

9249

**Messaggio
del Consiglio federale all'Assemblea federale concernente
il contributo della Confederazione
alle spese del latte di soccorso.**

(Del 4 giugno 1965)

Onorevoli signori Presidente e Consiglieri,

L'articolo 3, capoverso 1, del decreto federale del 9 ottobre 1964¹, concernente il mantenimento di provvedimenti temporanei del controllo dei prezzi, limita al 31 dicembre 1965 la validità del decreto federale del 21 dicembre 1960² concernente le pigioni di immobili e la Cassa di compensazione dei prezzi del latte e dei latticini, come anche le disposizioni relative. Abbiamo tenuto a precisare, nel nostro messaggio del 20 marzo 1964³ a sostegno del decreto surriferito del 9 ottobre 1964, che la contribuzione federale alle spese per il latte di soccorso non doveva essere affatto pregiudicata dalla soppressione della Cassa di compensazione dei prezzi del latte e dei latticini. Abbiamo ora l'onore di sottoporre alla vostra approvazione, mediante il presente messaggio, un disegno di decreto federale che stabilisce il sistema di tale contribuzione, a contare dal 1° gennaio 1966.

I. Nota introduttiva

Regolarmente torniamo ad esporre, nei nostri rapporti periodici, le condizioni generali dell'economia lattiera e mettiamo in evidenza il posto ch'essa occupa nel settore agricolo, grazie all'importanza assunta nell'approvvigionamento del Paese in derrate alimentari e foraggiere. Abbiamo, in essi, sempre rilevato che i differenti modi d'utilizzazione del latte commerciale vengono ad assumere implicazioni economiche diverse, in quanto gravano in modo ineguale sulle finanze federali. Da questo profilo l'impiego del latte per il consumo e per la trasformazione in latticini ha assunto un'importanza preponderante, essendosi reso finanziariamente autosufficiente.

¹ RU 1964, 1469.

² RU 1961, 295 (A XIX B).

³ FF 1964, 645.

Qui di seguito, faremo oggetto delle nostre considerazioni quella parte della legislazione che disciplina la produzione e la vendita del latte e, segnatamente, la partecipazione federale alla copertura delle spese per il latte di soccorso nonché i provvedimenti organizzativi idonei a ridurre il volume e il prezzo.

Ci limiteremo a quest'unico problema poichè la revisione del vigente decreto dell'economia lattiera ¹ ci consentirà, quest'anno ancora, di esaminare approfonditamente la situazione globale del settore lattiero.

II. Gli ordinamenti finora applicati riguardo alla partecipazione federale alle spese per il latte di soccorso

A. La necessità delle forniture

La Svizzera conta circa 120 000 produttori presso i quali il latte deve essere raccolto quotidianamente e, nella maggior parte dei casi due volte il giorno. Il sistema di raccolta dev'essere quindi organizzato nei minimi dettagli così pure l'approvvigionamento, affinché esso si svolga in condizioni normali. Tali incombenze spettano all'unione centrale dei produttori svizzeri del latte (Unione centrale) e alle sue sezioni, in virtù dell'articolo 10, capoverso 1, del decreto dell'Assemblea federale del 29 settembre 1953 ² concernente il latte, i latticini e i grassi commestibili (Decreto sullo statuto del latte). Il commercio del latte, svolto, in altri tempi, direttamente tra produttori e consumatori anche nei centri urbani, ha assunto presentemente ben altri aspetti. Infatti, lo sviluppo dell'urbanistica e, conseguentemente, l'apparizione di regioni con produzione lattiera decisamente deficitaria, esigono l'apporto di latte proveniente da centri di produzione sempre più lontani. Il fabbisogno di latte di consumo è ovviamente sottoposto a fluttuazioni stagionali e anche giornaliere. Ma anche la produzione soggiace all'influsso stagionale e segna il limite minimo, secondo l'esperienza avuta finora, nei mesi di novembre e di dicembre. L'approvvigionamento lattiero dev'essere quindi organizzato secondo queste considerazioni. Il fabbisogno dev'essere coperto avantutto con latte normale e cioè con la produzione riservata a tale scopo. In periodi caratterizzati da produzione debole può tuttavia avverarsi che la produzione del latte destinato all'immediato consumo non soddisfi interamente la domanda. L'articolo 6, capoverso 1, dell'ordinanza del 30 aprile 1957 ³ concernente l'utilizzazione del latte commerciale ingiunge pertanto ai centri di raccolta, agli acquirenti di latte e ai fabbricanti di mettere a disposizione, in ogni tempo, secondo le istruzioni della sezione competente

¹ RU 1962, 1184 (A XVI A 3).

² RU 1953, 1172 (A XVI A 3).

³ RU 1957, 381 (A XVI A 3).

dell'Unione centrale, la quantità di latte disponibile « per soddisfare ai bisogni di latte fresco (anche pastorizzato, sterilizzato o uperizzato) di joghurt e di bevande lattee ». Tale provvedimento, sovente d'immediata realizzazione, provoca un'interruzione temporanea della fabbricazione nelle aziende interessate, le quali, in tali condizioni, non possono evidentemente seguire una politica di pieno impiego. Ma anche le apparecchiature rimangono parzialmente inutilizzate, per cui si manifesta la mancanza di sottoprodotti, quali il latte scremato, il latticello, ecc. È quindi equo, di principio, il pagamento di un sopraprezzo a questi occasionali fornitori, per il loro apporto di latte, designato comunemente latte di soccorso.

Il latte di soccorso è dunque un latte di fabbricazione (lavorato in regia dalle federazioni, in comune dalle società, dagli acquirenti privati del latte, dai casari e dalle fabbriche di latte condensato, ecc.) che le federazioni lattiere devono requisire temporaneamente per completare il volume di latte normale e soddisfare, nel loro raggio, il fabbisogno di latte di consumo. L'unione centrale può però costringerle a fornire il latte di soccorso (chiamato in questo caso latte di rinforzo) anche fuori del loro raggio, ad esempio, dalla Svizzera orientale a Ginevra, dalla Svizzera centrale a Basilea e nel Ticino e dal bacino d'approvvigionamento della federazione bernese, nel Vallese.

