

FOGLIO FEDERALE

Anno XLVII

Berna, 2 aprile 1964

Volume I

Si pubblica di regola una volta la settimana. Abbonamento: annuo fr. 12.—, con *allegata la Raccolta delle leggi federali*. — Rivolgersi alla Tipografia Grassi e Co. S. A., a Bollinzona (Telefono 5 18 71) — Conto corrente postale XI 690.

8950

MESSAGGIO

del

Consiglio federale all'Assemblea federale per la modificazione del decreto sullo statuto del latte

(Del 20 marzo 1964)

Onorevoli signori, Presidente e Consiglieri,

Ci pregiamo di presentarvi un messaggio concernente la modificazione del decreto dell'Assemblea federale del 29 settembre 1953 concernente il latte, i latticini e i grassi commestibili (decreto sullo statuto del latte: RU 1953, 1172 - A XVI A 3), corredato del pertinente disegno di legge.

I. INTRODUZIONE

A. Economia lattiera ed agricoltura

L'economia lattiera ha una funzione principalissima nell'agricoltura svizzera: nel 1962, la produzione di latte rappresentava il 33 per cento circa del reddito lordo del settore, il che, tradotto in cifre assolute, dà l'ingente somma di un miliardo di franchi. Questa funzione dell'economia lattiera deriva sopra tutto dalle particolarità pedologiche e climatiche di vaste regioni del paese. Già nel nostro messaggio del 13 febbraio 1953 per un disegno di decreto sullo statuto del latte (FF 1953, I, ed. franc. pag. 429), abbiamo sottolineato che l'incidenza dell'economia lattiera su quella agricola è sempre stata di almeno un terzo nel corso degli ultimi decenni, tranne durante il periodo della guerra. Possiamo pertanto affermare che i redditi dell'economia lattiera, aggiunti a quelli forniti dallo smercio della carne, costituiscono la fonte principale di guadagno dei nostri agricoltori.

B. Latte di consumo ed economia lattiera

Una larga porzione della produzione lattiera annuale è impiegata direttamente nell'azienda agricola, sia per gli usi domestici sia per l'allevamento del bestiame, ma la maggior parte è smerciata dall'azienda agricola come latte di consumo o sotto forma di latticini (a questa parte è dato il nome collettivo di « latte commerciale »).

Il modo d'impiego del latte commerciale dipende in larga misura dalle possibilità di smercio. Per il periodo contabile 1962-1963, la ripartizione è stata la seguente:

| | Millioni di quintali |
|-------------------------------------|----------------------|
| Latte di consumo | 6,8 |
| Jogurt e altre specialità | 0,4 |
| Panna intera e da caffè | 1,5 |
| Formaggio | 8,0 |
| Conserve di latte | 0,9 |
| Burro | 6,1 |
| Latte commerciale | 23,7 |

La prima voce è dunque, quantitativamente, molto importante. Economicamente lo è ancor di più, in quanto nessuno dei derivati riesce in sé a coprire i propri costi: il burro, il formaggio, le conserve di latte, per esempio, non possono essere venduti a prezzi abbordabili se non mediante considerevoli sussidi. Per il periodo 1962-1963, il sussidio ha toccato i 56 milioni di franchi per il burro, i 60 milioni per il formaggio e un milione per le conserve di latte. Per contro, la vendita di latte di consumo, del jogurt e delle altre specialità, nonché quella della panna intera e della panna da caffè, non ha richiesto alcun sussidiamento (ove si prescindano dalle prestazioni della cassa di compensazione del prezzo del latte e dei latticini).

Ne consegue che sia la Confederazione sia il produttore, che partecipa al sussidiamento contribuendo alla copertura delle perdite, hanno ogni interesse a spingere al massimo lo smercio del latte commerciale nella forma di latte di consumo. È in questo quadro che viene a situarsi il problema d'una liberalizzazione della vendita del latte pastorizzato, liberalizzazione che forma l'oggetto principale del presente messaggio, il quale ne esaminerà in ogni particolare le conseguenze dirette e indirette.

C. Ordinamento dell'economia lattiera

Nel nostro messaggio del 13 febbraio 1953 (menzionato qui sopra), abbiamo già elencato gli strumenti legislativi mediante i quali operiamo nel settore lattiero; non torneremo dunque su questo argomento. Dopo la

soppressione del disciplinamento basato sul diritto di necessità, impostoci dalla situazione di guerra, la produzione e l'avvaloramento del latte formarono oggetto di prescrizioni ufficiali incentrate nell'articolo 31 bis, capoverso 3, lettera b, della Costituzione federale. Per assicurare l'approvvigionamento razionale del Paese in latte e in prodotti latticini, come anche per conseguire uno smercio a prezzi coprenti le spese di produzione, il disciplinamento deve il più possibile formare un complesso omogeneo. Il succitato articolo costituzionale ha consentito d'emanare due atti legislativi recanti delle disposizioni adeguate per disciplinare l'economia lattiera. Il primo di essi è la legge sull'agricoltura del 3 ottobre 1951 (RU 1953, 1133 - A XVI A 1). Essa tratta del latte solo negli articoli 26, 27 e 59, ma questi bastano per tracciare alle autorità delle direttive generali, precisate poi in decreti e ordinanze dell'Assemblea federale e del Consiglio federale. Citiamo fra questi il decreto dell'Assemblea federale del 29 settembre 1953 sullo statuto del latte (già indicato qui sopra); il regolamento svizzero per la fornitura del latte, del 29 dicembre 1954 (RU 1954, 1439 - A XVI A 3); l'ordinanza del 30 aprile 1957 concernente l'utilizzazione del latte commerciale (RU 1957, 381 - A XVI A 3).

Il secondo dei detti atti legislativi è il decreto federale del 4 ottobre 1962 concernente misure economiche e finanziarie complete per l'economia del latte (RU 1962, 1184 - A XVI A 3), decreto che ha sostituito quello del 19 giugno 1959 d'identico titolo. Non dobbiamo attardarci ad esaminare nel presente messaggio questi due decreti; basti precisare che le misure concernenti la produzione o la vendita del latte devono sempre essere prese tenendo conto dell'insieme dell'economia lattiera. Tutti gli atti legislativi che siamo venuti elencando trattano del latte commerciale nelle diverse fasi del suo avvaloramento e cioè dalla consegna fattane dal produttore sino all'acquisto da parte del consumatore. Ogni modificazione di singole parti di un disciplinamento talmente onnicomprensivo implica quindi la necessità di valutarne accuratamente le incidenze su tutte le altre parti, l'insieme essendo talmente coerente da richiedere che le soluzioni adeguate, sul piano economico generale, vengano ad inserirsi armonicamente in esso.

Nelle considerazioni che facciamo seguire, ci limiteremo di sottoporre a un esame esaustivo quella parte del disciplinamento globale che regge la vendita del latte, più precisamente quella parte che concerne la funzione del dettagliante nello smercio del latte di consumo. Il fatto che noi ci limiteremo qui di seguito a questo stretto problema non ci impedirà però di esaminarne tutte le implicazioni, fin su al momento stesso della produzione.

II. DISCIPLINAMENTO ATTUALE DELLA VENDITA DEL LATTE DI CONSUMO

A. Legge sull'agricoltura e decreto sullo statuto del latte

1. Latte di consumo in generale

L'articolo 26 della legge sull'agricoltura precisa:

« Tanto per assicurare l'approvvigionamento regolare del paese con latte e latticini, quanto per agevolare lo smercio del latte a prezzi adeguati secondo i principi della presente legge, l'Assemblea federale può, tenuto conto degli interessi dell'economia nazionale,

- a. prendere misure circa la produzione, la qualità, la fornitura e l'utilizzazione del latte e dei latticini;
- b.
- c.
- d. emanare, dopo aver sentito le organizzazioni professionali, le autorità locali e gli interessati, prescrizioni che,, permettano di raccogliere e di distribuire il latte di consumo in modo razionale ed economico, in particolare impedendo l'apertura di un numero eccessivo di latterie e organizzando la distribuzione del latte per quartiere ».

Questa competenza, conferita al Parlamento, di dare un certo orientamento al commercio a minuto mediante un decreto di esecuzione della legge sull'agricoltura (e fu poi il decreto sullo statuto del latte) non era cosa nuova. Il diritto di necessità degli anni trenta prevedeva già misure analoghe; richiamiamo in questo contesto l'ordinanza del 30 aprile 1937 concernente la produzione e l'approvvigionamento del latte (CS 9.192), la quale istituiva, sotto il titolo « vigilanza sul commercio e sull'utilizzazione del latte » un vero regime dell'autorizzazione per l'apertura di nuove latterie, il cambiamento del titolare e il trasferimento degli spacci già esistenti. Inoltre, questa stessa ordinanza permetteva di organizzare la distribuzione del latte, quartiere per quartiere, e conteneva anche delle disposizioni intese a prevenire l'offerta al ribasso per il latte di consumo.

La ragione di questi disposti sta nel fatto che il produttore vuole ovviamente ottenere per il suo latte il miglior prezzo, coprente comunque tutte le spese di produzione, mentre il consumatore tende a pagare, per una derrata tanto fondamentale nell'alimentazione familiare, il prezzo più basso possibile. Questa drastica polarità di interessi non può essere ridotta se non coll'indurre il produttore a vendere il suo latte a un prezzo modico e coll'adoperarsi poi a prevenirne un rincaro in fase distributiva; in questo modo la mitezza del prezzo avvantaggia il consumatore, il quale ne è indotto a rioperare sul mercato con una forte domanda, propria a stimo-

lare le vendite. Ma la prevenzione del rincaro di questa derrata, dalla produzione alla vendita, esige l'organizzazione di un sistema di distribuzione di tale razionalità da ridurre al minimo le spese. Questo scopo è descritto come segue nel messaggio del 19 gennaio 1951 a sostegno di un disegno di legge sull'agricoltura (FF 1951, 381, passo citato 444).

