la competenza all'organismo comune. Ciò entrerà ovviamente in linea di conto soltanto se l'interesse pubblico è sufficientemente salvaguardato. Ove esso fosse trascurato con la fissazione di prezzi di ritiro, il servizio competente dell'amministrazione federale dovrebbe far uso del suo diritto di dare istruzioni (art. 10).

Abbiamo già rilevato più volte che le società, i produttori e gli acquirenti di latte non federati saranno d'ora in poi tenuti, essi pure, a fornire all'organismo comune il formaggio delle specie da consegnare obbligatoriamente. Dovranno essi ottenere il prezzo intero del ritiro? Dal canto nostro reputiamo che questi prezzi possano variare secondo se il fornitore è federato o no; in ultima analisi, la differenza deve essere inferiore all'ammontare della quota che le società, i produttori o gli acquirenti di latte organizzati pagano alla loro federazione. In questo modo, da un lato, è possibile equilibrare i vantaggi e gli oneri tra i federati e i non federati e, dall'altro, è tenuto conto del fatto che i membri dell'unione centrale e dell'unione svizzera degli acquirenti di latte traggono dalla loro affiliazione dei vantaggi che non sono in rapporto immediato con l'ordinamento del mercato del formaggio. L'adesione a una federazione di produttori o di

acquirenti di latte non è comunque richiesta. Rileviamo, inoltre, che nel sistema attuale, retto dal diritto privato, i prezzi di ritiro sono già differenziati in certa misura secondo se il fornitore è federato o no.

Il problema del ritiro del formaggio ne solleva un altro e cioè la questione a sapere se la limitazione dell'acquisto in caseificio, di cui all'articolo 12 g del decreto sullo statuto del latte, debba essere ancora mantenuta. Secondo questa disposizione, un associato non può acquistare nuove produzioni di caseifici allorchè quelle delle quali egli si è assicurato la fornitura contrattualmente raggiungono la quantità corrispondente al suo contingente, accresciuta del 20 per cento. Per le ditte il cui contingente non eccede i 3000 quintali, il supplemento previsto ascende al 30 per cento. A nostro avviso, occorre che all'organismo comune sia lasciata facoltà di decidere se dei motivi fondati giustifichino il mantenimento di questa limitazione. In ogni caso, bisognerebbe tener conto del fatto che — come vedremo più oltre — il sistema della ripartizione del formaggio tra le società secondo i loro contingenti sarà abrogato. L'organismo comune dovrà inoltre esaminare se occorre mantenere il sistema attuale della protezione all'acquisto in caseificio. Vanno intese con ciò le disposizioni contrattuali dell'organismo comune che vietano, sotto certe condizioni, a una ditta di acquistare la produzione di un caseificio che finora veniva pesata da un'altra ditta.

H. Ripartizione della merce

1. Introduzione

Oggi, la produzione di formaggio ritirata dall'unione viene ripartita tra gli associati in base ai loro contingenti individuali. Benchè questi contingenti siano rimasti per anni praticamente invariati, essi soggiacciono di massima a revisioni periodiche, dacchè l'ordinamento del mercato di formaggio è stato modificato nel 1957. Gli inconvenienti di questo sistema sono già stati descritti in grandi linee nel capitolo IV, C, 4, a. Occorre esaminare come essi potranno essere eliminati.

2. Soluzioni preconizzate

Si è trattato, in primo luogo, di stabilire se occorresse mantenere il sistema attuale di ripartizione della merce o se fosse necessario ricorrere a nuovi metodi. Per la ripartizione della merce potrebbero essere concepite altre soluzioni con i sistemi seguenti:

a. Liberazione totale del commercio del formaggio

Una simile liberazione potrebbe essere prevista, ancorchè implichi un controllo generale della qualità. Anche con un tale sistema, i pro-

duttori di latte da caseificio pretenderebbero di ottenere il prezzo di base fissato da parte nostra. Il divario fra questo prezzo e il ricavo delle vendite di formaggio dovrebbe allora essere coperto mediante sussidi federali. Un siffatto sistema presenterebbe rischi notevoli e comporterebbe, con ogni probabilità, il pagamento di prestazioni ancora più elevate che non nell'ambito dell'ordinamento attuale. Non sarà quindi il caso di applicarlo.

b. Sistema del «Veiling»

Secondo questo sistema, la produzione casearia dovrebbe essere acquistata da un organismo comune, offerta a borse del formaggio e quindi venduta per pubblico incanto. Dato che la qualità del formaggio può variare notevolmente secondo le forme, sarebbe oltremodo arduo preparare le partite di merce omogenea che questo genere di vendita esige. Questo sistema converrebbe meglio per lo sbrinz. Quanto alle altre specie di formaggio, i frequenti prelievi con sondaggi cagionerebbero un deprezzamento della merce. Le spese di trasporto sarebbero poi più elevate che non nel regime attuale. Questo sistema non è giudizioso e, per quanto ci consta, non è praticato per la commercializzazione del formaggio in nessun paese estero.

c. Sistema dell'acquisto centralizzato e della vendita individuale

Acquistato da parte di un organismo centrale o, per suo ordine, da ditte specializzate, il formaggio sarebbe rivenduto al commercio all'ingrosso. A prescindere da alcuni inconvenienti, questo sistema presenterebbe vantaggi spiccati (razionalizzazione dell'acquisto, ritiro più uniforme e fors'anche migliore visione d'insieme della merce). A nostro avviso, questi vantaggi possono essere conseguiti anche in modo diverso.

d. Sistema di acquisto e di vendita centralizzati

Questo sistema, accentratore per eccellenza, presenta, per quanto attiene all'acquisto, i vantaggi descritti nella rubrica c. Per quanto concerne la vendita centralizzata, il vantaggio principale sarebbe costituito dal fatto che l'offerta di formaggio svizzero verrebbe attuata da un solo organismo, la cui posizione sarebbe notevolmente incrementata sul mercato. Per contro, la lentezza con la quale opererebbe un siffatto organismo centrale sarebbe pregiudizievole. È oltremodo difficile prevedere se le perdite risultanti dalla valorizzazione del formaggio potrebbero essere ridotte in questo modo. Il sistema d'acquisto e di vendita centralizzato potrebbe comunque entrare in linea di conto in sostituzione al regolamento attuale. Siamo nondimeno del parere che, visto gli svantaggi menzionati, non sarebbe opportuno mettersi su questa via almeno per il momento. Altre soluzioni permetterebbero, a nostro modo di vedere, di ottenere i vantaggi di questo sistema accentratore senza doverne assumere gli inconvenienti.

e. Ripartizione della merce per mezzo di una riserva

Dato che nessuno dei sistemi descritti qui sopra può, a nostro avviso, sostituire con vantaggio il regime attuale di ripartizione della merce, non ci rimane che estendere le ricerche verso soluzioni che permettano di eliminarne le lacune. Questa osservazione c'induce a riconsiderare l'idea di una riserva di merce, già discussa altre volte, e ad esaminare se essa sia attuabile.