Le fluttuazioni del fabbisogno in latte di consumo nei grandi centri e i mutamenti naturali della produzione esigono la collaborazione d'un centro di ripartizione, bensì in grado di soddisfare la domanda del consumatore, ma parimente idoneo a trasformare il latte invenduto nelle latterie. Questo compito spetta appunto alle centrali lattiere urbane alle quali il latte è regolarmente fornito da un certo numero di società, che lo acquistano, a loro volta, nei centri di raccolta.

Il sistema del latte di soccorso appare inevitabile. Non sarebbe infatti molto ragionevole volerlo superare per esempio aumentando il numero dei fornitori regolari, in modo da rendere superflua, anche d'inverno, qualsiasi fornitura di latte di soccorso ; infatti, in questo caso, verrebbero, d'estate, ad accumularsi nelle latterie enormi quantità di latte in eccedenza che dovrebbero poi essere irrazionalmente trasformate. Le forniture periodiche di latte di soccorso saranno quindi sempre necessarie.

B. Il sistema della contribuzione

Dopo l'inizio delle ostilità, durante la seconda guerra mondiale, l'Unione centrale e le sue sezioni s'incaricarono di fornire il latte di soccorso. La Unione centrale copriva le spese d'acquisto con il ricavo ottenuto dalla tassa di crisi (chiamata presentemente tassa sul latte destinato al consumo, secondo l'art. 26, cpv. 1, lett. a, della legge sull'agricoltura). L'ordinanza

N. 12 del Dipartimento federale dell'economia pubblica¹ del 31 ottobre 1941 istituì una cassa di compensazione dei prezzi del latte di consumo, dapprima soltanto per il Cantone Ticino. Il 16 luglio 1942, con l'ordinanza N. 17 del Dipartimento suindicato², fu istituita la cassa di congruaggio dei prezzi del latte e dei latticini (dappresso: cassa di compensazione), che era destinata, secondo l'articolo 1, a mettere a disposizione i mezzi necessari per sopprimere alle spese supplementari derivanti dall'approvvigionamento con latte delle regioni che hanno penuria di latte e dei centri di consumo. La contribuzione alle spese per il latte di soccorso spettò dunque, da quel momento, alla Confederazione.

Esiste una certa correlazione, tra la cassa di compensazione e il regolamento concernente la copertura, a contare dal 1° maggio 1942, delle spese straordinarie d'acquisto del latte di soccorso da parte della cassa di compensazione dei prezzi del latte e dei latticini; tale regolamento, in gran parte ancora vigente, è stato emanato dall'Unione centrale. Il numero 2 di questo regolamento (non tradotto in italiano) informa come segue circa le modalità di calcolo delle spese straordinarie:

« Pour autant qu'un prix unique franco (prix normal) est fixé pour le lait normal d'un centre de consommation déterminé, la caisse de compensation des prix couvre la différence entre ce prix franco et le prix de revient effectif du lait de secours franco gare réceptrice du centre de consommation » (lettre a).

« S'il n'y a pas de prix franco unique pour un centre de consommation, on considérera comme prix normal le prix auquel le commerce de la localité (éventuellement la laiterie de la localité) prend le lait en charge, sans que soit diminuée sa marge reconnue. Si le prix de revient du lait de secours franco centre de consommation est plus élevé, la différence sera remboursée par la caisse de compensation » (lettre b).

La contribuzione della cassa di compensazione alle spese del latte di soccorso (spese straordinarie) varia notevolmente da una federazione all'altra. Ciò è dovuto, da una parte, alla mancanza d'uniformità delle indennità ai casari, dei premi di fornitura ai produttori, delle spese di trasporto, del margine di ripartizione, dei sussidi per la manutenzione nelle latterie e, d'altra parte, alla disparità dei prezzi franco stazione, pagati nel raggio delle diverse federazioni. In questo modo, negli ultimi anni (considerando come base di calcolo il mese di novembre) i prezzi di costo del latte di soccorso franco latteria urbana e i prezzi franco stazione nelle diverse federazioni, accusano le seguenti differenze, assunte dalla cassa di compensazione (ct. per kg): Basi-

¹ RU 1941, 1311.

² RU 1942, 736.

lea 4,65, Berna 5,45, Zurigo 4,51, Losanna 7,62 e San Gallo 6,28, ecc. A cagione delle spese di trasporto molto più onerose in altre circoscrizioni federative, le indennità della cassa di compensazione per latte di soccorso fornito possono ammontare persino a 13 centesimi.

La mancanza d'uniformità delle contribuzioni era già stata riscontrata d'altronde prima dell'istituzione della cassa di compensazione, che, del rimanente, non ha introdotto, in merito, alcuna modificazione strutturale. Nel corso degli anni, le indennità valevoli per le diverse federazioni sono state generalmente completate con l'indennità di rincaro. Quest'ultima ammonta a 0,5 centesimi, da febbraio a ottobre e a 1 centesimo da novembre a gennaio. I principi, su cui fondavasi l'attuazione della cassa di compensazione e disciplinanti la concessione di sussidi intesi a mantenere la modicità del prezzo al dettaglio del latte, sono rimasti generalmente immutati. I contributi accordati per il latte di soccorso erano affatto conformi alle finalità della cassa di compensazione, la quale deve vigilare, affinché il prezzo del latte al dettaglio sia possibilmente mantenuto modico nelle regioni a produzione deficitaria e nei centri di consumo. Tuttavia, ben si sapeva che il sistema della cassa di compensazione, fondandosi sui principi dell'economia di guerra, aveva carattere provvisorio. Queste considerazioni traspaiono d'altronde anche dalla legislazione. Infatti, l'articolo 8, capoversi 1 e 3, dell'ordinanza del 30 dicembre 1953¹ concernente i prezzi delle merci protette e la compensazione dei prezzi, stabiliva già quanto segue:

« L'Ufficio federale di controllo dei prezzi può versare, entro i limiti fin qui osservati, i seguenti sussidi, prelevandoli dalla cassa di compensazione... »

« È riservata la riduzione generale progressiva dei sussidi da parte del Consiglio federale ».