« Si è affermato nel pubblico e alle Camere, specie quando si trattava delle misure da prendere per sostenere il prezzo del latte, che i margini del commercio del latte di consumo erano eccessivi e che in questo ramo commerciale urgeva instaurare condizioni sane. L'articolo 44 dell'ordinanza sul commercio delle derrate alimentari non consente di lottare in misura sufficiente e uniforme contro il moltiplicarsi delle latterie. A Zurigo, ad esempio, fu necessario aumentare nel 1948 il prezzo del latte di 2 centesimi (1 cent. di più che nel resto della Svizzera) per la ragione che i negozianti di latte non potevano cavarsela con il precedente margine. Il numero delle latterie a Zurigo, che nel 1914 era di 235, ascese a 426 (181%) nel 1936, mentre il consumo complessivo giornaliero non era aumentato che da 90 000 a 110 000 litri (122%). La commissione federale per lo studio dei prezzi, nel 1927, e una commissione speciale nominata dal Consiglio federale, nel 1937, giunsero ambedue a conclusioni che si possono riassumere come segue: le spese di distribuzione subiscono segnatamente l'influsso favorevole del gran numero di piccoli negozi e potrebbero essere ridotte semprechè la distribuzione fosse organizzata per quartieri. La ripartizione per quartieri s'impone tuttavia anche per ragioni inerenti al disciplinamento delle ore di lavoro se si vuole, come nel passato, che il latte sia fornito a domicilio anche la domenica ».

L'Assemblea federale, fondandosi dunque sulla competenza conferitale dall'articolo 26, capoverso 1, lettera b, della legge sull'agricoltura, statuiva, nel decreto sullo statuto del latte, alcune prescrizioni esecutive concernenti la vendita del latte di consumo nella fase del commercio al minuto (art. da 21 a 25). Sarebbe superfluo trascrivere qui i commenti fatti su questo tema: già li abbiamo presentati nel nostro messaggio del 13 febbraio 1953 (FF 1953, I, ed. frane. 496) nel capitolo « Distribuzione razionale ed economica del latte di consumo ». Vogliamo qui solo precisare che anche allora già insistevamo sull'importanza fondamentale della razionalità del sistema di distribuzione. Aggiungiamo un'osservazione formulata nel capitoletto « Considerazioni generali sul disegno di decreto »:

« Circa alla distribuzione razionale ed economica del latte di consumo, il testo prevede il mantenimento delle misure già sperimentate che sono intese a impedire, nell'interesse sia del produttore sia del consumatore, un eccessivo gonfiarsi dei margini commerciali. Queste disposizioni non s'inquadrano in una politica destinata a incrementare il commercio lattiero ma bensì in quella della miglior organizzazione possibile dell'approvvigionamento e dello smercio lattiero. ».

Lo scopo così definito è ancora pienamente attuale; con che non vogliamo però dire che le misure prese per conseguirlo siano ancora oggi sufficientemente funzionali.

Per garantire una distribuzione economica del latte di consumo nel senso dell'articolo 26, capoverso 1, lettera *d*, della legge sull'agricoltura, il capo VI (« Distribuzione razionale ed economica del latte di consumo ») dello statuto del latte reca le disposizioni seguenti:

L'articolo 21 sottopone al regime dell'autorizzazione di vendita lo smercio a titolo professionale di latte di consumo di qualsiasi specie, negli spacci pubblici o a domicilio. L'autorizzazione è necessaria tanto per l'apertura quanto per il trasferimento di uno spaccio o di succursali come pure in caso di una riassunzione (cpv. 1). L'autorizzazione è rilasciata quando risponde a un bisogno dei consumatori e qualora la sua concessione non comprometta la distribuzione razionale ed economica del latte, oppure, in caso di assunzione di uno spaccio, quando si tratta di conservare l'azienda nella famiglia di un commerciante che si ritira. Seguono poi le disposizioni più precise per la riassunzione di uno spaccio (cpv. 2). Il terzo capoverso è dedicato al latte pastorizzato, ma di esso avremo occasione di parlare diffusamente più sotto.

L'articolo 22 disciplina la procedura per l'esame delle domande d'autorizzazione. Esso, per tutto il territorio cantonale o per determinati centri di consumo, conferisce a un servizio dell'amministrazione o a una commissione la competenza di ricevere le domande di autorizzazione e di pronunciarsi preliminarmente dopo aver chiesto il parere delle organizzazioni interessate (cpv. 1). Il secondo capoverso indica che la decisione preliminare diventa esecutiva soltanto se non è fatta opposizione presso la Divisione federale dell'agricoltura, cui spetta di decidere definitivamente. Il terzo capoverso tratta il caso in cui nessun servizio cantonale sia stato reso competente a pronunciare la decisione preliminare, e lo regola disponendo che la domanda d'autorizzazione debba essere allora indirizzata direttamente alla Divisione dell'agricoltura. Sinora, il Dipartimento federale dell'economia pubblica, su proposta dei Cantoni, ha conferito a 29 Servizi cantonali o comunali la competenza di prendere la decisione preliminare; dodici di essi hanno avuto detta competenza per tutto il territorio cantonale e 17 soltanto entro un ambito urbano. Questo disciplinamento era inteso, secondo il legislatore, a scaricare un po' le autorità federali. Di fatto i servizi cantonali hanno svolto un lavoro utilissimo e soltanto nel 1962 incontrarono delle difficoltà, allorché le autorità federali furono sovraccaricate da un immenso numero di domande d'autorizzazione per la vendita del latte pastorizzato.

L'articolo 23 regola il problema della cessione della clientela quando lo spaccio cambia di titolare. Lo scopo cui il disposto tende è quello di vietare che si esiga o che si paghi, in qualsiasi forma, una indennità esa-

gerata per la cessione della clientela, tale da vanificare l'effetto della razionalizzazione del commercio lattiero che è quello d'una diminuzione dei costi. L'Ufficio di rilascio dell'autorizzazione può, secondo la procedura prevista e tenuto conto di tutte le circostanze, fissare a un importo adeguato le indennità manifestamente esagerate o abusive.

L'articolo 24 offre la possibilità d'organizzare la distribuzione del latte quartiere per quartiere. La direttiva lungo la quale si muove il disposto è sempre quella del conseguimento d'una distribuzione economica del latte di consumo; all'uopo, è data alle autorità competenti, in certi centri, anche la facoltà di prescrivere la distribuzione a domicilio, se ne è fatta domanda dai due terzi dei lattai, oppure dall'autorità comune (cpv. 1). I consumatori che non sono soddisfatti del servizio possono rivolgersi alla commissione paritetica e chiedere che sia loro assegnato un altro fornitore (cpv. 4).

L'articolo 25 condiziona il rilascio dell'autorizzazione all'applicazione di margini commerciali non eccessivi; esso conferisce al Consiglio federale la facoltà di emanare, quando ciò si riveli necessario, prescrizioni atte a impedire l'applicazione di margini ingiustificati o addirittura a ridurli. Vero è che il disposto non dovette mai essere invocato, segnatamente in quanto il prezzo del latte fresco rimane sottoposto a un regime di controllo.

2. Latte pastorizzato

a. Concetto

Come abbiamo visto qui sopra, il terzo capoverso dell'articolo 21 dello statuto del latte, reca delle disposizioni speciali per il latte pastorizzato.

La pastorizzazione riesce a distruggere i germi patogeni e a far sì che il latte possa sicuramente essere consumato come tale. La sterilizzazione e l'uperizzazione sono procedimenti analoghi: il primo riesce a rendere il latte interamente esente da germi, mentre il secondo lo libera in un grado leggermente minore, ma per contro ne risparmia meglio le caratteristiche. Quanto al latte speciale, possiamo dire che esso pure è consumabile allo stato greggio; questo latte è prodotto in aziende sotto controllo veterinario permanente e viene venduto senza aver subito alcuna azione fisica.

Notiamo qui che si sussumono sotto la nozione di latte pastorizzato, di cui al terzo capoverso dell'articolo 21, tutte le suddette specie di latte idonee a essere consumate allo stato greggio. Questa massima è enunciata nelle istruzioni che la Divisione dell'agricoltura ha dato l'11 maggio 1962 per il rilascio delle autorizzazioni di vendita del latte pastorizzato, upe- rizzato, sterilizzato, come pure del latte speciale in bottiglie o imballaggi perduti. L'ordinanza sul commercio delle derrate alimentari è stata completata d'una norma analoga applicabile a contare dal 1° gennaio di questo anno. La ragione di questa equiparazione delle diverse specie di latte

trovasi precipuamente nel fatto che tutte sono messe in vendita in imballaggi speciali (bottiglie o imballaggi perduti). Dobbiamo però precisare che queste specie di latte non possono più essere considerate come latte di consumo allorchè sono inscatolate; in questo caso, sono assimilate alle conserve di latte e la loro vendita è libera.

b. Regime speciale

L'articolo 21 del decreto sullo statuto del latte, che ora ci occupa, sottopone ordinariamente il rilascio di una autorizzazione di vendita alla condizione che questa risponda a un bisogno dei consumatori e non pregiudichi una distribuzione razionale ed economica.

La vendita del latte pastorizzato è disciplinata da norme speciali. Di massima, è sottoposta al regime dell'autorizzazione il quale però è attuato con minor rigore che non nel caso del latte fresco venduto sciolto. A certe condizioni la vendita è addirittura libera.

Il cpv. 3 di detto articolo è del tenore seguente: « la vendita occasionale di latte pastorizzato, come durante manovre militari, manifestazioni sportive o feste, non è subordinata al rilascio dell'autorizzazione. È tuttavia riservato l'articolo 73, capoverso 7, dell'ordinanza sul commercio delle derrate alimentari. Le domande d'autorizzazione per la vendita di latte pastorizzato in bottiglie, segnatamente nei centri turistici o se l'ubicazione del locale di vendita di latticini permette di prevedere un aumento del consumo, saranno esaminate con benevolenza ».