La ripartizione di merce per mezzo di una riserva avviene come segue: Una parte della merce disponibile è ripartita in proporzione dei contingenti in vigore (assegnazione di base); questa parte può rimanere costante o diminuire in prosieguo di tempo. Il rimanente della merce, chiamato riserva, viene ripartito fra gli associati indipendentemente dai contingenti; i criteri che determinano questa ripartizione assumono grande importanza. Si potrà ad esempio fondarsi sulle domande degli associati e prendere come criterio di assegnazione le cantine di cui dispone la ditta associata. La domanda può altresì essere determinata dal prezzo della merce della riserva.

Abbiamo menzionato che in un tale sistema l'aggiudicazione di base può essere regolata in modo che essa diminuisce progressivamente. Ove essa fosse totalmente soppressa, i contingenti sparirebbero e la merce verrebbe ripartita soltanto secondo il sistema dell'offerta e della domanda.

Vorremmo ancora rilevare che nel corso delle loro sessioni autunnale e invernale 1966, le Camere hanno anch'esse esaminato, in occasione dei dibattiti relativi all'aggiornamento della revisione dei contingenti del 1966, il problema della ripartizione della merce. Il 16 settembre 1966, l'unione aveva proposto di desistere totalmente dal sistema dei contingenti in vigore e ciò con effetto immediato (vedasi lett. *f* qui appresso). Questa proposta fu accolta dalla maggioranza della commissione del consiglio nazionale, incaricata di esaminare il progetto di aggiornamento della revisione dei contingenti. Per contro, il nostro rappresentante, appoggiato dalla maggior parte della commissione citata, aveva proposto l'istituzione, nell'attesa del nuovo ordinamento del mercato del formaggio, di una riserva di merce nel senso indicato più sopra. Nessuna delle due proposte è riuscita comunque ad imporsi. Il Consiglio nazionale preferì dapprima, con 82 voti contro 45, la proposta del nostro rappresentante anziché quella della minoranza della sua commissione, per poi accogliere, con 60 voti contro 58, la decisione del Consiglio degli Stati favorevole all'aggiornamento della revisione dei contingenti ma contraria all'istituzione della proposta riserva di merce.

Giacchè l'unione reputa che si possa rinunciare al sistema dei contingenti, da parte nostra abbiamo abbandonato la proposta menzionata più sopra per sostituirla con un progetto di ripartizione senza quote (vedasi cifra 3 qui appresso).

f. Proposta del 16 settembre 1966 dell'unione

Il 16 settembre 1966, come già visto, l'unione ha proposto la ripartizione della merce in modo che sin dall'inizio fosse soppresso il regime attuale dei contingenti. La merce verrebbe ripartita quattro volte all'anno in base al risultato delle vendite nel trimestre corrispondente dell'anno precedente e non più proporzionatamente ai contingenti come finora. Ogni ditta associata avrebbe di massima la possibilità, sotto certe condizioni, di ricevere un volume di merce eccedente del 20 per cento al massimo quello delle vendite effettuate nel trimestre di riferimento.

Secondo le precisazioni dell'unione, ogni ditta avrebbe diritto alla merce semprechè adempia le condizioni seguenti:

1. Aver soddisfatto gli obblighi finanziari;
2. Dare garanzia che la merce sarà immagazzinata e trattata conformemente alle regole stabilite;
3. Non disporre di scorte tali da suscitare dubbi sulle possibilità di smercio;
4. Non agire in modo da mettere in pericolo lo smercio generale della merce, taluni mercati o gli interessi generali;
5. Disporre di una clientela.

Secondo l'unione, sarà in tal guisa possibile di stabilire in modo preciso il volume di merce che l'associato può vendere nel corso del periodo di tempo corrispondente alla ripartizione e, quindi, all'assegnazione della merce.

Rileviamo, dapprima, che occorre rinunciare ai contingenti e procedere ad un sistema di ripartizione più duttile. Da un esame accurato della questione, appare tuttavia che oltre a questo aspetto positivo altri ne sorgono affatto problematici. Così, fra l'altro, la mancanza di criteri che permettano di procedere in modo oggettivo e neutrale alla ripartizione della merce. Quando, ad esempio, si dovranno avere dei dubbi sulle possibilità di una ditta di commerciare la merce in giacenza? Quando esistono fatti da indurre a pensare che una ditta mette in pericolo lo smercio del formaggio nel suo insieme, taluni mercati o l'interesse generale? Quando si potrà affermare che una ditta dispone di una clientela? Le condizioni sono definite in guisa tale da lasciare un'ampia libertà d'apprezzamento all'unione. Però è anche possibile che l'applicazione di queste condizioni conduca a ripartire la merce come se sussistessero dei contingenti rigidi, ciò che non potrebbe essere ammesso dal profilo dell'interesse generale. Non bisogna d'altronde ignorare che interessi divergenti si affrontano in seno all'unione. Finalmente, se nel settore tanto importante quanto alla ripartizione della merce si lascia troppo agio all'apprezzamento, per la mancanza di criteri oggettivi, il controllo delle decisioni dell'unione da parte di un'autorità di ricorso diviene troppo arduo. In questo caso, la protezione legale degli associati non è più assicurata, ciò che non è neppure nell'interesse dell'unione.

In queste condizioni, non reputiamo di poter assumerci la responsabilità di accogliere il progetto dell'unione e di raccomandarne l'istituzione. Ispirandoci sui nostri precedenti progetti, abbiamo tuttavia elaborato un nuovo sistema di ripartizione che tiene ampiamente conto dei desideri dell'unione. Questo sistema è descritto nella prosecuzione di questo rapporto.

Per completare le considerazioni esposte, rammentiamo ancora che il Consiglio nazionale, in occasione dei dibattiti relativi al progetto di aggiornamento della revisione dei contingenti del 1966, svoltisi nella sessione di dicembre del 1966, ha respinto una proposta volta alla realizzazione immediata del progetto dell'unione.

3. Ripartizione della merce senza contingenti (proposta)

a. Considerazioni generali

Come riferito, sarà rinunciato all'applicazione del sistema attuale dei contingenti non appena il nuovo regolamento sarà entrato in vigore. Il formaggio sarà ripartito separatamente secondo le diverse specie da consegnare obbligatoriamente, d'un lato, in base alle domande di assegnazione degli associati, dall'altro, secondo il volume della merce a disposizione (art. 5, cpv. 1). La ripartizione si svolgerà quindi di massima secondo l'offerta e la domanda. Se la domanda è superiore al volume della merce disponibile, la ripartizione sarà attuata ovviamente in misura ridotta; nel caso inverso, il comitato di direzione dell'organismo comune potrà assegnare le eccedenze alle ditte associate o smerciarle direttamente (art. 5, cpv. 4). Il regime di ripartizione senza contingenti apporta quindi un'innovazione nel senso che il consiglio direttivo dell'organismo comune ha facoltà di assegnare la merce in eccedenza alle ditte associate in più delle quantità domandate o di provvedere direttamente allo smercio, ove giudichi tale soluzione più opportuna.