Questi disposti auspicano manifestamente l'abrogazione della cassa di compensazione. Ma il concetto della riduzione progressiva delle sue prestazioni risalta ancora maggiormente nei testi legislativi emanati nel 1956 e nel 1960/61 sull'istituzione surriferita. Infine, il popolo accettò, il 6 dicembre 1964, il decreto federale (aggiunta costituzionale) del 9 ottobre 1964² concernente il mantenimento di provvedimenti temporanei del controllo dei prezzi.

L'articolo 3, capoverso 1, del succitato decreto tratta, in generale, la cassa di compensazione e, in particolare, il problema del latte di soccorso ed ha il seguente tenore:

« ¹ Il decreto federale del 21 dicembre 1960 concernente le pigioni di immobili e la Cassa di compensazione dei prezzi del latte e dei latticini, come anche le disposizioni fondate su esso, rimangono in vigore fino al 31 di-

¹ RU 1953, 1371.

² RU 1964, 1469.

cembre 1965, al più tardi, riservata la sostituzione della sorveglianza sulle pigioni al controllo delle pigioni. In deroga all'articolo 14, capoverso 2, di tale decreto, le prestazioni della Cassa di compensazione dei prezzi del latte e dei latticini, accordate finora per l'acquisto di latte di soccorso, possono essere aumentate, qualora le spese d'acquisto siano maggiori e non possano venir ridotte con provvedimenti riorganizzativi ».

Questa disposizione prevede dunque la soppressione definitiva della cassa di compensazione entro la fine del 1965. Tuttavia, essa preconizza, contrariamente alla precedente legislazione, di aumentare le prestazioni accordate per il latte di soccorso, ma soltanto « qualora le spese d'acquisto siano maggiori e non possano venir ridotte con provvedimenti riorganizzativi ». La parte seguente del nostro messaggio dimostra però che tale possibilità si oppone solo superficialmente alla progettata soppressione della cassa di compensazione.

III. Il messaggio del Consiglio federale all'Assemblea federale del 20 marzo 1964¹ concernente il mantenimento di provvedimenti temporanei del controllo dei prezzi

In questo messaggio osservammo che la contribuzione alle spese per il latte di soccorso non doveva essere pregiudicata dall'abrogazione, alla fine del 1965, della cassa di compensazione. Eccone il passaggio:

« Per sopperire ai 2,3 milioni di franchi, all'incirca, destinati all'approvvigionamento con latte di soccorso, è prevista un'altra soluzione. Le spese corrispondenti, che possono differire notevolmente secondo le annate lattiere, non devono essere addossate ai consumatori, ma rimborsate direttamente alle associazioni lattiere, in quanto non possano essere diminuite in virtù di misure organizzative. Vi presenteremo al momento opportuno un disegno di decreto federale concernente i mezzi necessari a sopperire ai costi dell'approvvigionamento con latte di consumo (p. es. impiego della tassa sul latte di consumo in deroga all'articolo 26 della legge sull'agricoltura). Il denaro necessario sarà fornito alle associazioni lattiere ».

Nel contesto suindicato abbiamo espresso la nostra volontà di continuare ad attingere fondi alla cassa federale per coprire le spese del latte di soccorso ed abbiamo progettato, nello stesso tempo, una soluzione futura del problema, fondata sui punti seguenti:

- Le spese corrispondenti alla messa a disposizione del latte di soccorso non devono essere addossate ai consumatori ;
- Tali spese devono essere rimborsate alle federazioni lattiere, in quanto non possano essere diminuite in virtù di misure organizzative.

¹ FF 1964, 645.

IV. Il sistema futuro della contribuzione federale alle spese per il latte di soccorso

A. Situazione iniziale

Il nuovo sistema dei sussidi federali alle spese per il latte di soccorso deve ispirarsi ai compiti di diritto pubblico, affidati all'unione centrale e alle sue sezioni, conformemente al nostro messaggio del 20 marzo 1964 e all'aggiunta costituzionale del 9 ottobre dello stesso anno.

B. Periodo di validità del sistema (art. 1, del disegno)

Conformemente all'articolo 10, capoverso 1, del decreto sullo statuto del latte, il compito di diritto pubblico d'assicurare innanzitutto l'approvvigionamento razionale ed economico del paese con latte di consumo, è affidato all'Unione centrale, d'intesa con le altre organizzazioni del ramo e con i circoli che si occupano della lavorazione del latte. Questo compito comprende parimente l'acquisto del latte di soccorso. Alla Confederazione spetta di emanare, a tale riguardo, le istruzioni necessarie (art. 10, cpv. 2, e art. 11 del decreto suindicato) e d'assicurare il controllo e la vigilanza (art. 35 e segg.).