Se la vendita ambulante durante le manovre, le manifestazioni sportive o le feste non è sottoposta al regime dell'autorizzazione è perchè essa è considerata un consumo suppletivo che non diminuisce affatto il giro d'affari dei venditori di latte. Da detta vendita cioè non consegue uno spostamento bensì un netto aumento dello smercio.

Per contro, la vendita di latte pastorizzato che non è considerata libera giusta la prima frase del capoverso citato, rimane sottoposta al regime del permesso. Il capoverso si chiude notando però che le domande d'autorizzazione vanno esaminate con benevolenza. Sul problema a sapere quali siano in concreto i limiti di questo disposto, possono illuminarci le frasi seguenti tratte dal testo del capoverso: «... segnatamente nei centri turistici o se l'ubicazione del locale di vendita di latticini permette di prevedere un aumento del consumo...».

Va notato che allorchè il decreto sullo statuto del latte era ancora recente, e cioè nel 1953, già si faceva una distinzione netta tra il latte fresco venduto sciolto e quello pastorizzato. Mentre nel primo caso la clausola della indispensabilità dell'autorizzazione sta come regola assoluta (art. 21, cpv. 1), nel secondo invece la procedura è molto più elastica: l'autorizzazione di vendita deve infatti essere accordata non solo allorchè il bisogno è provato ma anche quando ci si può attendere un aumento del

consumo del latte. La soluzione prescelta, quanto al latte pastorizzato, è stata dettata dal suo particolare carattere: esso infatti è preimballato per la vendita, senz'altra manipolazione, e le sue possibilità d'impiego sono estremamente varie. Questo prodotto, contrariamente al latte venduto scolto, riveste un'importanza considerevole anche oltre la cerchia familiare e apre nuovi mercati per la nostra abbondante produzione lattiera. Sono queste possibilità del latte pastorizzato che il legislatore ha voluto considerare, stabilendo per esso un disciplinamento speciale adeguato alle condizioni.

B. Procedura d'autorizzazione per il pastorizzato secondo lo statuto lattiero

A contare dall'entrata in vigore del decreto sullo statuto del latte, questo suo articolo 21, capoverso 3, è andato prendendo un'importanza sempre maggiore che ha indotto a un'interpretazione sempre più estensiva del disposto stesso. Ritorneremo in argomento più sotto.

1. I negozi di alimentari

L'articolo 21, capoverso 3, del decreto sullo statuto del latte, dispone, segnatamente, che ogni decisione d'autorizzazione di vendita deve tener conto dell'ubicazione favorevole del locale di vendita dei latticini. Richiamiamo innanzi tutto le ragioni che hanno dettato questa espressione.

Il passo parallelo del disegno del decreto aveva un'altra formulazione, esso recitava « segnatamente nei centri turistici e nei negozi specializzati in prodotti lattieri, se l'ubicazione del locale di vendita permette di prevedere un aumento del consumo ». Durante le deliberazioni parlamentari, il consigliere nazionale on. Schütz propose invece il testo seguente: «... segnatamente nei centri turistici dove vi sia un negozio appropriato per la vendita di prodotti lattieri, la cui ubicazione consenta di prevedere un aumento del consumo » (Bollettino stenografico 1953, Consiglio nazionale, a pagina 383). Secondo l'onorevole Schütz, la nozione di « negozio specializzato in prodotti lattieri », che era quella del disegno, sarebbe risultata troppo restrittiva, mentre invece la versione ch'egli proponeva, avrebbe consentito ai negozi di commestibili che già smerciano burro, formaggio e altri latticini, di vendere anche il latte pastorizzato. I consumatori non avrebbero del resto compreso perchè mai la vendita di latte fosse autorizzata in modo così limitativo. Ci sarebbe anzi stata qualche ragione per prevedere addirittura la possibilità di autorizzare la vendita del latte in tutti i negozi irreprensibili dal punto di vista igienico, stante i progressi importanti realizzati ormai in materia. Infine, si considerava che questo fosse un mezzo per stimolare il consumo del latte. Anche la versione proposta dalla Commissione del Consiglio nazionale si scostava, nello stesso senso, dal disposto del disegno per dare ad esso un'accezione più ampia. Nelle deliberazioni, proprio questa proposta fu accettata ed entrò

così nel testo definitivo. La maggioranza del Consiglio nazionale reputava dunque opportuno, con la nuova più ampia versione, consentire d'autorizzare i negozi di alimentari, e dunque non soltanto quelli specializzati in latticini, a smerciare del latte pastorizzato.

Conseguentemente, dopo l'entrata in vigore del decreto sullo statuto del latte, le autorità competenti rilasciarono le autorizzazioni di vendita anche ai negozi di alimentari; ma, seguendo il capoverso 3 dell'articolo 21, soltanto allorchè risultava prevedibile un aumento del consumo e non uno spostamento dello smercio, aumento che sembrava tanto più presumibile quanto maggiore era la distanza fra il nuovo locale di vendita di latticini e le latterie già esistenti. Per contro, è ovvio che allorchè uno spaccio viene a trovarsi nelle immediate vicinanze di un altro locale di vendita, quest'ultimo va incontro a una diminuzione del suo giro d'affari, a profitto del nuovo venuto. È appunto per prevenire una tale contrazione dello smercio dei negozi esistenti che l'autorità responsabile si è sforzata di stabilire una distanza precisa, oltre la quale la concorrenza del nuovo spaccio allo spaccio esistente sembri risultare improbabile. E questa distanza è stata stabilita in 300 metri; su questa base le autorità hanno rilasciato le autorizzazioni a partire dal 1955.

2. *La prova su vasta scala in Zurigo*

Negli anni 1959 e 1960, si è cercato di sperimentare a Zurigo se un aumento sensibile degli spacci di latte pastorizzato potesse far aumentare la vendita di latte in generale. Ci si decise a fare questa prova, in quanto i negozi di alimentari insistevano nel domandare l'autorizzazione di vendere il latte pastorizzato. Nel 1954, per esempio, le grandi aziende del commercio al minuto della città avevano richiesto l'autorizzazione per 328 negozi. Stante il metodo in vigore allora, l'autorizzazione fu data solo a 37 negozi distanti almeno 300 metri da uno spaccio già esistente.

Ma gli istanti non accettarono queste decisioni argomentando che la soppressione del regime dell'autorizzazione per la vendita del pastorizzato avrebbe incrementato assai il consumo del latte e cioè di almeno il 10 per cento il primo anno e del 20 per cento il secondo, la prima percentuale rappresentando già ben 29 vagoni di burro in meno (con la conseguente economia del sussidio di smercio, di un milione di franchi calcolando con burro da cucina fresco e di quasi due milioni con burro fuso venduto a prezzo ridotto [postulato Duttweiler del 14 marzo 1958]). Nell'accettare il postulato, il rappresentante del Consiglio federale sottolineò in modo particolare che si era pronti a esaminare il problema d'un vasto esperimento, il quale però si sarebbe dovuto svolgere nel quadro delle prescrizioni vigenti.

All'epoca, Zurigo contava 250 spacci di latte e 1250 negozi di alimentari. Non era ovviamente possibile autorizzare ognuno a vendere del latte

pastorizzato per tutta la durata della prova. Entrarono in linea di conto solo dei negozi-campione, scelti con grande abbondanza, ma tuttavia non troppo vicini agli spacci di latticini propriamente detti. Le grandi aziende di commercio al minuto proposero 317 negozi di cui 272 furono poi autorizzati alla vendita del latte pastorizzato. Con queste autorizzazioni gli spacci s'accrebbero di colpo del doppio per tutta la durata della prova. Il rilascio dell'autorizzazione poneva diversi obblighi al titolare, quello per esempio di tenere i prezzi fissi e di procurarsi il latte pastorizzato presso determinati fornitori.

Il risultato di questa prova, condotta su così vasta scala a Zurigo, può essere riassunto come segue: i negozi designati programmarono di far aumentare il consumo del latte del 5 per cento per testa durante il primo anno e del 10 per cento durante il secondo. Due gruppi d'aziende di commercio al minuto dissentirono da quel programma, stimando che occorresse accontentarsi di un aumento del 3 per cento. Queste divergenze fecero sì che a tutto agosto 1959, solo la metà delle autorizzazioni fu effettivamente impiegata. A contare dal mese di settembre di quello stesso anno, però tutti i 272 negozi in parola si misero a smerciare il latte pastorizzato. Nonostante una pubblicità costosa e la successiva riduzione di prezzo del prodotto di ben 2 centesimi il litro, il consumo però non si accrebbe, per testa, se non dello 0,04 litri-mese (0,46 per cento). Durante il secondo anno, il consumo, comparativamente al 1958, diminuì addirittura dello 0,1 litro testa mese, e cioè dello 0,85 per cento. I negozi che avevano attuato l'esperimento vendettero, nel 1959, una quantità di latte pastorizzato rappresentante all'incirca il 3,3 per cento del consumo totale e nel 1960 il 5,5 per cento. Si ebbe così la prova, dato il rapporto coi risultati negativi sopra citati, che v'era stato uno spostamento parziale dello smercio a scapito del commercio lattiero tradizionale. Rispetto al 1958, il decremento delle vendite nel primo anno dell'esperimento fu di 0,9 milioni di litri e nel secondo anno di 2,4 milioni.