Contrariamente alla prassi attuale, la cura di fissare le modalità di ripartizione sarà lasciata all'organismo comune. Nell'ambito di un'esecuzione accorta del suo mandato, che gli è conferito dall'articolo primo, questo organismo può subordinare l'assegnazione di merce a condizioni che siano giustificabili sul piano tecnico e non debbano intralciare lo sviluppo delle ditte associate (art. 5, cpv. 1). Queste condizioni suppletive devono quindi essere concepite in modo che il sistema di ripartizione conservi la sua duttilità e che i bisogni delle ditte associate siano rispettati nella misura del possibile. Data la protezione giuridica che fruiscono queste ultime, le condizioni non devono lasciare troppo agio all'apprezzamento. Sarebbe ad esempio concepibile che l'organismo comune subordinasse l'assegnazione di merce alla condizione che la ditta associata disponga di un volume sufficiente di cantine adeguate. Il sistema d'attribuzione di merce deve essere ideato in modo da stimolare lo spirito d'iniziativa e da sviluppare la ca-

pacità di concorrenza delle ditte associate. Le condizioni suppletive di assegnazione stabilite dall'organismo comune non dovrebbero quindi avere per effetto di creare una situazione simile a quella risultante da un regime rigido di contingenti. Se ciò fosse il caso, dovremmo opporci all'approvazione delle prescrizioni d'esecuzione. Secondo l'articolo 18, capoverso 2, lettera *b*, del progetto di legge, queste disposizioni sono in effetti subordinate all'approvazione della nostra autorità.

Apparterrà all'organismo comune di esaminare se la ripartizione ai membri debba comprendere tutta la produzione pesata di formaggi delle specie da consegnare obbligatoriamente (compresa la merce per la fusione e quella di seconda e terza qualità) o, al contrario, se il formaggio di seconda qualità, che è fornito all'industria dei formaggi fusi, debba, ad esempio, essere escluso.

b. Compensazione della ripartizione di merce

La quantità di merce pesata in caseificio da un membro non corrisponde in generale a quella che gli è assegnata. Ecco il motivo per il quale si applica il sistema della compensazione obbligatoria di merce, secondo cui ogni ditta, che ha ritirato formaggio in quantità superiore alla sua assegnazione, è tenuta a cedere l'eccedenza a quelle insufficientemente approvvigionate. Spetterà all'organismo comune di decidere se questa norma debba o no essere modificata. Ciò che conta è che la compensazione di merce non abbia a cagionare inutili spese di trasporto.

c. Trasferimento della proprietà della merce dall'organismo comune alla ditta associata

Presentemente, la proprietà della merce è trasferita alla ditta associata solo al momento in cui l'unione accetta il bollettino verde, cioè quando il formaggio lascia le cantine dell'associato per essere fornito al cliente svizzero o straniero. I mutamenti nella qualità prodottisi dal momento della pesatura in caseificio fino alla vendita, sono di conseguenza addossati in buona parte all'unione. Questa soluzione non dà comunque soddisfazione. Si tratta, quindi, di escogitarne un'altra, volta ad addossare maggiormente ai commerci il rischio dovuto al deterioramento della qualità. La nuova soluzione dovrebbe infatti permettere di evitare che, a cagione d'insufficienti prestazioni commerciali di una ditta, una determinata partita di merce abbia a deteriorarsi, pregiudicando pertanto le sue possibilità di smercio.

A tale riguardo, va però osservato che la qualità del formaggio immagazzinato può alterarsi senza che la ditta associata ne abbia colpa alcuna.

Il progetto del 20 aprile 1967 della divisione dell'agricoltura prevedeva, come è noto, di trasferire la proprietà della merce alla ditta associata nel momento in cui questa l'aveva ritirata. Inoltre, queste ditte dovevano essere

indotte ad accettare un'assegnazione di merce eccedente la totalità dei bisogni comunicati. Nella procedura di consultazione queste proposte furono respinte, in quanto erano considerate inaccettabili per le ditte associate. Il presente progetto tiene conto di questa obiezione, nel senso che la ditta associata diventa proprietaria soltanto alla scadenza di un certo termine dopo il ritiro, termine la cui durata è fissata dall'organismo comune (art. 5, cpv. 2). Rispetto al regime attuale, le ditte associate dovranno quindi assumersi una parte più grande di rischi, ancorchè saranno liberate da quelli eventualmente risultanti da un'alterazione, senza loro colpa, della qualità del formaggio immagazzinato. Secondo l'avviso degli specialisti, le alterazioni di qualità possono essere riscontrate subito dopo il ritiro, almeno per quanto concerne l'emmental e il gruyère. L'unione ha lasciato intendere che sarebbe possibile fissare la durata del termine dalle 4 alle 5 settimane per l'emmental, dalle 7 alle 8 settimane per il gruyère e dalle 10 alle 12 settimane nel caso dello sbrinz. Da parte nostra non dobbiamo pronunciarsi a questo riguardo. Spetterà all'organismo comune di fissare i termini opportuni in materia di trasferimento della proprietà della merce. Giusta l'articolo 15, capoverso 2, del progetto di legge, le prescrizioni relative dovranno esserci sottoposte per l'approvazione. In tal guisa avremo una garanzia che il trasferimento della proprietà avverrà in tempo opportuno nell'interesse delle finanze federali.

La ditta associata soggiace all'obbligo di pagare all'organismo comune delle indennità di risarcimento per il deprezzamento della merce che dovesse esserle imputato dal momento in cui essa l'ha presa a carico o ne è divenuta proprietaria.

Dal momento in cui la ditta associata è divenuta proprietaria della merce non è più necessario, contrariamente al regime attuale, disporre delle prescrizioni speciali sui trasferimenti obbligatori. Ritorneremo ancora su questa questione. Le possibilità di commercializzazione dovrebbero tuttavia essere sfruttate al massimo prima della scadenza del termine citato sopra. Allorchè una ditta associata detiene in cantina scorte di formaggio che un'altra ditta potrebbe smerciare immediatamente ed in modo accorto, sarebbe ad esempio auspicabile che quest'ultima potesse disporre della merce. L'articolo 5, capoverso 3, del progetto della legge tiene conto di questa esigenza. Se l'organismo comune ha bisogno di merce prima della scadenza del termine stabilito secondo l'articolo 5, capoverso 2, e una ditta associata rifiuta di cedergliela, quest'ultima ne diventa proprietaria dal momento del rifiuto. L'organismo comune non metterebbe esso stesso in commercio la merce, ma si limiterebbe a rimetterla a un'altra ditta in modo da farne uso giudizioso. Può essere concepito che l'organismo comune incarichi un ispettore di procedere esclusivamente al controllo delle scorte, al fine di assicurare una messa in commercio quanto più razionale possibile.

L'anticipo della data di trasferimento della proprietà dà adito altresì al problema del prezzo al quale l'organismo comune deve cedere la merce.

Sappiamo che i prezzi di cessione saranno differenziati secondo il paese al quale la merce è destinata. La destinazione del formaggio non è tuttavia ancora nota al momento in cui la ditta associata diventa proprietaria della merce. Il prezzo di rivendita definitivo potrà quindi essere pagato soltanto quando sarà avvenuta la rivendita. Perchè l'organismo possa esercitare un controllo delle vendite, esso dovrebbe poter esigere che queste gli vengano comunicate agli effetti di un controllo da parte dei suoi organi. Occorre tuttavia rammentare ch'esso non avrà più il diritto di disporre della merce quando la ditta associata ne sarà divenuta proprietaria. Per quel che concerne il momento del pagamento della merce da parte delle ditte all'organismo comune, si potrà esigere che un acconto sia pagato all'atto in cui il formaggio cambia di proprietario e che la liquidazione definitiva avvenga al momento della rivendita. Spetterà all'organismo comune di regolare i particolari. Per quanto attiene ai prezzi di cessione, esso terrà segnatamente conto della qualità della merce al momento del trasferimento di proprietà.