Il 6 dicembre 1964, il popolo svizzero ha deciso l'abrogazione definitiva della cassa di compensazione, presentemente in fase d'eliminazione. Tuttavia, come già accennammo, nel nostro messaggio del 20 marzo 1964, ci siamo dichiarati contro la soppressione dei contributi alle spese suppletive, cagionate dall'acquisto di latte di soccorso (e cioè la differenza fra il prezzo di costo di tale latte e il prezzo del latte normale, franco latteria urbana). Di conseguenza, la cassa federale dovrà ovviamente contribuire anche dopo l'abrogazione della cassa di compensazione. È bensì vero che la fornitura di latte di soccorso è stata considerata, nel nostro messaggio del 20 marzo 1964, un compito permanente; a quell'epoca però non ci eravamo ancora pronunciati sulla durata definitiva del periodo durante il quale saranno accordati sussidi federali. Nei lavori di preparazione dell'allegato progetto di legge si ebbero a considerare diversi motivi a favore d'una durata limitata. Già avevamo osservato, nel messaggio surriferito, che le spese amministrative globali della cassa di compensazione non sono ormai più proporzionate alle ripercussioni economiche e sociali della riduzione di prezzo ottenuta. Questi sussidi, di cui beneficia soltanto una parte dei consumatori, costituiscono un provvedimento d'economia di guerra, ovviamente di carattere provvisorio. Inoltre, le condizioni attuali di reddito sembrano consentire una traslazione progressiva sui prezzi di vendita al minuto. Poichè le considerazioni esposte riguardo alla cassa di compensazione si applicano, di principio, anche alla contribuzione, oggetto del presente messaggio, abbiamo quindi previsto una durata limitata per quest'ultima.

Tuttavia, i pareri espressi dai Cantoni e dai gruppi economici interessati come anche il risultato dell'esame del progetto al quale giunsero la commissione degli specialisti del latte e la commissione consultiva per l'esecuzione della legge sull'agricoltura, hanno dimostrato una considerevole divergenza d'opinioni, circa la questione della durata di tale sistema. Taluni si pronunciarono per l'abrogazione alla fine dell'anno in corso, altri per lo studio d'un progetto che prevedesse una durata illimitata. Complessivamente però, i pareri espressi riconoscono che il nostro disegno, auspicante una durata limitata, offre, circa al problema dell'abrogazione, una soluzione intermedia.

C. Portata e articolazione del sistema (art. 1 e 2 del disegno)

La tavola seguente dà un compendio dei sussidi accordati dalla Confederazione alle spese per il latte di soccorso, a contare dall'esercizio contabile (1^o novembre 1954 - 31 ottobre 1955).

Esercizio	Latte di soccorso kg/l	Prestazioni della cassa di com- pensazione Fr.	Media in cent. per kg/l di latte di soccorso
1954/55	62 143 910	2 540 558,11	4,09
1955/56	60 548 596	2 424 781,45	4,00
1956/57	65 835 337	2 784 686,97	4,23
1957/58	49 475 171	2 147 033,90	4,34
1958/59	52 621 666	2 013 595,25	3,83
1959/60	43 831 413	1 777 458,45	4,06
1960/61	55 454 853	2 118 950,68	3,82
1961/62	60 772 062	2 346 809,13	3,86
1962/63	58 336 687	2 276 266,45	3,90
1963/64	74 771 417	3 110 296,62	4,16

I dati suindicati rivelano parimente le quantità di latte di soccorso domandate secondo le annate. Le considerevoli fluttuazioni sono segnatamente dovute alle condizioni atmosferiche e alle variazioni d'effettivo delle mandre bovine.

È previsto, per gli anni 1966, 1967 e 1968 che la Confederazione attinga annualmente ai fondi generali una somma fissa per l'Unione centrale, destinata a coprire le spese per il latte di soccorso ed a agevolare l'esecuzione dei provvedimenti riorganizzativi (cfr. capitolo speciale). L'ammontare di questa somma globale dev'essere calcolato in modo da rendere possibile alla Unione centrale e alle sue sezioni di evitare, fornendo il latte di soccorso, un aumento del prezzo del latte al consumo.

La somma globale va innanzitutto calcolata secondo le prestazioni pagate finora dalla cassa di compensazione; all'uopo è determinante la media degli anni 1963/64 e 1964/65, valutabile in non più di 3 milioni di franchi. L'aggiunta costituzionale del 9 ottobre 1964 consente di aumentare i sussidi federali alle spese per il latte di soccorso, ove siano adempiuti determinati presupposti. Il 19 giugno 1964, l'Unione centrale ha inoltrato, in tale senso, una domanda alle autorità competenti, di cui l'Ufficio federale di controllo dei prezzi sta esaminando la fondatezza. Occorrerà tener equo conto, per stabilire la somma globale a favore dell'Unione centrale, delle richieste esposte nella domanda surriferita come anche degli elementi costituenti le spese, le quali subiranno sicuramente un rialzo, immediatamente o nel decorso del sistema proposto. Infatti, le Ferrovie federali prevedono, a fine d'anno, un aumento tariffale applicabile ai trasporti di latte; in un prossimo avvenire, sono parimente presumibili aumenti sensibili delle tariffe autostradali o d'altri fattori. Infine, non va dimenticato che l'applicazione dei provvedimenti riorganizzativi dev'essere incoraggiata. Alla luce delle circostanze esposte, il contributo federale alle spese per il latte di soccorso dev'essere stabilito a 3,5 milioni di franchi. Nel capitolo concernente i provvedimenti riorganizzativi tratteremo l'attribuzione di questa somma.

Dal 1969 al 1971, la contribuzione federale verrà progressivamente ridotta, e cioè del 20 per cento del valore iniziale; essa costituirà, nel 1971, soltanto il 40 per cento della somma assegnata negli anni 1966, 1967 e 1968. A contare dal 1972, la Confederazione non verserà più alcun sussidio. Tanto la durata, quanto il saggio annuo della riduzione sono stati stabiliti in base a valutazioni.

È stato previsto di disciplinare, mediante decreto del Consiglio federale, le modalità di pagamento dei sussidi federali all'Unione centrale.

D. Onere imposto al consumatore (art. 5 del disegno)

Conformemente al nostro messaggio del 20 marzo 1964, le spese per il latte di soccorso non devono essere addossate al consumatore, come d'altronde è previsto nel nostro disegno, per gli anni dal 1966 al 1968. Già abbiamo esposto i motivi per cui è sancita la riduzione progressiva della contribuzione a contare dal 1969 come anche la traslazione delle spese supplementi per il latte di soccorso sul prezzo al consumo.