3. *La situazione dopo dopo l'esperimento*

Terminato l'esperimento, i gruppi interessati furono invitati a richiedere delle autorizzazioni per la vendita, anche dopo il 1° gennaio 1961, dapprima per un certo numero di negozi che si erano particolarmente distinti durante l'esperimento e, poscia, per la maggioranza di essi. La Commissione paritetica (Ufficio zurigano competente per le decisioni provvisorie) decise di trattare le domande secondo le direttive seguenti: autorizzazione ai negozi d'alimentari che, durante l'esperimento, hanno smerciato un minimo giornaliero di 80 l di pastorizzato e che distano almeno 150 m da uno spaccio già autorizzato; autorizzazione ai negozi che hanno venduto un minimo giornaliero di 50 l e che sono situati a 200 m da uno spaccio autorizzato; idem per i negozi dallo smercio notevole (300-500 l/giorno) anche se posti a solo 100 m da uno spaccio già esistente.

Anche queste direttive appaiono incentrate nel principio che occorre un aumento, e non solo uno spostamento delle vendite a scapito dei negozi già autorizzati, e che l'aumento in parola dipende anche dalla distanza dagli altri locali di vendita. Quanto ai negozi più idonei a concorrere a questo incremento delle vendite, si fece, ovviamente, assegnamento su quelli che, durante l'esperimento, avevano registrato uno smercio giornaliero particolarmente attivo. Sulla base dei dati accertati e delle suddette direttive, la Commissione paritetica zurigana e la Divisione dell'agricoltura (in quanto istanza d'opposizione) accordarono 35 autorizzazioni di vendita di pastorizzato per il periodo posteriore al 1° gennaio 1961. Ne beneficiarono le grandi aziende del commercio a minuto (Migros, Coop di Zurigo, Lebensmittelverein, Denner, ecc.). Questi gruppi divennero così titolari di ben 72 autorizzazioni, ove si contino le 37 che già erano state loro conferite innanzi. Nell'ottobre del 1960, i negozi in questione smerciarono al giorno, in media, 73,3 litri rispetto ai 42,3 che formavano la media di tutti i negozi che avevano partecipato all'esperimento. Beneficiari di tutta l'operazione furono dunque proprio quei negozi che avevano realizzato il massimo smercio.

Talune decisioni di rifiuto, prese dalla Divisione dell'agricoltura, furono impugnate mediante ricorso all'istanza propria, che è il Dipartimento federale dell'economia pubblica. Questo ebbe così campo di prendere, nel 1961, delle decisioni che si sono avverate di tale importanza da richiedere qui, alcuni brevi commenti. Le decisioni dell'autorità di ricorso precisano che il rilascio dell'autorizzazione non dev'essere considerato nella prospettiva dei desideri dei consumatori né in quella delle pretese del ricorrente (il negozio che impugna il rifiuto d'autorizzazione) ma bensì secondo le eventuali obiettive lacune constatate nell'organizzazione della distribuzione del latte, cioè nell'apparato di adeguamento dell'offerta alla domanda. Ecco il testo d'una di tali decisioni: « Nella presente procedura trattasi di decidere in quali circostanze e condizioni sia prevedibile un incremento del consumo di latte. È indubbio che ogni negozio di commestibili, razionalmente gestito, potrebbe smerciare un determinato quantitativo di pastorizzato, proporzionato alla propria clientela. Ma, come è stato mostrato dall'esperienza zurigana, un tale incremento delle vendite va fatalmente a scapito del giro d'affari degli spacci esistenti. Orbene, ancorchè sia impossibile d'evitare un certo spostamento dello smercio, devesi provvedere ad accordare le autorizzazioni solo quando il presunto incremento di smercio dato dal nuovo spaccio rappresenta il soddisfacimento d'una domanda potenziale non soddisfatta dagli spacci vicini già operanti nel settore lattiero. Pertanto, al fine d'assicurare un adeguato margine di sicurezza, occorre porre dei requisiti assai severi ». Al lume dell'esperimento zurigano, l'autorità di ricorso constatò che l'entità del giro d'affari dipende essenzialmente dal grado d'organizzazione e dall'acconcezza della posizione del negozio considerato. Secondo la documentazione disponibile,

il limite tra un semplice spostamento delle vendite e un vero e proprio aumento delle medesime sembra situarsi verso i 100 litri al giorno: conseguentemente, per i rilasci d'autorizzazione, conformemente all'articolo 21, capoverso 3, dello statuto lattiero, il Dipartimento dell'economia pubblica assunse come principio che ogni importante negozio d'alimentari mercante più di 100 litri al giorno rappresentava un vero e proprio strumento di aumento delle vendite. Nessun altro esperimento fu tentato altrove in Svizzera, non si è potuto quindi ovviamente stabilire quale fosse la media delle vendite giornaliere per i numerosi altri richiedenti. Si decise pertanto di assumere senz'altro la cifra di 100 litri di pastorizzato al giorno per i negozi d'alimentari, il cui giro d'affari annuo tocca i 2 milioni e la cui offerta di latticini s'esplica entro limiti normali. A queste condizioni, i richiedenti ricevevano senz'altro l'autorizzazione, purchè il locale di vendita più vicino fosse situato ad almeno cinquanta metri.

4. *Le istruzioni della Divisione dell'agricoltura (11 maggio 1962)*

Le decisioni dipartimentali indussero la Divisione a precisare con adeguate istruzioni la procedura di rilascio delle autorizzazioni di vendita del pastorizzato, e ciò, sopra tutto, all'intenzione dei servizi cantonali abilitati a pronunciarsi, come prima istanza, sulle domande d'autorizzazione. Nello stabilire le istruzioni, la Divisione si fondò sul dettato dell'articolo 21, capoverso 3, dello statuto lattiero, nonchè sulla prassi che ne era derivata e che aveva finito per incentrarsi sul principio della distanza, così formulabile: quanto maggiore è la distanza del nuovo spaccio da locali di vendita già autorizzati, tanto maggiori sono le probabilità ch'esso concorra ad un incremento reale dello smercio. Occorreva inoltre richiamare anche l'interdipendenza fra il giro d'affari, la situazione locale e l'organizzazione del negozio richiedente: complesso di fattori prezioso per poter congetturare l'entità della vendita di latte conseguibile dal medesimo.

L'11 maggio 1962, la Divisione emanava le istruzioni in parola, concernenti il rilascio delle autorizzazioni di vendita del latte pastorizzato, uperizzato, sterilizzato e speciale, in bottiglie o in imballaggi perduti. Esse, nei due primi capitoli, precisano che la vendita del pastorizzato come bevanda consumata sul posto è esentata dal regime dell'autorizzazione e che nei centri di turismo, villeggiatura e diporto, la vendita è senz'altro da autorizzare non appena sia prevedibile un aumento del consumo. Queste due norme sono dedotte immediatamente dall'abituale articolo 21, capoverso 3. La vendita ambulante esente da autorizzazione (il testo dell'articolo parla di « manovre, manifestazioni sportive e feste ») è meglio precisata e il giro degli esempi è ampliato alquanto, venendo così ad includere i bar, le edicole, i cantieri, le spiagge, i campeggi, i distributori automatici. Quanto a quest'ultimi, è prescritto che non possono venir installati nell'interno o sul davanti dei negozi che non hanno il permesso di vendita del latte onde evitare una tanto facile elusione dal regime dell'autorizzazione.

Il terzo capitolo tratta dell'esame delle domande d'autorizzazione per la vendita del latte pastorizzato nelle città e nei centri d'oltre 25 000 abitanti. Vi è detto che le domande devono essere valutate al lume dei seguenti criteri: positura del negozio rispetto alle vie di comunicazione; genere del medesimo (assortimento, prevista offerta di prodotti lattieri, importanza, sistema di vendita); ripercussioni presumibili sulla distribuzione a domicilio nel quartiere, tenendo conto dell'entità accertata delle vendite di latticini. I criteri di valutazione sono tradotti quantitativamente in una scala, il cui massimo è di 32 punti. Il sistema del punteggio a sua volta culmina nell'indice di distanza (e cioè il raggio entro il quale non deve trovarsi alcun altro spaccio affinché l'autorizzazione possa essere rilasciata): così, per esempio, se il punteggio va da 28 a 32, l'indice di distanza è di 75 m (lo spaccio più vicino deve essere dunque discosto almeno di 75 m); se è inferiore a 17 punti, l'indice passa a 300 m, ecc. L'indice di distanza vien aumentato allorchè lo spaccio più vicino è un negozio specializzato in prodotti lattieri, esso vien diminuito allorchè il richiedente è egli stesso esercente d'un tale negozio.

Il sistema del punteggio non è applicato quando trattisi di domande concernenti località semi-urbane o rurali (IV capitolo delle istruzioni) e l'autorizzazione è data ogni qual volta l'apertura del nuovo locale di vendita lattiera sembri promettere un incremento dello smercio di pastorizzato. Il capitolo citato qui sopra in parentesi è, per altre ragioni, particolarmente importante. Esso reca questo disposto:

Per quanto concerne l'acquisto di latte, i negozi che vengono autorizzati alla vendita di pastorizzato, sottostanno, d'ordinario, alle condizioni e agli oneri seguenti:

- a. devono rifornirsi dal lattaio del quartiere o dalla centrale locale di regolazione, i margini di minuto essendo equamente ripartiti;
- b. possono rifornirsi presso le proprie centrali di pastorizzazione, qualora siano delle succursali di aziende che ne dispongono e purchè trattisi di latte venduto sul posto, altrimenti devono rivolgersi alla centrale locale di regolazione;
- c. devono vendere il latte pastorizzato a prezzi che non siano inferiori a quelli usuali, nella località in questione, per la vendita a minuto del latte pastorizzato.

Queste condizioni per il rilascio dell'autorizzazione, così precisate nelle istruzioni della Divisione, non costituivano del resto una novità in quanto erano già state applicate durante l'esperimento zurighese ed erano poi entrate nella pratica degli anni seguenti. Esse trovano i loro fondamenti giuridici negli atti legislativi sulla raccolta e la distribuzione razionale del latte di consumo (art. 26, cpv. 1, lett. d, LF agricoltura ed art. 21 dello statuto lattiero) e sull'incremento delle vendite (art. 26, cpv. 1, e preambolo legge cit).