J. Trasferimenti volontari e trasferimenti obbligatori di merce

Contrariamente a quanto succede nel regime attuale, nessuna disposizione relativa ai trasferimenti volontari sarà più necessaria. La soppressione dell'obbligo di esportare, la migliore ripartizione del lavoro che ne risulta come pure l'accrescimento della proporzione di merce, costituente la compensazione obbligatoria, prevista dal nuovo sistema, esigono certo una migliore compensazione della qualità. È per questa ragione che i trasferimenti volontari assumeranno maggiore importanza. Gli effetti negativi constatati in precedenza dovrebbero comunque essere eliminati con il nuovo sistema di ripartizione della merce. In queste condizioni, i trasferimenti volontari saranno da sè ricondotti alle proporzioni richieste e assicureranno la compensazione opportuna sul piano della qualità. L'organismo comune può in particolare assumere la funzione di intermediario per i trasferimenti di merce.

Per effetto del passaggio più rapido di proprietà della merce dall'organismo comune alle ditte associate, queste parteciperanno più direttamente alle perdite subite dalla qualità. L'organismo comune non ha più nessun interesse a disporre della merce dal momento in cui non ne è più proprietario, in quanto le perdite dovute al deterioramento della qualità vanno a carico delle ditte associate.

Dei trasferimenti obbligatori di merce saranno d'ora in poi possibili soltanto prima del passaggio della proprietà alla ditta associata. L'organismo, comune, dovrà fissare le modalità d'applicazione.

K. Messa in commercio

1. Nel paese

Le indicazioni di cui al capitolo IV, C, 5, mettono in evidenza il carattere estremamente complesso del regolamento attuale del mercato indigeno. Nel paese, il formaggio può giungere al consumatore attraverso vie diverse. Nel regime attuale, il fronte di difesa dei prezzi passa tra il commercio all'ingrosso (ditte affiliate all'unione e grossisti indigeni) e quello al minuto, mentre il pagamento di un secondo margine commerciale all'ingrosso è previsto per il formaggio messo in commercio per il tramite del «commercio di ritorno». Questo regolamento ebbe come conseguenza di mantenere vie di smercio e strutture commerciali irrazionali. È per questo motivo che il progetto della divisione dell'agricoltura del 20 aprile 1967 proponeva di scostarsi dai prezzi obbligatori, praticati attualmente dalle ditte associate o dai membri indigeni. Era stato previsto di retrocedere il fronte di difesa dei prezzi per farlo passare tra l'organismo comune ed i membri, nell'idea di predisporre in tal modo la via ad una riforma di struttura sollecitata da lungo tempo, sia dagli associati, sia dai grossisti indigeni. Gli associati hanno nondimeno respinto questa soluzione, confutando che l'assenza di un fronte di difesa dei prezzi situato fra il commercio all'ingrosso e quello al minuto avrebbe per effetto di comprimere i margini e di accrescere rapidamente l'interesse per i formaggi esteri a prezzi più vantaggiosi, che permettono già ora dei margini molto favorevoli.

Come abbiamo già avuto modo di rilevarlo, i risultati della consultazione ci permettono di concludere sulla necessità di inserire nella legge gli elementi del disciplinamento del mercato del formaggio. Ciò si applica parimente alla messa in commercio nel paese. Giusta l'articolo 6 del progetto, il presidente e il consiglio direttivo dell'organismo comune fissano, dopo aver sentito gli interessati, le basi della messa in commercio conformemente allo scopo perseguito dal citato ordinamento; essi determinano conseguentemente i prezzi di cessione alle ditte associate. A loro spetterà di seguire l'evoluzione dei prezzi e quella dell'offerta e della domanda. Essi dovranno stabilire se il mantenimento del sistema dei prezzi fissi si giustifica o se occorre sostituirlo con un altro. È possibile che l'evoluzione della situazione non permetta più l'applicazione del sistema cosiddetto dei prezzi imposti al secondo stadio del commercio. Al riguardo, la legge sui cartelli rimane ovviamente riservata. Il progetto di legge non precisa se le disposizioni sui cartelli autorizzano l'applicazione del sistema dei prezzi fissi. Il presidente e il comitato di direzione dell'organismo comune dovranno, in virtù di queste disposizioni, esaminare se occorra apportare delle modificazioni fondamentali al regime attuale per tener conto di un bisogno di razionalizzazione. Alludiamo, in particolare, all'ampliamento delle relazioni con i grossisti indigeni.

2. *La messa in commercio del formaggio all'estero*

a. Principi della messa in commercio

I prezzi fissati dall'unione secondo le specie, i paesi e la qualità sono vavevoli per i suoi membri. Scostamenti verso l'alto o il basso sono vietati (vedasi art. 47 della convenzione svizzera del formaggio). Per gli stessi motivi già esposti per quanto attiene alla messa in commercio del formaggio nel paese, il progetto della divisione dell'agricoltura del 20 aprile 1967 prevedeva di far passare il fronte di difesa dei prezzi a destinazione dell'estero tra l'organismo comune ed i membri e non più, come finora, fra quest'ultimi e gli acquirenti esteri. Il risultato negativo della consultazione ci induce a togliere questa disposizione dal disegno di legge. Il presidente e il consiglio direttivo dell'organismo comune devono avere la competenza, per l'esportazione come per le vendite nel paese, di stabilire i principi della messa in commercio, d'intesa con gli interessati, tenendo conto degli obiettivi del regolamento del mercato del formaggio; essi potranno in particolare fissare i prezzi di cessione della merce alle ditte associate (art. 6). L'evoluzione della situazione mostrerà se il sistema dei prezzi fissi possa essere mantenuto o se sarà necessario adottare quello dei prezzi di rivendita libera. Anche nel settore dell'esportazione, l'articolo 10 conferisce al servizio federale competente il diritto di emanare le istruzioni necessarie se — contro ogni attesa — l'organismo comune adottasse una soluzione contraria all'interesse generale.

b. Permesso d'esportazione

L'articolo 13 del decreto sullo statuto del latte subordina l'esportazione del formaggio a un permesso rilasciato dalla divisione dell'agricoltura. Le esperienze fatte in questo settore e, in particolare, le complicazioni d'ordine amministrativo che ne risultano hanno mostrato che sarebbe più opportuno istituire un tale regime soltanto quando vi sia un bisogno, segnatamente se il mercato interno non può più essere approvvigionato con formaggio svizzero di buona qualità. È concepito inoltre che, tenuto conto della reputazione di cui godono i nostri prodotti all'estero, la qualità del formaggio destinato all'esportazione debba essere controllata all'atto dell'esportazione. Per questa ragione pensiamo che, invece dell'istituzione sin dall'inizio di un obbligo di domandare un permesso d'esportazione, sarebbe sufficiente avere la possibilità di subordinare l'esportazione di formaggio a una tale autorizzazione. Avremmo nel contempo da fissare le condizioni per il rilascio del permesso (art. 7). In tal modo verrebbe evitato il regime dell'autorizzazione per le epoche in cui esso non è assolutamente necessario.

c. Obbligo d'esportazione del formaggio

L'obbligo di esportare il formaggio Emmental imposto ai membri dell'unione si spiega dal fatto che una parte ingente della nostra produzione di

formaggio da consegnare obbligatoriamente dev'essere venduta all'estero. Non reputiamo più indispensabile di mantenere in vigore questa prescrizione, che è causa di agitazione sul mercato ed arrischia di perturbare la ripartizione dei compiti tra i grossisti. Si tratta di lasciare totalmente alle ditte la cura di decidere se intendono smerciare la loro mercè nel paese o all'estero. Ciò permetterà di assicurare la valorizzazione di diverse specie e qualità di formaggio alle condizioni più favorevoli.