Alla luce di queste considerazioni è inoltre opportuno esaminare il rapporto esistente tra la vendita di latte alla rinfusa e la vendita del pastorizzato. Da alcuni anni, il consumo del latte pastorizzato e preimballato aumenta regolarmente. Benchè, sul piano nazionale, la vendita del pastorizzato costituisca unicamente il 15 per cento dello smercio lattiero complessivo, essa rappresenta un'aliquota ben più elevata nel raggio d'approvvigionamento dei grandi centri urbani; la tavola seguente ne dimostra d'altronde l'evoluzione.

Raggio d'approvvigionamento	Percentuale di pastorizzato rispetto al consumo complessivo di latte	
	1960	1964
Basilea e dintorni	24,3	35,0
Berna e dintorni	9,8	27,4
Ginevra e dintorni	28,6	65,8
Losanna e dintorni	14,5	42,5
Zurigo e dintorni	24,6	39,0
Lugano e dintorni	14,9	49,9

I dati suindicati dimostrano chiaramente che la tendenza ad un consumo accresciuto di pastorizzato è appunto maggiormente accentuata nei centri urbani dove il fabbisogno di latte di soccorso raggiunge limiti stagionali considerevoli. In queste località, aumenta rapidamente il numero dei consumatori che manifestano il loro pieno accordo per un aumento del prezzo del latte (magari di più di 20 cent.), considerandolo giustificato dai vantaggi offerti dal pastorizzato rispetto al latte venduto alla rinfusa. Tuttavia, l'incremento dello smercio di pastorizzato è probabilmente dovuto all'attuale miglioramento del reddito, che permette al consumatore di sopportare le spese suppletive del latte di soccorso, tanto più che l'aumento rispetto al latte normale non rappresenta, nella maggior parte dei casi, un onere considerevole.

Presentemente non ci è consentito di stabilire con precisione l'onere che si riverbererà sul prezzo al consumo, conseguentemente all'abrogazione del sussidio federale alle spese per il latte di soccorso. La tavola seguente illustra tuttavia l'ampiezza che tale onere potrebbe assumere per il consumatore d'un determinato centro, ove le spese surriferite fossero traslate sul prezzo del latte ordinario dell'esercizio 1962/1963, non essendo disponibili dati più recenti. Ed ecco appunto, a titolo di ragguaglio, i prezzi attuali del latte venduto alla rinfusa e del pastorizzato:

Località	Contribuzione della CC alle spese per il latte di soccorso durante il 1962/63 rispetto alla quantità complessiva del latte acquistato (in cent. /l)	Prezzo al dettaglio nella primavera 1965	
		latte alla rinfusa (cent. /l)	latte pastorizzato (cent. /l)
Zurigo	0,42	66	85
Berna	0,93	65	85
Lucerna	0,47	66	88
Losanna	1,18	68	90
Ginevra	1,91	69	85
Bienna	0,66	65	87
Grenchen	0,35	64	87
Yverdon	0,38	67	90
Basilea	0,43	66	85
Lugano	circa 3,30	69	89

Le condizioni relativamente sfavorevoli della produzione durante l'esercizio 1963/64 avrebbero inciso ancora più sensibilmente sul prezzo medio per litro del latte di consumo, in seguito all'aumento delle forniture di latte di soccorso. Essendosi tuttavia manifestata, da quel momento, una ristabilizzazione dell'economia lattiera, le cifre attenenti all'esercizio corrente dovrebbero accusare una notevole contrazione. Si prevede inoltre che un ricorso intensificato ai provvedimenti riorganizzativi possa contribuire, nei prossimi anni, a ridurre, almeno parzialmente, le spese medie per il latte di soccorso, rispetto al latte di consumo. Tuttavia, sarà successivamente difficile evitare la traslazione di taluni costi sui prezzi al dettaglio nelle diverse regioni. Rimane peraltro aperta la questione circa l'opportunità di addossare interamente al consumatore anche la parte rimanente dell'onere. Infatti la esperienza insegna che per certe qualità di latte, quali il pastorizzato, l'uperrizzato e lo standardizzato, diverse spese, precedentemente sussidiate dalla Confederazione, hanno potuto, al momento della soppressione dei contributi federali, essere assorbite, in tutto o in parte ma almeno temporaneamente, dai margini esistenti, senza dover ricorrere ad alcuna modificazione del prezzo al dettaglio. Le traslazioni teoriche dei costi durante il triennio di riduzione dei contributi e, segnatamente, allo spirare della loro validità, non dovranno pertanto essere realizzate immediatamente nè nel limite surriferito, tanto più che tali qualità di latte sono richieste in misura sempre maggiore.

È tuttavia previsto che la Confederazione possa ridurre, proporzionalmente e con effetto immediato, i propri contributi, ove, contrariamente alle prescrizioni, il consumatore dovesse assumere parzialmente le spese per il latte di soccorso dal 1966 al 1968, oppure, per il triennio 1969/1971, quelle non coperte dei sussidi federali. Poichè il disegno di decreto federale disciplina unicamente i rapporti tra la Confederazione e l'Unione centrale, spetta a quest'ultima il compito di obbligare le proprie sezioni renitenti ad assumere le spese di un'eventuale riduzione.

E. Provvedimenti di riorganizzazione e razionalizzazione (art. 3, 4 e 7 del progetto)

Il sistema attuale del contributo federale alle spese per il latte di soccorso non ha favorito notevolmente l'attuazione delle disposizioni riorganizzative. Conseguentemente, in certe federazioni regionali il fabbisogno di latte di soccorso, troppo ingente rispetto a quello di latte normale, provoca un aumento esagerato della durata delle forniture. Di questa constatazione dev'essere tenuto conto per il futuro sistema.

I provvedimenti di riorganizzazione sono intesi sia a ridurre le quantità richieste di latte di soccorso, sia a diminuirne direttamente le spese d'acquisto contraendo i costi di fornitura.