Dal principio della distribuzione razionale è ricavabile anche la soluzione del problema delle forniture di latte pastorizzato agli spacci di nuova autorizzazione: soluzione che, come abbiamo visto, consiste nell'affidare tale compito al fornitore più vicino e cioè al lattaio del quartiere, per i negozi dallo smercio ridotto, o alle latterie, per le grandi aziende di vendita. Nel primo caso è giustificata anche una spartizione del margine commerciale, stante il lavoro che il lattaio di quartiere deve pur prestare per assicurare l'approvvigionamento e riprendersi le quantità invendute. La condizione d'attenersi ai prezzi usuali sulla piazza, trova la sua ragion d'essere nell'opportunità di stabilire per il latte di consumo venduto sciolto un margine assai ridotto, nell'interesse dei consumatori. Anche questa condizione sembra consentanea allo scopo d'una distribuzione il più possibile economica e razionale.

5. *Il regime dell'autorizzazione al lume delle istruzioni*

Anche dopo l'emanazione (11 maggio 1962) delle istruzioni, le richieste d'autorizzazione continuarono ad affluire abbondantemente, in particolar modo da parte delle grandi aziende di commercio al minuto. In occasione di diversi ricorsi, quest'ultime allegarono che non era equo vincolare l'autorizzazione ad obblighi definiti circa l'approvvigionamento, nè imporre l'osservanza dei prezzi usuali della piazza. La Migros giunse a non più ottemperare a detti prezzi, e altre ditte furono costrette ad imitarla dalle necessità concorrenziali. Ma il Dipartimento dell'economia pubblica confermò però sempre puntualmente, nelle sue decisioni, la norma della Divisione, vincolante il rilascio dell'autorizzazione al complesso di condizioni che abbiamo indicato più sopra.

La guerra denominata « del latte » finì verso la metà del 1963, gli interessati essendosi obbligati verso il Dipartimento — dopo laboriosi negoziati — ad osservare le direttive d'approvvigionamento di latte pastorizzato, ed avendo ottenuto, quanto ai prezzi, un disciplinamento più elastico (secondo il quale le grandi ditte di commercio al minuto potevano applicare, nei centri di consumo in questione, dei prezzi di vendita di 80 e 45 centesimi rispettivamente il litro e il mezzo-litro di latte pastorizzato in imballaggio perduto) nonchè la promessa che il Consiglio federale avrebbe proposto ulteriormente alle Camere la liberazione della vendita del latte pastorizzato a contare dal 1° gennaio 1965.

Le necessità pratiche del regime dell'autorizzazione finirono poi per indurre la Divisione ad allentare ancor più le norme; ciò fu attuato con la circolare indirizzata ai servizi incaricati della decisione preliminare giusta l'articolo 22, capoverso 1, del decreto sullo statuto lattiero. La circolare precisa infatti che il richiedente può ottenere l'autorizzazione se dimostra che il proprio giro d'affari si situa fra i 2 e i 6 milioni di franchi e che il locale di vendita disterà d'una cinquantina di metri dal negozio più vi-

cino praticante lo smercio di latte sciolto e la distribuzione a domicilio. Notisi che la distanza può essere vieppiù ridotta quanto più lo smercio s'eleva oltre i 6 milioni di franchi. Malgrado i nuovi allentamenti, ed ancorchè il sistema del punteggio sia divenuto superfluo, le istruzioni dell'11 maggio 1962 rimangono applicabili: le norme recate dalla circolare stanno piuttosto a significare che allorchè il giro d'affari indica una grande clientela, l'autorità di rilascio può senz'altro attendersi un vero e proprio incremento dello smercio lattiero, giustificante da solo, senz'altre considerazioni, il rilascio dell'autorizzazione.

III. EVOLUZIONE DOPO L'ENTRATA IN VIGORE DELLO STATUTO LATTIERO

L'evoluzione ritracciata più sopra mostra che, a contare dal 1953, il regime di vendita del latte di consumo ha mutato aspetto. Vogliamo esaminarne qui di seguito le cause principali.

A. Interventi parlamentari

Questi ultimi anni, la vendita di latte pastorizzato ha formato oggetto di diverse mozioni e postulati che hanno mostrato chiaramente come determinate cerchie valutano l'evoluzione in corso e quali conclusioni ne traggono.

1. *Mozione Vontobel*

Il 19 dicembre 1956, il Consiglio nazionale accettava, nella forma del postulato, la mozione Vontobel 24 giugno 1955, per l'incremento del consumo di latte, così redatta:

Il Consiglio federale è pregato di proporre alle Camere quelle modificazioni dello statuto lattiero che risultano idonee ad incrementare il consumo di latte come bevanda, segnatamente allentando il regime attuale di vendita del pastorizzato.

Nella nostra risposta, rilevavamo quanto un aumento del consumo di latte fosse auspicabile e quanto già, pur nel complesso delle sue implicazioni, questa questione richiamasse l'attenzione dei servizi competenti. Precisavamo segnatamente essere desiderabile che il volume delle vendite di pastorizzato nei ristoranti avesse ad aumentare. Notavamo che la vendita di pastorizzato era già oggetto d'un disposto speciale dello statuto lattiero, disposto da applicare razionalmente al lume della risposta che si sarebbe potuta dare alla domanda seguente: un aumento del consumo di pastorizzato rappresenta un vero aumento di consumo lattiero o è soltanto il risultato di uno spostamento sul pastorizzato di parte della domanda concernente il latte normale sciolto? Ci si dichiarava comunque

d'accordo di adeguare ancor meglio l'articolo 21 dello statuto lattiero qualora se ne potesse presumere un vero aumento del consumo lattiero e tenuto conto di tutti gli interessi in gioco.

2. *Postulato Duttweiler*

Nel postulato 14 marzo 1958, accettato dal Consiglio nazionale il 4 giugno, l'onorevole Duttweiler proponeva un allentamento del regime di vendita del latte pastorizzato, argomentando come segue:

Le eccedenze di latte potrebbero essere smaltite solo col rendere più popolare il consumo di pastorizzato. Levando completamente il divieto di vendita nei negozi, si soddisferebbe inoltre ad uno dei principali desiderata dell'igiene pubblica.

Il Consiglio federale è pertanto invitato, giusta il postulato Von Tobel già accettato e stante l'urgenza d'un intervento, ad abolire immediatamente le restrizioni di vendita del pastorizzato, ciò che consentirebbe anche di porre un termine a quella perdita di dozzine di milioni di franchi che risulta dalla vendita di burro di cucina a prezzo ridotto.

Il postulato diede occasione all'Unione svizzera per il commercio di latte, burro e formaggio, di presentare al Dipartimento federale dell'economia pubblica un'istanza, completata poi da un memoriale redatto dal professor G. Roos, di Berna. L'istanza fu indirizzata ai membri delle commissioni parlamentari incaricate d'esaminare il disegno di decreto federale prorogante temporaneamente le misure complete di finanziamento dello smercio lattiero-caseario. Alcuni Consiglieri nazionali espressero l'opinione che la tematica proposta dal postulato richiedesse studi più completi. Discutendosi il postulato, il Capo del Dipartimento, dopo aver descritto gli sforzi fatti in questo campo, affermò che le autorità federali avrebbero esaminato la possibilità di effettuare un esperimento per accertare quali fossero in concreto le possibilità e gli effetti. Come abbiamo visto sopra, l'esperimento fu attuato su vasta scala, in Zurigo, nel periodo 1959-60.

3. *Postulato Schütz*

Il postulato Schütz, del 22 giugno 1960, domanda che il Parlamento sia informato delle risultanze dell'esperimento zurigano:

Dall'inizio del 1959, sono state condotte, in Zurigo, delle prove di vendita di pastorizzato in numerosi negozi d'alimentari. Il Consiglio federale è invitato a presentare un rapporto sulle medesime nonchè sulle conclusioni ch'esso ne trae.

Prescindendo dal comunicato stampa, rilasciato alla chiusura dell' esperimento, noi abbiamo già rilevato, nel messaggio del 1° giugno 1962 sulle misure economiche e finanziarie complete d'economia lattiera, che esso non aveva dato i risultati sperati.

4. *Postulato König*

Il postulato, presentato il 6 marzo 1963, dal Consigliere nazionale König (Zurigo), per propugnare la liberalizzazione completa della vendita del pastorizzato, è redatto in questi termini:

Siccome il servizio di distribuzione del latte va vieppiù riducendosi, segnatamente nei grandi centri, a cagione della carenza sempre più grave di manodopera, il Consiglio federale è invitato ad autorizzare, a titolo generale, la vendita del pastorizzato in tutti i negozi d'alimentari che dispongono dei necessari impianti. Questa misura avrebbe come effetto di evitare un ulteriore decremento dello smercio lattiero e conseguentemente del reddito agricolo. Il Consiglio federale è inoltre invitato a dire quali altre misure disegna di prendere per garantire un approvvigionamento di latte fresco rispondente alle norme sanitarie.

Nella risposta al postulato, indicammo che si prevedeva di rendere accessibile alle grandi ditte del commercio al minuto la vendita del latte pastorizzato, curando però di non pregiudicare il servizio di distribuzione a domicilio. Infatti va considerato che quanto più lo smercio si sposta sui negozi che non fanno la costosa distribuzione a domicilio, tanto meno quest'ultima risulta redditizia per le latterie che invece la praticano. Ma la distribuzione a domicilio contribuisce moltissimo al mantenimento del consumo lattiero, da noi assai elevato. Ribadivamo dunque che occorreva ritrovare un sistema che non partisse, come invece faceva il postulato, da una aprioristica rinuncia a quella colonna del nostro smercio lattiero che è la distribuzione giornaliera a domicilio. La vendita di pastorizzato deve e può essere liberalizzata, nel senso del postulato, modificando l'articolo 21 dello statuto lattiero? È questo un problema che va esaminato relativamente a quanto si prevede, a partire dalla fine del 1964, circa l'aggiunta costituzionale, di durata limitata, del 24 marzo 1960, sul mantenimento di misure temporanee di controllo dei prezzi (RU 1960, 1029). È in questa luce che noi ci siamo dichiarati pronti ad accogliere il postulato.