L. Considerazioni circa il disegno di legge

Il *preambolo* enumera le disposizioni della Costituzione sulle quali si fonda il progetto di legge. Ritorneremo in proposito nel capitolo M che tratta della costituzionalità.

Il progetto riveste la forma di una legge soggetta al referendum mentre il regime attuale fa parte integrante del decreto sullo statuto del latte, che è un disposto legislativo dell'Assemblea federale non subordinato al referendum secondo l'articolo 7 della legge sui rapporti tra i consigli. A motivo delle disposizioni che assicurano la protezione giuridica, il computo degli interessi sul capitale sociale dell'organismo comune come pure il trasferimento della proprietà, il progetto deve rivestire obbligatoriamente la forma di legge.

L'*articolo primo*, come anche l'articolo 12 del decreto sullo statuto del latte in vigore, definisce i compiti da affidare alle organizzazioni e alle ditte interessate. Si è fatto rinuncia alla disposizione dell'articolo 12, capoverso 2, del citato decreto, che autorizza le associazioni a imporre alle loro sezioni gli obblighi derivanti dai compiti loro affidati, in quanto questa disposizione è già contenuta nell'articolo 35, capoverso 2, di questo testo legislativo e rimane applicabile al mercato del formaggio in virtù dell'articolo 17 del progetto di legge. Il terzo capoverso dell'articolo primo del progetto riveste grande importanza; esso lascia agli interessati la cura di fissare le modalità del regolamento del mercato del formaggio e di determinare la struttura dell'organismo comune nella misura in cui la legge non dispone altrimenti. La Confederazione può quindi regolare i particolari soltanto se la legge l'abbia incaricata; il diritto di disciplinamento istituito all'articolo 10 del progetto è riservato. Gli interessati dovranno quindi fissare le modalità di applicazione nel nuovo regime nei limiti imposti dalla legge. Ne viene l'opportunità di vigilare affinché l'interesse pubblico sia salvaguardato, segnatamente in quanto la Confederazione dovrà assumersi, come già ora, la parte non coperta delle spese di smercio nonchè le spese d'amministrazione dell'organismo comune (art. 3, cpv. 2 e 3). È per questa ragione che l'attività di quest'organismo soggiace alla vigilanza della Confederazione (art. 35 del decreto sullo statuto del latte, in correlazione con gli art. 8 e 17 del progetto). Inoltre, a' sensi dell'articolo 10, capoverso 1, del progetto, i dipartimenti e

le divisioni che dovremo designare possono, come già rilevammo, dare istruzioni all'organismo comune per quanto attiene all'esecuzione dei compiti che gli sono affidati in virtù dell'articolo primo. Il Consiglio federale dovrà, d'altro canto, approvare gli statuti o il contratto di società, come pure l'elezione del presidente e del consiglio direttivo dell'organismo comune (art. 18, cpv. 2, lett. a e c). Potremo infine sottoporre al sistema d'approvazione altre questioni essenziali.

L'articolo 2 descrive in maniera generale le condizioni che le ditte dovranno adempiere per poter essere ammesse all'organismo comune. Abbiamo scientemente rinunciato ad enumerarle, come già l'abbiamo fatto all'articolo 12a del decreto sullo statuto del latte. Fissate dall'organismo comune, queste condizioni soggiacciono all'approvazione del Consiglio federale (art. 18, cpv. 2, lett. b). Lo stesso articolo dispone espressamente che tutte le ditte associate dovranno essere trattate su un piano d'uguaglianza. Ciò tende ad evitare che le prescrizioni d'esecuzione abbiano a stabilire una discriminazione dei gruppi associati. Come finora, il fatto di adempiere le condizioni richieste autorizza a diventare membro dell'organismo comune.

L'articolo 3 ci incarica di determinare le specie di formaggio da consegnare obbligatoriamente all'organismo comune, il quale è tenuto a ritirarle. L'obbligo di consegna cade quindi nel settore del diritto pubblico e non più del diritto privato com'è il caso nel regime in vigore. Sarà in tal modo evitato che i formaggiai non organizzati intralcino eventualmente il buon funzionamento dell'ordinamento, quantunque essi possano beneficiare indirettamente dei vantaggi dell'organismo; d'altro canto, sarà pure evitato che degli acquirenti occupanti una forte posizione sul mercato abbiano a ritirarsi dall'organismo comune per approvvigionarsi presso formaggiai non affiliati. Questa disposizione non incide di per sé sul regime attuale di contingente di federazione e della riserva locale. L'obbligo di ritiro da parte dell'organismo comune, istituito esso pure dall'articolo 3, capoverso 1, è il contrapposto necessario alla consegna obbligatoria.

La Confederazione assume la parte non coperta delle spese derivanti dalla valorizzazione dei formaggi consegnati obbligatoriamente. Agli effetti di una riduzione degli oneri d'interesse dell'organismo comune, essa non si limiterà più soltanto al pagamento di acconti nei limiti delle perdite presunte, ma potrà aprirgli un credito d'esercizio adeguato. Le spese non coperte comprendono quelle di amministrazione come pure un congruo interesse computato sul capitale sociale.

Il regime descritto qui sopra sarà applicato innanzi tutto alle specie di formaggio che l'organismo comune già mette in commercio. Il primo capoverso dell'articolo 3 è tuttavia redatto in modo che, ove si rilevasse opportuno, altre specie possano essere incluse nel novero di quelle che l'organismo comune già ora mette in commercio e per le quali la Confederazione assume le perdite di valorizzazione.

L'articolo 3 non prescrive nulla quanto ai mezzi finanziari cui la Confederazione dovrà fare ricorso per assicurare il pagamento delle prestazioni che deve concedere in virtù di questo stesso articolo. Apparterrà in ogni caso alle autorità federali di decidere se questi contributi debbano essere coperti mediante gli introiti generali della Confederazione (art. 4 del decreto sull'economia del latte 1966) o se i produttori di latte dovranno parteciparvi (art. 2 e 3 del decreto sull'economia del latte 1966).