La trasformazione dei centri di spannatura in centri di raccolta che regolarmente forniscono latte di consumo, costituisce evidentemente un provvedimento d'organizzazione della prima categoria. In certi casi, si tratterà anche di trasformare i caseifici ed in particolare quelli che forniscono prodotti di qualità scadente. L'organizzazione di un servizio di raccolta del latte eccedente nelle aziende di fabbricazione fa parte anch'essa di questa categoria.

Per contro, i provvedimenti che agevolano l'acquisto del latte di soccorso dalle regioni più vicine come anche l'uso di mezzi di trasporto più adatti appartengono alla seconda categoria. Una misura analoga può essere costituita dal fatto che l'unione centrale obblighi le industrie di fabbricazione a consegnare ai centri di consumo e alle regioni a produzione deficitaria una certa parte del latte acquistato, alle condizioni previste per il latte normale.

L'aumento della popolazione nei grandi centri, l'incremento e la concentrazione del traffico turistico in certe regioni svizzere ed in parte anche la diminuzione della produzione hanno creato un certo squilibrio fra il latte normale ed il latte di soccorso. Per queste ragioni, il problema della trasformazione delle industrie di fabbricazione in centri di raccolta che forniscano regolarmente latte di consumo è divenuto acuto. Abbiamo già fatto notare che il sistema attuale della cassa di compensazione può essere considerato in parte responsabile di questa situazione. All'Unione centrale e alle sue sezioni incombe bensì l'obbligo di organizzare in modo razionale ed economico l'approvvigionamento del latte destinato al consumo (compreso il latte di soccorso), ma in realtà, la trasformazione delle industrie ha riscontrato fino ad oggi gravi difficoltà; infatti, nella maggior parte dei casi, il cambiamento del sistema d'impiego del latte ha provocato un ristagno totale o parziale dell'attività di stabilimenti o d'impianti non ancora ammortizzati e i contributi eventuali delle federazioni alle spese di trasformazione venivano ad essere addossati al consumatore.

Quanto ai produttori, essi potevano essere chiamati a cedere una parte dei proventi. Il nuovo ordinamento, invece, prevede l'assegnazione, durante il periodo di validità del decreto federale e in misura limitata, di fondi della Confederazione per ammortizzare i debiti ipotecari gravanti sulle fabbriche o sugli impianti utilizzati irrazionalmente. Lo scopo che ci si propone è, da una parte, quello di facilitare l'esecuzione dei provvedimenti riorganizzativi e, dall'altra, di alleggerire proporzionalmente l'onere dei consumatori mediante la trasformazione delle industrie di fabbricazione in centri di raccolta che forniscano regolarmente latte di consumo. Le forniture di latte di soccorso saranno quindi considerevolmente ridotte nei prossimi anni, con notevole vantaggio per il consumatore. Nè va taciuto che i fondi messi a disposizione dalla Confederazione serviranno innanzi tutto a facilitare l'esecuzione delle misure di riorganizzazione; tuttavia, essi non basteranno a coprire interamente le spese occorrenti.

Per la precisione, aggiungiamo ancora che, benchè alle trasformazioni previste sia data la priorità, anche gli altri provvedimenti devono essere efficacemente promossi, attingendo a tali fondi.

Già abbiamo rilevato che non sarebbe razionale allargare la cerchia dei fornitori abituali di latte di consumo al punto da rendere completamente superflua ogni fornitura di latte di soccorso. Infatti, ove ciò si avverasse, le centrali di ripartizione (latterie centrali urbane) si vedrebbero costrette, in estate, a trasformare in modo irrazionale le grandi quantità di latte eccedente. Tuttavia, promuovendo i provvedimenti di riorganizzazione, non si intende affatto eliminare tutte le spese per il latte di soccorso, ma si persegue unicamente lo scopo di contenerle entro un limite ottimale.

Per coprire in parte il costo dei provvedimenti d'organizzazione, si prevede che l'Unione centrale, dal 1966 al 1968, possa ripartire fra le sue sezioni, proporzionalmente alle spese comprovate, il 90 per cento al massimo del sussidio federale a titolo di partecipazione alle spese per il latte di soccorso. Almeno il dieci per cento dev'essere destinato anticipatamente a promuovere l'esecuzione di tali misure.

Affinchè l'interesse per questi provvedimenti non diminuisca durante il periodo in cui il contributo viene soppresso, si prevede di assegnare per la loro esecuzione, dal 1969 al 1971, almeno il 25 per cento del contributo annuale della Confederazione. L'Unione centrale potrà conseguentemente destinarne, al massimo, il 75 per cento alla copertura di quelle spese per il latte di soccorso che non vanno traslate sui prezzi al minuto ed è nostro parere che tale aliquota sia effettivamente impiegata a tale scopo.

Se nel 1966 e nel 1967 l'Unione centrale non utilizza totalmente il contributo federale messo a sua disposizione per coprire le spese per il latte di soccorso, e cioè il 90 per cento al massimo, essa potrà impiegare l'eccedenza allo stesso scopo, entro la fine del 1968. Questa disposizione dovrebbe permetterle di costituire una certa riserva per gli anni in cui le condizioni di produzione saranno sfavorevoli.

Un miglioramento eventuale del prezzo del latte normale nel 1966 o nel 1967, ottenuto mediante la riduzione delle spese del latte di soccorso, permetterà all'Unione centrale di accrescere la riserva oltre la media. Stando così le cose, sarà opportuno, a nostro parere, che l'Unione centrale faccia uso del diritto di modificare la chiave di ripartizione del contributo fra le spese per il latte di soccorso e i provvedimenti di riorganizzazione in favore di quest'ultime. Del resto, la questione della riserva non esisterà più dopo il 1968, dal momento che a partire da quella data le spese per il latte di soccorso potranno essere addossate al consumatore. I fondi del conto di copertura delle spese per il latte di soccorso, ancora disponibili a quell'epoca, dovranno quindi servire totalmente a promuovere i provvedimenti di riorganizzazione.