5. *Postulato Brändli*

Il 22 marzo 1963, il Consigliere nazionale Brändli, presentava il seguente postulato:

Il postulato König, accettato nella sessione primaverile del 1963, domanda al Consiglio federale quali siano le misure ch'esso disegna di prendere per garantire l'approvvigionamento di latte fresco.

Orbene, l'approvvigionamento della popolazione con latte fresco aperto, a prezzi modici — tanto necessario segnatamente per le famiglie numerose — può essere assicurato solo mediante il mantenimento del servizio di distribuzione a domicilio. Quest'ultimo, inoltre, rende possibile il massimo smercio di latte di consumo, ciò che l'on. Schaffner, rispondendo all'on. König non ha mancato di confermare.

Conseguentemente invito il Consiglio federale a ricercare le misure che, nell'interesse dell'approvvigionamento, permetterebbero di mantenere tal quale il servizio di distribuzione a domicilio di latte fresco, aperto, a prezzi modici, anche nel caso in cui la vendita di pastorizzato nei negozi d'alimentari dovesse essere ulteriormente liberalizzata.

Questo postulato non è stato ancora trattato.

Le mozioni e i postulati che siamo venuti presentando, mostrano chiaramente due tendenze diverse: da un lato quella delle grandi aziende di commercio al minuto che insistono per ottenere l'autorizzazione di vendita del pastorizzato nei loro negozi d'alimentari; dall'altro quella dei ceti agricoli, interessati al mantenimento di un servizio ben organizzato di distribuzione a domicilio, rivelatosi strumento prezioso di stimolo del consumo.

B. Mutamenti strutturali nel commercio degli alimentari

Allorchè s'era emanato, nel 1953, lo statuto lattiero, il commercio al minuto già rivelava la tendenza ad ampliare gli assortimenti: ciò accadeva sia nei negozi d'alimentari, che incominciavano ad offrire merci per loro non tradizionali, sia nelle latterie, che curavano d'avere una gamma di latticini sempre più completa. In fase di discussione dello statuto, il consigliere nazionale, on. Schütz segnalò detta tendenza e dichiarò non essere vietato alle latterie vendere prodotti diversi dai lattieri; infatti molte di esse non si distinguono affatto dai negozi ordinari, se non quanto alla più o meno spiccata predominanza dei latticini.

Gli esempi esteri hanno certamente accelerato l'evoluzione descritta. Il sistema americano dei supermercati — adottato dapprima dalle grandi aziende di distribuzione — si è, in questi ultimi anni, impiantato ed esteso da noi, avendo incontrato il favore dei consumatori. Il fatto che anche gli altri dettaglianti si siano interessati al sistema, invece di opporvisi, dimostra che qui in Svizzera il settore è assai dinamico e ben sa adeguarsi alle mutevoli condizioni. A differenza delle grandi aziende, la realizzazione del

nuovo sistema da parte del dettagliante singolo, che non possiede i mezzi di quelle, è però ovviamente rimasta embrionale; tuttavia l'effetto dell'estensione della gamma d'assortimenti, attuata anche presso il piccolo minutante, è un fatto incontestabile.

La stessa tendenza ha originato i nuovi metodi di vendita instauratisi da noi. Il servisol, richiedendo che le merci poste in vendita siano direttamente accessibili ai clienti, implica non solo una nuova disposizione dei locali, ma anche il preimballaggio degli articoli, persino degli alimentari che son sempre sembrati prestarvisi pochissimo (vengono ora preimballati: il formaggio, la carne, la frutta, i legumi, le patate, i dolci).

Orbene cosa è capitato, in questo contesto, con il latte? Il latte fresco, che inizialmente costituiva la sola forma di latte di consumo, continua ad essere venduto sciolto e, dato che non è consumabile crudo, nulla s'oppona a che sia, anche in avvenire, smerciato in tal modo. Diversa è la situazione del pastorizzato e delle altre sorte di latte di consumo specialmente trattate (uperizzazione, sterilizzazione, latte speciale). Queste derivate devono, affinché le loro qualità siano conservate, essere smerciate in imballaggi ermetici, essere cioè anch'esse preimballate. Per questa ragione, anche le latterie si trovano trascinate, dalla generale tendenza del commercio al minuto, verso il preimballaggio.

Ricordiamo, innanzitutto, che il preimballo del latte ha segnato, esso stesso, una sua breve evoluzione: lo statuto lattiero del 1953 parla ancora (art. 21, cpv. 3) di pastorizzato in bottiglia; solo in questi ultimissimi anni sono apparsi sul nostro mercato gli imballaggi persi (tretrapacchi, timopacchi, ecc.) e sono andati sostituendosi largamente alle bottiglie che vanno ritirate e lavate. Il nuovo modo d'imballaggio collima con le tendenze susposte, e ciò spiega anche perchè il negozio d'alimentari, coi suoi nuovi sistemi di vendita, s'interessa sempre di più al latte pastorizzato. Questa è la radice del gran numero di domande d'autorizzazione di vendita rivolte, negli ultimi tempi, alle competenti autorità. Diciamo infine che, di riflesso, i nuovi metodi di vendita hanno influito, oltre che sulle richieste, anche sulla prassi del rilascio delle autorizzazioni.

C. Crescente importanza del pastorizzato

Anche nel nostro Paese le abitudini alimentari sono andate, lungo l'arco dell'ultimo decennio, notevolmente evolvendosi. L'estendersi delle città fa sì che gran numero di lavoratori veda aumentare la distanza tra la casa e il lavoro, tanto da rendere sovente impossibile la rincasata meridiana. Da ciò l'adozione, sempre più frequente, dell'orario inglese che, a sua volta, influenza le abitudini alimentari. Il pasto principale va, sempre più frequentemente, spostandosi verso la sera, e quello di mezzogiorno si trasforma vieppiù in una leggera colazione, adeguata alla ristrettezza del tempo disponibile. A mezzodì si consumano sempre di più latte pasto-

rizzato, yogurt e altre specialità lattiere; tutte derrate, del resto, che erano andate acquistando sempre maggiore importanza a contare dalla diffusione dei distributori automatici. Si constata, in generale, che l'incidenza del pastorizzato — sempre pronto all'uso — sul consumo totale di latte, non ha mai cessato d'aumentare. Oltre ai cambiamenti alimentari, concorre a spiegare questo fatto anche l'accresciuta sensibilità dei consumatori rispetto ai requisiti posti dall'igiene, ai quali il pastorizzato pienamente risponde.

Le considerazioni fatte sono confortate dall'andamento degli indici numerici. In tutte le grandi città svizzere, la proporzione di pastorizzato rispetto al consumo lattiero si è accresciuta. Eppure la possibilità d'acquistare latte aperto, miglior mercato, è, oggi come ieri, garantita a tutti i consumatori; pertanto se questi ultimi si volgono sempre più al pastorizzato, è proprio perchè quest'ultimo meglio incontra il loro gusto, il prezzo maggiore non apparendo, stante il miglioramento delle condizioni economiche, un ostacolo consistente. Si deve quindi concludere che, col moltiplicare gli spacci, si risponde ad una tendenza ben netta dei gusti e dei bisogni, la quale non può più essere ignorata.

L'incidenza del pastorizzato (in %) sul consumo globale di latte è, nelle principali città svizzere, la seguente:

| Anno | Ginevra | Losanna | Berna | Basilea | Zurigo | Wintert. | S. Gallo |
|----------------|---------|---------|-------|---------|--------|----------|----------|
| 1955 | 13,20 | — | 3,5 | 11,68 | 13,10 | 3,18 | 2,4 |
| 1958 | 20,10 | 9,34 | 5,4 | 16,40 | 16,00 | 7,26 | 3,3 |
| 1959 | 25,90 | 11,80 | 8,1 | 18,80 | 20,90 | 8,77 | 3,3 |
| 1960 | 28,60 | 14,50 | 9,8 | 23,79 | 24,60 | 11,17 | 4,1 |
| 1961 | 34,60 | 21,00 | 14,7 | 29,37 | 27,30 | 14,73 | 7,0 |
| 1962 | 40,80 | 24,54 | 19,4 | 37,72 | 31,70 | 17,95 | 8,8 |
| 1963 | 51,70 | 32,10 | — | 39,86 | 35,50 | 19,91 | 9,0 |

La tavola mostra un netto aumento. Occorre tuttavia segnalare che il consumo di latte, nel suo insieme, tende invece a decrescere; per kg/testa/anno esso è stato:

| Anno | kg/testa/anno |
|------------------------|---------------|
| 1936 a 1940 | 243 |
| 1951 a 1955 | 213 |
| 1956 a 1960 | 201 |
| 1960 | 182 |
| 1961 | 177 |
| 1962 | 169 |
| 1963 (prov.) | 161 |

Ciò è dovuto alle sopradescritte variazioni nelle abitudini alimentari: il latte è vieppiù sostituito con yogurt, crema, bevande al latte ed altre specialità. Calcolando pertanto il consumo totale non solo del latte ma

anche degli altri prodotti lattieri, l'andamento dei consumi assume un terzo aspetto, caratterizzato da una lenta diminuzione con una ripresa nel 1961:

| Anno | Latte e latticini il tutto in kg di latte testa/anno |
|-------------------------|--|
| 1936 a 1940 | 476 |
| 1951 a 1955 | 450 |
| 1956 a 1960 | 441 |
| 1960 | 430 |
| 1961 | 440 |
| 1962 | 419 |
| 1963 (provv.) | 418 |

A di vero, la ripresa appare limitata al 1961, già nel '62 il decremento riprende. Bisogna qui però tener conto del fatto che vi è stato un profondo mutamento strutturale della popolazione: l'afflusso di numerosissimi stranieri dalle abitudini ben diverse dalle nostre è certo, in misura molto accentuata, responsabile della flessione.