Dato che i conti dell'organismo comune hanno accusato perdite rilevanti negli ultimi anni, non è più possibile pagare dei dividendi. Queste perdite, si sa, sono dovute in primo luogo al prezzo di base del latte relativamente elevato — da noi stabilito — che dà origine a prezzi di costo del formaggio tali da non più permettere lo smercio ad un prezzo suscettivo di coprire le spese. Dacchè la Confederazione assume la parte non coperta delle spese di valorizzazione, il capitale azioni dell'organismo comune ha perso il suo carattere di capitale sociale per divenire un anticipo concesso dagli interessati. La situazione non dovrebbe modificare a questo riguardo negli anni futuri. Di conseguenza, l'articolo 3, capoverso 3, del progetto prevede che la parte non coperta delle spese comprende un interesse adeguato pagato sul capitale sociale dell'organismo.

L'organismo comune sarà inoltre esonerato da qualsiasi imposta sul patrimonio e i suoi benefici eventuali, e le azioni ch'esso emette non saranno soggette alla tassa di bollo prevista per l'emissione di titoli.

L'articolo 4 ci conferisce la competenza di fissare i prezzi di ritiro del formaggio delle specie da consegnare obbligatoriamente, dopo aver sentito l'avviso dell'organismo comune. Al presente, questi prezzi sono fissati da una decisione dell'unione centrale ed approvati dalla divisione dell'agricoltura. Praticamente però risolviamo già ora sulle modificazioni di questi prezzi, in quanto tali modificazioni si ripercuotono sull'ammontare delle perdite cagionate dalla valorizzazione del foraggio. L'innovazione apportata consiste nel fatto che la legge ci autorizza a delegare, ove lo stimiamo opportuno, all'organismo comune la competenza di fissare i prezzi del ritiro. Nel caso in cui la fissazione di questi prezzi da parte dell'organismo comune dovesse ledere l'interesse pubblico, l'ufficio federale competente dovrebbe fare uso del suo diritto di disciplinamento (art. 10).

In virtù dell'articolo 4, i prezzi di ritiro del formaggio possono essere differenziati, nel senso ch'essi possono essere fissati a un livello più basso per le società di casearia, i produttori e gli acquirenti di latte non federati che per gli altri. Il divario deve tuttavia essere inferiore all'ammontare delle quote pagate alle associazioni. In tale guisa i vantaggi e gli oneri fra federati e non federati saranno pressochè equilibrati, com'è oggigiorno il caso in virtù della convenzione di diritto privato tra l'organismo comune e gli interessati.

L'articolo 5 stabilisce il principio dell'assegnazione di merce. In avvenire, il formaggio delle specie dell'unione non sarà più ripartito in base a contingenti, bensì, di massima, in funzione delle domande d'assegnazione degli associati, d'un lato, e del volume della merce disponibile, dall'altro. Nei limiti dell'esecuzione razionale del mandato conferitogli dal primo articolo, l'organismo comune può subordinare l'attribuzione di merce a determinate condizioni, come ad esempio la disponibilità di cantine sufficienti. Le condizioni devono giustificarsi sul piano tecnico e non devono ostacolare lo sviluppo delle ditte associate. Occorre inoltre evitare qualsiasi discriminazione dei gruppi associati (p. e. le grandi organizzazioni di vendita al minuto). Aggiungiamo ancora che le prescrizioni d'esecuzione relative all'assegnazione della merce soggiacciono alla nostra approvazione, conformemente all'articolo 18, capoverso 2, lettera b.

La ditta associata diventa proprietaria della merce ritirata alla scadenza del termine fissato dall'organismo comune (art. 5, cpv. 2). Anticipando il trasferimento di proprietà rispetto al regime attuale, si tende ad ottenere che le ditte associate assumano in misura maggiore i rischi di deprezzamento della merce loro ceduta. La soluzione preconizzata permette nondimeno di alleviarli dai rischi cagionati dal deprezzamento del formaggio all'inizio del suo incantinamento per ragioni che non possano essere loro imputate. Le ditte soggiacciono nondimeno all'obbligo di pagare all'organismo comune delle indennità di risarcimento per il deprezzamento della merce di cui si rendessero colpevoli fino al momento in cui esse non sono ancora proprietarie (art. 5, cpv. 2).

L'articolo 5, capoverso 3, tiene conto dell'esigenza di assicurare in qualsiasi caso una messa in commercio razionale anche prima del trasferimento di proprietà. Se l'organismo comune abbisogna di merce prima della scadenza del termine di cui all'articolo 5, capoverso 2, e che una ditta associata rifiuta di cedergliela, quest'ultima ne diventa proprietaria a decorrere dal momento del rifiuto.

Se la domanda è inferiore al volume di merce disponibile, il consiglio direttivo dell'organismo comune può aggiudicare le eccedenze alle ditte associate in più della quantità richiesta, oppure può metterle esso stesso in commercio, scegliendo il modo di commercializzazione più razionale (art. 5, cpv. 4).

L'articolo 6 tratta della commercializzazione. Il presidente e il consiglio direttivo dell'organismo comune fissano i principi della commercializzazione in conformità degli scopi dell'ordinamento del mercato del formaggio. Ad essi spetta quindi decidere se i prezzi di rivendita, nel paese e all'estero, debbano essere fissi o lasciati all'apprezzamento dell'associato. Per fare ciò, essi terranno conto degli scopi definiti all'articolo primo del progetto. La disposizione che disciplina la commercializzazione differisce quindi notevolmente dal progetto che la divisione dell'agricoltura aveva elaborato a suo tempo. Quest'ultimo istituiva il principio di libertà dei prezzi di rivendita

nel paese e all'estero, salvo per le forniture all'industria dei formaggi fusi. Questo principio è stato abbandonato nell'idea che le decisioni di natura economica dovevano, per quanto possibile, rimanere nell'ambito delle competenze dell'organismo comune. Il progetto si limita quindi a disciplinare soltanto quello che è assolutamente necessario.

Se i prezzi devono essere fissati in virtù della disposizione in questione, la pratica mostrerà se una simile soluzione potrà essere applicata durevolmente. Il progetto si limita inoltre a conferire al presidente e al consiglio direttivo dell'organismo comune la competenza di fissare i prezzi, senza pertanto dichiarare che una tale fissazione sia compatibile con la legge dei cartelli.

Fondandosi su questa disposizione, si dovrà per esempio decidere parimente se il contingente di federazione, di cui beneficiano attualmente le federazioni del latte, debba essere mantenuto. Occorre anche esaminare se la convenzione che vincola i grossisti indigeni debba essere eventualmente revocata o modificata. Ove ci si pronunci per la conservazione del regime dei prezzi fissi nel paese, converrà in particolare esaminare se bisognerà prevedere per il commercio all'ingrosso un margine uniforme, mediante il quale gli associati abbiano ad indennizzare i grossisti ai quali essi fanno ricorso per collocare il formaggio presso i commercianti al minuto o i consumatori.