È nostra intenzione d'usare possibilmente i fondi riservati a questi provvedimenti in modo rapido e efficace. Quanto alle somme non utilizzate durante un anno civile, l'Unione centrale potrà disporre per questo stesso fine negli anni successivi. Per ragioni pratiche non riteniamo che questi fondi siano interamente esauriti alla fine del 1971, allorché il contributo federale sarà soppresso. Sarà dunque necessario che l'Unione centrale possa continuare ad assegnarli allo stesso scopo fino al 31 dicembre 1973, onde sia data la garanzia che l'ammontare dei sussidi sia interamente adoperato. Inoltre, l'assegnazione dei fondi della Confederazione per il promuovimento dei provvedimenti di riorganizzazione cesserà dopo un termine ragionevole e il denaro messo a disposizione dell'Unione centrale, ma non ancora utilizzato entro tale termine, conformemente al decreto federale, ritornerà alla Confederazione.

L'Unione centrale, nei limiti del decreto proposto, è l'unico ente competente a fissare l'ammontare e le condizioni delle prestazioni alle proprie sezioni, sia per coprire le spese per il latte di soccorso, sia per l'esecuzione dei provvedimenti di riorganizzazione. Essa avrà dunque la scelta, dall'inizio del periodo di soppressione del contributo federale e di traslazione dei costi sul prezzo al minuto, d'imporre totalmente queste spese ai consumatori nei centri in cui i costi del latte di consumo per litro non siano ingenti, in modo di poter riservare temporaneamente tutto il contributo federale alla copertura delle spese su indicate nei centri di consumo situati in luoghi sfavorevoli.

F. Rapporto e rendiconto dell'Unione centrale

(art. 6 del progetto)

Il contributo federale è stato messo a disposizione per coprire le spese per il latte di soccorso e per promuovere i provvedimenti di riorganizzazione. All'Unione centrale spetta di raggiungere gli scopi prefissi nel miglior modo possibile.

Il fatto che un organo di diritto privato possa usare dei fondi pubblici implica un controllo da parte dei servizi ufficiali competenti. Di conseguenza, l'Unione centrale è obbligata a far rapporto ogni anno sulla gestione del sussidio federale e nello stesso tempo sui provvedimenti di riorganizzazione adottati (genere ed importanza, raggio della federazione beneficiaria e ripercussioni economiche). I servizi amministrativi incaricati dell'esecuzione del nuovo regolamento devono essere idonei a verificare l'esattezza delle indicazioni dell'Unione centrale, che è obbligata ad informare in modo completo gli organi o i delegati federali e, ove occorra, permettere la consultazione dei registri.

G. Elaborazione del decreto federale

a. L'avamprogetto del 16 marzo 1965

Il Dipartimento dell'economia pubblica ha sottoposto ai Governi cantonali e ai gruppi economici un rapporto della divisione dell'agricoltura sul contributo della Confederazione alle spese per il latte di soccorso a contare dal primo gennaio 1966, come anche un disegno di decreto federale. Questo ultimo differiva dal disegno annesso principalmente nei seguenti punti:

Invece di fissare una somma, esso precisava semplicemente le modalità del calcolo dell'ammontare complessivo (media dei contributi per gli esercizi contabili 1963/1964 e 1964/1965, tenuto conto di un eventuale aumento per il 1965).

In caso di produzione eccezionale dal 1966 al 1968, esso prevedeva una traslazione temporanea e locale dei costi del latte di soccorso non sussidiati, semprechè il Dipartimento dell'economia pubblica ne avesse dato l'autorizzazione.

L'avamprogetto della Divisione dell'agricoltura prevedeva di assegnare, in anticipo, il 10 per cento della contribuzione federale all'esecuzione dei provvedimenti di riorganizzazione, anche durante il triennio 1969-1971.

b. Il parere dei Cantoni

Dei venti Cantoni che hanno espresso il loro parere, circa i due terzi hanno approvato l'idea di limitare il periodo d'assegnazione del contributo e di ridurre quest'ultimo gradatamente. Qualcuno si è augurato anche una liquidazione più rapida, ritenendo che i consumatori a beneficio dei molteplici vantaggi delle condizioni urbane, sarebbero già oggi in grado di sopportare le spese per il latte di soccorso. I Cantoni che hanno manifestato qualche dubbio o assunto un atteggiamento piuttosto negativo riguardo al disegno sottoposto, opponevano ragioni di politica sociale e congiunturale; essi ritenevano infatti necessaria una maggiore considerazione del rincaro nel fissare la somma globale. Tre Cantoni hanno preferito alla soluzione proposta un sistema che obblighi tutti i consumatori a partecipare alle spese. La maggior parte dei Cantoni hanno bensì approvato espressamente l'idea di promuovere i provvedimenti di riorganizzazione, ma hanno generalmente giudicato troppo modesti i fondi che potrà assegnare a questo scopo l'Unione centrale, affinché i provvedimenti adottati siano coronati da successo.

c. Il parere dei gruppi economici

Dei ventisette gruppi economici consultati, diciassette hanno espresso il loro parere. Dodici non fanno alcuna obiezione di principio quanto alla limitazione della validità del progetto o alla riduzione graduale del sussidio.