D. Stato del commercio lattiero tradizionale

Nei due ultimi lustri il mercato del lavoro è rimasto estremamente teso: molti settori mancano di personale e devono ricorrere all'estero o modificare la struttura produttiva spingendo la razionalizzazione. Ciononostante permane la tendenza a ridurre la settimana lavorativa a 5 giorni. Le professioni bisognose di braccia sono segnatamente quelle dagli orari irregolari o lunghi, includenti la domenica o la notte. Tale appunto è la professione del lattaio indipendente che cura anche la distribuzione: il suo lavoro s'inizia prima dell'alba, dura a lungo e si estende anche alle domeniche (servizio di raccolta); trattasi inoltre d'un lavoro faticoso, che richiede uno svolgimento regolare in ogni tempo e stagione.

Questi diversi fattori han condotto dapprima alla riduzione del servizio di fornitura a domicilio e, poscia, alla sua generale soppressione per i giorni di domenica durante l'inverno 1962/63. Il servizio domenicale è stato poi ristabilito nell'estate del 1963, ma solo parzialmente, in quanto i fattori sopraelencati pesavano ormai troppo gravemente.

Le presenti osservazioni non sono punto fatte come rimprovero per le latterie, ma tendono esclusivamente a mostrare che la riduzione delle prestazioni è avvenuta sotto la pressione di fattori oggettivi.

E. Impossibilità d'una prassi d'autorizzazione soddisfacente

La prassi seguita dalle autorità nel rilasciare i permessi di smercio del pastorizzato è stata assai criticata a ragione vuoi del suo eccessivo ri-

gore, vuoi della sua incapacità ad assicurare un trattamento uniforme; questa seconda critica si appoggia all'argomento che, siccome il giro d'affari è assunto fra i criteri della decisione d'autorizzazione, le grandi aziende vengono regolarmente favorite. Ma qualsiasi sistema di decisione d'autorizzazione può dar luogo a simili critiche! Lo schema stabilito nelle istruzioni della Divisione dell'agricoltura, dell'11 maggio 1962, per ben temperato che sia, non può sempre evitare l'avverarsi di casi-limite, trattati con eccessivo rigore. Anche da questo punto di vista dell'equità e della parità assoluta di trattamento, altra soluzione non v'è dunque se non quella di sopprimere del tutto il regime dell'autorizzazione: si toglierà così a determinate cerchie l'impressione d'essere svantaggiate e si porrà fine al lavoro amministrativo ora richiesto. Precisiamo però che il regime dell'autorizzazione rimarrà in vigore per la vendita del latte aperto, la fornitura a domicilio del pastorizzato e la distribuzione quartiere per quartiere.

F. Riassunto

Le considerazioni fatte in questo capitolo mostrano che, per diverse ragioni, si consuma ormai, sempre più, il latte pastorizzato: l'evoluzione dei sistemi di vendita e quella delle abitudini alimentari hanno concorso ad accrescere l'importanza di questa derrata. A ciò ha indirettamente contribuito l'accumularsi di diverse difficoltà nella fornitura tradizionale del latte a domicilio. Era pertanto del tutto normale che i servizi ufficiali tenessero conto di questa triplice evoluzione e decidessero, nell'interesse dei consumatori, d'adottare una prassi molto più elastica d'autorizzazione, tale che moltiplicasse le occasioni d'acquistare il pastorizzato. Ce se ne può aspettare un netto aumento dello smercio soprattutto laddove il consumatore ha la possibilità d'acquistare il pastorizzato senza dover compiere sforzo alcuno (es. spacci contigui ai luoghi di lavoro). Il latte pastorizzato deve comunque essere a portata di mano del consumatore quando il servizio a domicilio non è più assicurato in pieno nel suo quartiere; in difetto, il consumatore potrebbe essere indotto a ridurre gli acquisti di latte.

Ancorchè, qui sopra, abbiamo sottolineato fortemente l'aumento d'importanza del pastorizzato, non vogliamo affatto revocare in dubbio l'utilità del servizio a domicilio per il mantenimento di un alto livello di consumo lattiero. Il problema non si pone come alternativo: vendita in negozio o fornitura a domicilio, ma bensì come cumulativo: vendita in negozio e fornitura a domicilio. In altre parole, trattasi di trovare, per il bene di tutte le cerchie interessate (dal produttore sino al consumatore), una soluzione esatta del problema d'un avvaloramento e d'uno smercio razionali ed economici del latte, tale da assicurare il massimo consumo pur con prezzi sufficienti a coprire i costi.

IV. PREPARAZIONE DELLA MODIFICA DELLO STATUTO LATTIERO

Nel capitolo II abbiamo indicato che intendevamo, già da tempo, proporvi di modificare il decreto sullo statuto lattiero, così da poter poi liberare del tutto la vendita di latte pastorizzato. Il presente capitolo descriverà i lavori preliminari condotti all'uopo.

1. Avamprogetto della Divisione dell'agricoltura (30. 11. 1963)

Il 30 novembre 1963, il Dipartimento dell'economia pubblica sottoponeva al preavviso dei Governi cantonali e delle associazioni economiche un rapporto della Divisione dell'agricoltura sulla liberazione della vendita del pastorizzato, corredato d'un progetto di modifica dell'articolo 21 dello statuto lattiero.

Come abbiamo detto nel capitolo precedente, le circostanze s'erano modificate dopo la promulgazione, nel 1953, di detto statuto; di ciò il progetto di modificazione tenne pienamente conto col seguire il principio seguente: la vendita di latte pastorizzato in negozio deve essere sì liberata, ma tuttavia mantenuta legata a determinati oneri.

L'unica eccezione a questa regola è stata fatta in favore degli spacci ambulanti per i quali l'autorizzazione resta necessaria nei luoghi in cui il lattaio del quartiere continua ad effettuare la distribuzione a domicilio. Per evitare spese inutili, il progetto prevedeva che i venditori si procurassero il latte dalla latteria del quartiere o dal produttore più vicino. Esso recava inoltre un disposto consentente di scalare i prezzi del pastorizzato fornito ai dettaglianti in modo da far sì che coloro che vendono la derrata esclusivamente in magazzino abbiano a fruire di margini inferiori a quelli dei lattai che si sobbarcano il duro lavoro della fornitura a domicilio. Lo scaglionamento dei prezzi di fornitura si presentava quindi come un mezzo adeguato per adattare i margini ai servizi resi dal dettagliante, senza peraltro gravarne il prezzo al consumo.

Concludendo si può dire che il progetto, pur tenendo a liberare la vendita del pastorizzato in negozio, non rinunciava a porvi qualche freno atto a salvaguardare il più possibile la distribuzione a domicilio. Analoga cura appariva di tra le righe del questionario incluso nella circolare che il Dipartimento federale dell'economia pubblica aveva indirizzato ai Cantoni e alle organizzazioni economiche interessate. Eccone il testo:

1. Il regime dell'autorizzazione per la vendita di pastorizzato in negozio va mantenuto o tolto?
 - a. la liberazione dev'essere completa (abolizione dell'autorizzazione, dell'obbligo di rifornirsi e dei prezzi minimi)?

- b. oppure talune condizioni vanno mantenute? In questo caso vanno conservate
- aa. quelle concernenti i prezzi di vendita e/o
- bb. quelle dell'obbligo di rifornimento (presso il lattaio di quartiere o l'azienda locale o regionale di pastorizzazione)?
2. Pensate che, per mantenere la distribuzione a domicilio, sia indispensabile dare delle disposizioni sui prezzi qualora s'avesse a sopprimere il regime dell'autorizzazione per la vendita di pastorizzato in negozio?
- a. occorre fare del prezzo a minuto un prezzo fisso?
- b. o basta stabilire dei prezzi minimi?
- c. oppure bastano altre misure (margini scalati secondo la funzione del dettagliante, indennità per la distribuzione a domicilio) che non influiscano sulla libera formazione del prezzo al consumo del pastorizzato?
3. Nel caso in cui la vendita di pastorizzato in negozio fosse resa libera, si potrà conferire ad ognuno il diritto di servirsi dei propri impianti di pastorizzazione e riempimento o converrà, per ragioni economiche, sottoporre l'uso di detti impianti al regime del permesso?

2. Pareri dei Cantoni e delle associazioni economiche

a. Cantoni

Tutti i Cantoni opinano che occorre modificare il regime attuale e liberare alquanto la vendita di pastorizzato. In genere essi consigliano però anche di operare in modo da non compromettere la distribuzione a domicilio, tanto utile sia ai produttori sia ai consumatori. Le opinioni invece divergono circa al grado della liberalizzazione: metà dei Cantoni asseriscono che è necessario mantenere il regime dell'autorizzazione (nel qual caso la liberazione si ridurrebbe ad un allentamento delle direttive di rilascio); un Cantone invece ne suggerisce l'abolizione completa; gli altri non entrano nei particolari ma ritengono che la vendita di pastorizzato in negozio deve rimanere in un modo o nell'altro condizionata, per esempio da prescrizioni sui prezzi di vendita e sulle fonti di rifornimento. Quest'ultima tesi riposa sull'argomento che il latte non deve diventare un articolo di concorrenza, chè, se ciò dovesse accadere, la distribuzione a domicilio ne verrebbe compromessa. Perciò la maggior parte dei Cantoni chiede in più l'instaurazione di un sistema di prezzi fissi o (quattro Cantoni) di prezzi minimi.