L'articolo 6 conferisce al presidente e al consiglio direttivo dell'organismo comune la competenza di stabilire i principi della commercializzazione. Essi devono nondimeno sentire gli interessati prima di prendere una decisione. Siamo consapevoli del fatto che il presidente e il consiglio direttivo fruiranno in tal modo di un'indipendenza più grande di quella che è loro conferita dal codice delle obbligazioni. Le camere federali hanno tuttavia la facoltà di prendere una tale disposizione in una legge federale. Il rafforzamento della posizione di questi organi è indispensabile nel regime scelto, ove si voglia che l'interesse pubblico sia sufficientemente salvaguardato. È per questa ragione che l'articolo 18, cpv. 2, lettera c, preconizza di subordinare l'elezione del presidente e del consiglio direttivo dell'organismo comune allà nostra approvazione. Se il consiglio d'amministrazione dell'organismo comune, ad esempio, fosse incaricato di allestire i principi della commercializzazione, potrebbe succedere che in caso di conflitto gli interessi privati abbiano il sopravvento sugli interessi pubblici. Ciò dev'essere evitato ad ogni costo. Rileviamo al riguardo che il rapporto del 20 aprile 1967 della divisione dell'agricoltura preconizzava, appunto per questa ragione, l'istituzione di una società cooperativa di diritto pubblico. Il presidente e il comitato di direzione avrebbero così potuto fruire di una totale indipendenza rispetto ai membri. L'istituzione di un tale organismo, come sappiamo, è stato respinto nella procedura di consultazione. La soluzione scelta deve quindi tener conto delle obiezioni sollevate, da un lato, e permettere di salvaguardare l'interesse pubblico in maniera adeguata, dall'altro.

Se i principi di commercializzazione stabiliti dal presidente e dal consiglio direttivo dell'organismo comune risultassero contrari all'interesse pubblico, l'ufficio federale competente dovrebbe fare uso del suo diritto di disciplinamento (art. 10).

L'*articolo 7* del progetto disciplina l'esportazione del formaggio. Contrariamente all'articolo 13 del decreto sullo statuto del latte in vigore, che subordina l'esportazione al regime del permesso, il nuovo ordinamento si limita a prevedere la possibilità di istituirlo. Sarà evitata l'istituzione di quest'obbligo finchè non sarà necessario.

L'*articolo 8* tratta del ruolo dei rappresentanti della Confederazione in seno all'organismo comune. Secondo l'articolo 35, capoversi 1 e 4, del decreto sullo statuto del latte, in correlazione con l'articolo 17 del progetto, le ditte e le organizzazioni soggiacciono alla vigilanza del Consiglio federale quanto all'adempimento dei compiti loro affidati. Il Consiglio federale designa i rappresentanti della Confederazione che partecipano alle sedute dell'organismo comune per esercitarvi un controllo costante e fargli rapporto. Allorchè l'unione prendeva decisioni contrarie all'interesse comune, il Consiglio federale non aveva finora altro mezzo d'intervento che l'emanazione di istruzioni in virtù dell'articolo 14 *a*, capoverso 2, del decreto sullo statuto del latte. Il progetto innova nel senso ch'esso conferisce ai rappresentanti della Confederazione il diritto di fare opposizione contro le decisioni prese dall'organismo comune nell'adempimento dei suoi compiti, e ciò allorquando queste decisioni sono contrarie agli scopi definiti all'articolo primo (art. 8, cpv. 1). La procedura attuale ne sarà semplificata. L'autorità federale potrà in tal modo già manifestare il proprio parere nel corso delle deliberazioni degli organi competenti dell'unione. Le decisioni dell'organismo comune contro le quali i rappresentanti della Confederazione fanno opposizione non vincolano nè quest'ultima nè i terzi. Qualora non sia possibile addivenire ad un'intesa, il servizio federale designato in virtù dell'articolo 10 potrà, nel termine di un mese a decorrere dalla presentazione dell'opposizione, rilasciare le istruzioni che sostituiranno la decisione presa dall'organismo comune. L'opposizione è considerata ritirata se le istruzioni non sono comunicate nel termine indicato. Ciò consentirà di risolvere effettivamente e a tempo opportuno i problemi che esigono un rapido intervento, e ciò conformemente alle esigenze del mercato.

A' sensi dell'*articolo 9*, la Confederazione non può essere tenuta a sostenere le spese dell'organismo comune che risultassero in conseguenza di una gestione lacunosa. I vantaggi pecuniari illeciti ed i contributi riscossi indebitamente dovranno essere rimborsati indipendentemente dalle disposizioni penali.

L'*articolo 10* statuisce sulle questioni relative al potere di disciplinamento. In avvenire, la Confederazione dovrà beneficiare di un ampio diritto in materia di istruzioni da dare all'organismo comune per tutto quanto con-

cerne l'esecuzione dell'ordinamento del mercato del formaggio, come già dispone l'articolo 14 *a*, capoverso 2, del decreto sullo statuto del latte. L'innovazione apportata consiste nel fatto che la competenza per le istruzioni da dare non spetterà più al Consiglio federale, bensì ai dipartimenti e alle divisioni che saranno designati. Il regolamento in vigore ne sarà semplificato in quanto la procedura innanzi al Consiglio federale è soppressa; d'altro canto, l'organismo comune avrà la possibilità di ricorrere contro queste istruzioni, semprechè le condizioni richieste siano adempiute.

Il secondo capoverso conferisce all'organismo comune la competenza di imporre ai suoi membri gli obblighi derivanti dalle istruzioni che gli sono date. Questa disposizione è ripresa dall'attuale articolo 14 *a*, capoverso 3, del decreto sullo statuto del latte. Lo scopo perseguito è quello di permettere al citato organismo di imporre anche ai suoi membri, in correlazione con le istruzioni che riceve, gli obblighi che non gli fossero riconosciuti da convenzioni di diritto privato.

Gli *articoli da 11 a 13* trattano della protezione giuridica. La giurisdizione amministrativa soggiace di massima alle disposizioni relative all'organizzazione giudiziaria e alla procedura amministrativa federale (art. 13).

Data la natura di talune decisioni dell'organismo comune, non sarebbe opportuno di deferirle, per giudizio, all'amministrazione federale o al Tribunale federale. L'impossibilità di rimetterle alle autorità di ricorso tradizionali va ricercata, da un lato, nel carattere d'urgenza delle pratiche, dall'altro, nel fatto che le stesse sono di natura prettamente tecnica. Preconizziamo pertanto, all'articolo 11, capoverso 1, di affidare ad una commissione speciale, che statuirà inappellabilmente, l'esame dei ricorsi inerenti alla ripartizione della merce. Questi ricorsi concernono talune partite di formaggio, il cui uso esige una decisione rapida in quanto si tratta di merce di conservazione limitata; inoltre, potrà succedere, che l'acquirente ne esiga la fornitura immediata. Aggiungasi, d'altro canto, che si tratta principalmente di questioni tecniche (per esempio la qualità della merce) che degli esperti sono meglio in grado di giudicare. L'istituzione di un'autorità di ricorso speciale è quindi giustificata. Infine, il termine di ricorso è ristretto a dieci giorni e l'autorità di ricorso deve decidere definitivamente.