La questione circa la durata della validità del progetto e la graduazione della riduzione hanno tuttavia dato luogo a pareri molto divergenti. Due gruppi economici hanno proposto la soppressione dei sussidi alla fine del 1965; per contro, un altro auspicava che il Consiglio federale si pronunciasse sul metodo di riduzione solo alla fine del '68. Inoltre, due altre associazioni desiderano che la questione dell'assegnazione dei fondi durante il secondo periodo triennale sia risolta con maggiore elasticità. I gruppi che si oppongono al progetto si dividono in due frazioni. Coloro che rappresentano gli interessi del consumatore, motivano il loro atteggiamento affermando che l'idea di limitare la durata della validità del disegno e di riportare i costi per il latte di soccorso sui prezzi al dettaglio è in contraddizione con le garanzie date nel nostro messaggio del 20 marzo 1964 e non è giustificabile per ragioni di politica sociale e congiunturale; essi reputano inoltre che il sistema attuale ha dato buone prove. Quanto alle cerchie industriali e commerciali, esse si oppongono al progetto, reputando opportuno di sopprimere, già sin d'ora, questo sussidio. Due gruppi ritengono irrazionale l'assegnazione di una somma globale ed esigono, di conseguenza, la copertura integrale delle spese effettive. Una grande impresa di commercio al dettaglio è del parere che i mezzi finanziari dovrebbero essere messi a disposizione non solamente dell'Unione centrale, ma anche degli organi analoghi che cooperano alla valorizzazione del latte. In generale, il promuovimento previsto dei provvedimenti di riorganizzazione non è criticato, ma i mezzi a disposizione sono quasi sempre ritenuti deboli ed insufficienti.

L'Unione centrale è, di principio, disposta a collaborare all'applicazione del decreto proposto. Essa auspica, tuttavia, che il testo di legge stabilisca chiaramente che le disposizioni favoriscono i consumatori e non i produttori di latte e le loro organizzazioni. Essa aggiunge che sarebbe opportuno codificare nel decreto il diritto dei produttori, fornitori e venditori di latte di soccorso a stabilire prezzi di vendita idonei a coprire le spese, analogamente a quanto auspica l'Unione svizzera degli acquirenti di latte. L'Unione centrale, ritiene equa la somma globale di 4 milioni di franchi; in tal caso le sarà infatti possibile rinunciare alla clausola di rischio, menzionata nell'avamprogetto della Divisione dell'agricoltura del 16 marzo 1965. In caso contrario, essa dovrà esigere l'estensione di tale clausola.

d. Le raccomandazioni della commissione consultiva

Il parere dei membri della commissione consultiva per l'esecuzione della legge sull'agricoltura, collima, essenzialmente, con il parere dei gruppi economici esaminati più sopra. I rappresentanti dei consumatori non accettano l'idea di limitare la validità del decreto e di riportare gradualmente sui prezzi al minuto i costi per il latte di soccorso. Da parte loro i tre rappresentanti

delle cerchie del commercio, dell'industria e delle associazioni padronali hanno domandato la soppressione dei sussidi, già per la fine del 1965, argomentando che si poteva benissimo fare a meno del nuovo progetto, ancorchè di durata limitata. La maggioranza della commissione ha tuttavia finito per approvare la limitazione prevista dal progetto. La richiesta dei produttori di latte intesa a stabilire, nel decreto, a 4 milioni di franchi il sussidio federale, è stata appoggiata da diverse cerchie. L'Unione centrale dovrebbe però rinunciare all'inclusione della clausola di rischio ed assegnare una somma più elevata ai provvedimenti di riorganizzazione. L'idea di promuovere quest'ultimi ha ottenuto l'approvazione generale. Anche una proposta delle associazioni sindacali intesa ad autorizzare il Consiglio federale a modificare, dopo il 1968, le disposizioni disciplinanti l'assegnazione del sussidio federale a favore dei provvedimenti di riorganizzazione è stata accettata. In questo modo, la commissione riafferma l'importanza considerevole attribuibile a questi provvedimenti.

e. Valutazione dei pareri espressi

Il breve compendio dei diversi pareri dimostra che la prevista limitazione della validità del disegno è stata interpretata molto diversamente. Alla proposta di abbandonare il disegno e, per conseguenza, di sopprimere il sussidio alla fine del 1965 si oppone quella intesa ad affidare durevolmente alla Confederazione il compito di coprire le spese per il latte di soccorso; la validità del progetto non dovrebbe quindi essere limitata. La gran maggioranza dei membri della commissione consultiva ha tuttavia approvato la nostra proposta volta ad assicurare la continuità del sussidio alle spese per il latte di soccorso, solo durante un periodo determinato.

H. Costituzionalità del disegno

Il sussidio federale alle spese per il latte di soccorso è fondato sull'articolo 31 *bis*, capoverso 3, lettera *b*, della Costituzione federale. Esso è inteso ad assicurare la vendita del latte di consumo nelle città e nelle regioni a produzione deficitaria e a ridurre, per la Confederazione, le perdite derivanti dalla valorizzazione dei latticini. Come già abbiamo accennato all'inizio, la cassa di compensazione cesserà le prestazioni alla fine del 1965, provocando un certo aumento del prezzo del latte al minuto, in particolare nelle zone urbane. Una proroga della validità del disegno avrà senza dubbio l'effetto di prevenire il rincaro, ancora più sensibile, del latte di consumo, promuovendo così lo smercio.

Lo scopo di politica sociale perseguito finora mediante il pagamento del sussidio federale, che è quello di conservare prezzi modici per il latte venduto al minuto nei centri e nelle regioni a produzione deficitaria, non può più essere invocato nel nuovo decreto federale, dal momento che alla fine del 1965 verranno abrogate le basi costituzionali.

Fondandoci sulle considerazioni esposte, abbiamo l'onore di raccomandarvi d'adottare il progetto di decreto allegato. Gradite, onorevoli signori, Presidente e Consiglieri, l'assicurazione della nostra alta considerazione.

Berna, 4 giugno 1965.

In nome del Consiglio federale svizzero,

Il Presidente della Confederazione:

Tschudi

Il Cancelliere della Confederazione:

Ch. Oser

Messaggio del Consiglio federale all'Assemblea federale concernente il contributo della Confederazione alle spese del latte di soccorso (Del 4 giugno 1965)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1965
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	25
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	9249
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	24.06.1965
Date	
Data	
Seite	1238-1255
Page	
Pagina	
Ref. No	10 155 415

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.