Al fine di garantire la migliore protezione possibile ai ricorrenti, nonostante il carattere d'urgenza e la natura d'ordine tecnico delle decisioni impugnate, l'articolo 11, capoverso 2, del progetto dispone che i tre membri della commissione di ricorso devono essere indipendenti dall'organismo comune. Originariamente era stato previsto che l'organismo comune istituisse tale commissione, con l'obbligo di sottoporre la nomina alla nostra approvazione. Talune cerchie si opposero però a detta soluzione, giudicando inaccettabile il fatto che gli interessati stessi possano designare i commissari, tanto più che la su indicata commissione decide inappellabilmente. Tenuto conto di tale obiezione, abbiamo previsto di assumerci il compito di desi-

gnare la commissione di ricorso, previa consultazione dell'organismo comune. D'altra parte, la procedura innanzi alla commissione di ricorso è retta dai principi sanciti dalla legge sulla procedura amministrativa.

L'articolo 11, capoverso 4, prevede una seconda via di ricorso speciale per quanto attiene alla classificazione e alla tassazione del formaggio. Con ciò si intende l'aggiudicazione del formaggio ad una delle tre classi di qualità (classificazione) e l'apprezzamento, con punti, della merce di prima scelta (tassazione). Simili decisioni, che pure rivestono carattere d'urgenza, hanno un aspetto tecnico molto spiccato, sono tra le più delicate ed esigono una lunga pratica. Le decisioni dell'organismo comune devono quindi poter essere deferite a una commissione di ricorso, pure nominata dall'organismo comune, che decida senza appello.

L'organismo comune sostiene ripetutamente l'idea ch'esso non fruisce di una protezione giuridica sufficiente riguardo alle decisioni dei servizi federali. Di questa obiezione potrà essere tenuto conto in base alle disposizioni relative alla legittimità del ricorso, che sono inserite nelle leggi rivedute concernenti la procedura amministrativa e l'organizzazione giudiziaria. Nelle vertenze tra l'organismo comune e la Confederazione in rapporto con la copertura delle perdite derivanti dalla valorizzazione del formaggio è il Tribunale federale che, come unica istanza, si pronuncerà sui ricorsi di diritto amministrativo (art. 12). Le questioni alle quali possono opporsi gli interessi dell'organismo e quelli della Confederazione vanno quindi deferite al Tribunale federale.

Gli *articoli da 14 a 16* del progetto si riferiscono alle disposizioni penali.

A' sensi dell'*articolo 17*, le disposizioni in materia della legge sulla procedura amministrativa, del decreto sullo statuto del latte e del decreto sull'economia lattiera in vigore, sono applicabili, per analogia all'esecuzione della legge.

L'*articolo 18* incarica il Consiglio federale dell'esecuzione della legge. Il secondo capoverso precisa le decisioni che detta autorità deve approvare agli effetti della salvaguardia dell'interesse generale. Abbiamo già riferito che si tratta di questioni le cui soluzioni saranno determinanti in modo decisivo per il successo dell'ordinamento del mercato del formaggio. Ove l'organismo comune non dovesse presentarci in tempo utile le prescrizioni d'esecuzione, che potremmo approvare semprechè siano compatibili con l'interesse pubblico, dovremmo essere autorizzati ad allestire un regolamento, necessario all'esecuzione della legge, in cui siano contenute istruzioni generali provvisorie, oppure ad emanare delle prescrizioni in complemento o derogazione a quelle dell'organismo comune.

Il Consiglio federale, in virtù dell'*articolo 19*, fissa la data d'entrata in vigore della legge.

M. Costituzionalità

Il progetto di legge si fonda sugli articoli 31 *bis*, capoverso 3, lettera *b*, 32, 64 *bis* e 114 *bis* della Costituzione. L'articolo 31 *bis*, capoverso 3, lettera *b*, conferisce alla Confederazione, allorchè l'interesse generale lo giustifica, il diritto di emanare delle prescrizioni atte a conservare una sana popolazione rurale e un'agricoltura efficiente, ove occorra derogando al principio della libertà del commercio e dell'industria. L'articolo 32 permette di far capo alle organizzazioni economiche per collaborare agli effetti dell'esecuzione della legge. L'articolo 64 *bis* conferisce alla Confederazione la competenza di legiferare in materia di diritto penale. Infine, l'articolo 114 *bis* costituisce la base legale dell'articolo 13 del progetto, secondo il quale il Tribunale federale si pronuncia, come istanza unica, sulle vertenze che oppongono l'organismo comune alla Confederazione in materia di copertura delle perdite derivanti dalla valorizzazione del formaggio.

N. Raccomandazioni della commissione consultiva

La commissione consultiva per l'esecuzione della legge sull'agricoltura si è riunita poco prima della conclusione dei lavori di questo messaggio. Essa si è quindi pronunciata, contrariamente ai Cantoni ed alle organizzazioni economiche, su un disegno di legge che differisce soltanto minimamente da quello che ora presentiamo.

Le osservazioni della commissione si concentrarono principalmente sulle questioni inerenti all'assegnazione (art. 5) e alla messa in commercio della merce (art. 6). Esse possono essere riassunte come segue:

La maggioranza delle cerchie di produzione ha raccomandato di prescindere dalla disposizione sancita all'articolo 5, capoverso 1, in virtù della quale le condizioni che l'organismo comune può fissare in materia di assegnazione della merce non devono ostacolare lo sviluppo delle ditte. A loro avviso, il formaggio deve soprattutto essere messo in commercio a dei prezzi che coprano per quanto possibile le spese e soltanto sussidiariamente potrà essere tenuto conto dello sviluppo delle ditte associate. Le prescrizioni d'esecuzione e non la legge devono tener conto di questa seconda esigenza.

La maggioranza della commissione, compresi i rappresentanti dei produttori, considera che l'articolo 6 dà una responsabilità troppo ampia al presidente ed al Consiglio direttivo dell'organismo comune, incaricandoli di stabilire i principi della messa in commercio, dopo aver sentito gli interessati e conformemente agli scopi dell'ordinamento del mercato del commercio. A suo avviso, tali questioni decisive rientrano nell'ambito di competenza del consiglio d'amministrazione. Per contro, la competenza a fissare i prezzi di cessione, che il medesimo articolo conferisce pure al presidente e al consiglio direttivo, non richiama alcuna obiezione.

Diversi membri della commissione hanno, infine, raccomandato di fissare già nella legge che i prezzi di rivendita nel paese possono essere prescritti soltanto in forma di prezzi massimi, affinché il sistema attuale dei prezzi fissi sia praticamente abolito.

Fondandoci sulle considerazioni che precedono, abbiamo l'onore d'invitarvi ad approvare l'allegato disegno di legge federale sulla messa in commercio del formaggio (ordinamento del mercato del formaggio).

Vi proponiamo nel contempo di classificare il postulato del Consiglio nazionale n. 8714, del 17 dicembre 1963 (postulato Vontobel).

Cogliamo l'occasione per presentarvi, onorevoli signori, Presidente e Consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

Berna, 1^o maggio 1968.

In nome del Consiglio federale svizzero,

Il Presidente della Confederazione:

Spühler

Il Cancelliere della Confederazione:

Huber

Messaggio del Consiglio Federale all'Assemblea federale concernente la revisione del disciplinamento del mercato caseario (Del 1° maggio 1968)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1968
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	20
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	9949
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	17.05.1968
Date	
Data	
Seite	721-791
Page	
Pagina	
Ref. No	10 156 293

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.