Lo scaglionamento dei margini secondo la funzione del dettagliante non ha incontrato approvazione alcuna: nessun interrogato lo considera sufficiente ad assicurare il mantenimento della distribuzione a domicilio. Per contro alcuni Cantoni propugnano all'uopo il versamento d'indennità

integrative d'un sistema di prezzi fissi o di prezzi minimi. Molti accennano che il mantenimento di prescrizioni calmieristiche implicherebbe la necessità di prevedere anche un sistema di differenziazione regionale giusta le spese di trasporto e di distribuzione. A favore d'un disciplinamento completo della vendita del latte si fa valere che esso soltanto può garantire un ritiro e una distribuzione razionali ed economici.

Tutti i preavvisi concordano nel raccomandare di sottoporre al regime del permesso l'uso degli impianti di pastorizzazione e riempimento, argomentando che basterà un numero ristretto di tali impianti per assicurare un approvvigionamento normale di latte di consumo e la preparazione razionale ed ineccepibile di pastorizzato. Alcuni Cantoni desidererebbero che soltanto le organizzazioni dell'economia lattiera siano abilitate ad impiegare detti impianti.

b. Associazioni economiche

I pareri delle associazioni economiche divergono ben più che non quelli dei Cantoni. Data l'importanza del problema vogliamo qui esaminarli a fondo.

La necessità di togliere di mezzo l'attuale regime dell'autorizzazione è il solo punto su cui si sia fatta l'unanimità dei consensi.

Tre associazioni di consumatori e tre gruppi di grandi aziende di commercio al minuto d'alimentari propugnano la libertà assoluta di vendita del pastorizzato nei negozi. I consumatori argomentano partendo dall'evoluzione avutasi dopo l'entrata in vigore dello statuto lattiero e basandosi sulla previsione che la liberalizzazione varrà a far diminuire i prezzi di una derrata tanto importante. Essi, pur sperando che possa essere mantenuta, si mostrano assai scettici sulla fornitura a domicilio, stante sopra tutto la carenza di mano d'opera, ma aggiungono che, siccome questa forma di smercio rappresenta in realtà una prestazione suppletiva, si potrebbe anche prevedere un'indennità particolare. Le grandi aziende del settore alimentare adducono argomenti analoghi. Uno di detti gruppi rileva che non v'è alcun fondamento legale per imporre prezzi fissi o minimi nel settore del commercio lattiero. Aggiungiamo che mentre taluni gruppi di consumatori ammettono il regime del permesso per le installazioni di riempimento, quelli delle aziende di vendita al minuto rifiutano tale soluzione anche per la vendita di latte in spacci ambulanti.

Tre gruppi, rappresentanti i dettaglianti, i grossisti e i consumatori, si tengono in una posizione intermedia: preconizzano bensì una soluzione radicalmente liberale, ma chiedono però interventi sui prezzi, atti a prevenire ogni competizione.

Le altre opinioni, provenienti dalle cerchie più diverse, respingono, in genere, ogni idea di libertà assoluta per la vendita di pastorizzato in negozio; plaudono è vero ad una soluzione più liberale, con o senza re-

gime d'autorizzazione, ma tengono ben fermo il principio dell'obbligo d'acquisto e del calmiere. Inoltre (con una sola eccezione) esse raccomandano l'istituzione del regime del permesso per gli impianti di pastorizzazione e di riempimento.

Molti desideri sono stati formulati su punti particolari. Accenniamo brevemente ai principali:

L'Unione centrale dei produttori di latte teme che la vendita libera del pastorizzato possa avviare un'evoluzione dannosa i cui momenti salienti potrebbero essere: moltiplicazione irrazionale degli spacci; dispersione delle centrali di regolazione con conseguente aumento delle spese d'esercizio; diminuzione della qualità del pastorizzato conservato troppo a lungo in magazzino; lotta dei prezzi nella vendita a minuto e ripercussioni sul commercio lattiero tradizionale; confusione e vanificazione degli sforzi d'orientamento razionale della produzione. L'Unione, conseguentemente, desidera che, per allentare il troppo rigido regime attuale, si proceda solo a limitare i requisiti, previsti ora in gran numero, per ottenere l'autorizzazione; essa, segnatamente, asserisce che ne basterebbero due: il permesso di polizia sanitaria e la dichiarazione, da parte del richiedente, di voler rispettare i prezzi fissati e le condizioni d'approvvigionamento. L'Unione accetta l'idea del calmiere, considerati i rischi che, in relazione al calcolo di compensazione dei grossisti, minaccerebbero il settore, qualora si praticassero prezzi minimi troppo bassi. Essa respinge ogni soluzione di scaglionamento dei prezzi di vendita al dettaglio, adducendo che questa misura non consentirebbe comunque d'evitare delle manipolazioni dei prezzi dannose al mercato. Circa agli impianti di pastorizzazione e riempimento, l'Unione difende il regime del permesso da attuare tenendo presenti gli sforzi fatti per orientare la produzione e assicurare l'approvvigionamento. La soluzione del permesso è vista pertanto come necessaria sia nell'interesse dell'impiego razionale della produzione lattiera sia in quello d'uno smercio razionale ed economico (mantenimento della fornitura a domicilio e d'un alto livello di consumo).

L'Unione svizzera del commercio del latte e dei latticini desidera il mantenimento di un regime dell'autorizzazione ridotto alla sua più semplice espressione. Essa pensa che, per le località senza fornitura a domicilio, l'autorizzazione servirà unicamente a vincolare la vendita del pastorizzato a determinate condizioni di prezzo e di rifornimento dei dettaglianti, mentre che, per le località col sistema di vendita a domicilio, l'autorizzazione varrebbe come strumento restrittivo, da usare ogniqualvolta un nuovo spaccio arrischiasse di compromettere detto sistema di vendita. Inoltre essa reputa che solo il calmiere potrà garantire il mantenimento della fornitura a domicilio; conseguentemente lo auspica, come pure auspica l'obbligo di rifornimento (presso il lattai di quartiere) imposto con ogni autorizzazione di vendita del pastorizzato, perchè così i lattai potrebbero

almeno compensare in parte le perdite derivanti dalla flessione delle loro vendite dirette, consecutive ad ogni nuova autorizzazione.

Anche alcuni gruppi di consumatori rigettano l'idea d'una liberalizzazione assoluta, argomentando che l'interesse del consumatore — come pure il mantenimento d'un alto livello di consumo — esige il mantenimento della vendita a domicilio, tanto comoda ma fatalmente destinata a sparire in un clima di prezzi concorrenziali. La loro conclusione è pertanto quella d'adottare il principio dei prezzi fissi o dei prezzi minimi imposti, nonchè d'allestire un chiaro disciplinamento per le forniture di latte.

Di nuovo il desiderio di salvare il sistema di vendita a domicilio, spinge i rappresentanti dell'artigianato a pronunciarsi per il mantenimento del regime d'autorizzazione pur con qualche allentamento. La loro posizione collima con quella descritta sopra.

Un organo del commercio d'alimentari — interessato direttamente alla vendita del pastorizzato — desidera che sia posto fine al regime attuale e raccomanda che gli si sostituisca il sistema del calmiere, così da sottrarre il commercio lattiero ad ogni tentazione concorrenziale. Esso dissente dalla proposta d'introdurre il regime del permesso per gli impianti di pastorizzazione e riempimento reputandola troppo restrittiva della necessaria libertà d'azione delle aziende interessate.

Un gruppo di grossisti si è pronunciato, di massima, per la liberalizzazione della vendita del pastorizzato. Fa notare tuttavia che, qualora fosse attuata, si dovrebbe prospettare come fatale la riduzione progressiva della vendita a domicilio e del consumo stesso del latte. Concludendo esso propone solo un allentamento del regime dell'autorizzazione. Inoltre, per non fare del latte pastorizzato un articolo sul quale s'accenda la concorrenza, detto gruppo consiglia che s'abbiano a stabilire dei prezzi minimi. Infine esso accoglie anche l'idea dell'obbligo di rifornitura.

Da ultimo segnaliamo che un gruppo di consumatori, consentendo in ciò con l'Unione centrale dei produttori di latte, propone la datazione in chiaro (e non in simboli) d'ogni imballaggio di pastorizzato, la data potendo essere o quella della fornitura al dettagliante oppure quella limite di vendita al consumatore. Con questo mezzo si assicurerebbe una buona qualità del prodotto nonchè una distribuzione razionale e non ipertrofica, grazie soprattutto al controllo immediato che ne potrebbero fare i consumatori stessi.

3. Raccomandazione della Commissione consultiva

Le opinioni dei commissari circa il disegno di massima non divergono molto da quelle, recate qui sopra, delle associazioni economiche. Nessuna voce si è levata in favore del regime attuale. Cinque rappresentanti dei consumatori e dei commercianti si sono pronunciati per una liberalizza-

zione assoluta dello smercio; sette commissari — rappresentanti i consumatori, i produttori, l'industria e il commercio — si sono pronunciati per una liberalizzazione spinta solo fino al limite consentito dal mantenimento delle vendite a domicilio e dell'alto volume di smercio e per la correzione del regime attuale mediante adeguati disposizioni sui prezzi al minuto e sull'obbligo di rifornimento. La maggioranza dei commissari approva la soluzione dei prezzi di calmiera; essa, per contro, rigetta la soluzione di uno scaglionamento dei prezzi di vendita ai dettaglianti secondo la loro funzione nella distribuzione, in quanto appare inidonea a mantenere l'uniformità dei prezzi al consumo. I commissari reputano che la vendita a domicilio è una prestazione molto gradita e, in questa luce, ritengono buona l'idea d'un indennizzo speciale: ha consentito in questo anche un rappresentante dei consumatori che, peraltro, ha propugnato la vendita libera ed incondizionata del pastorizzato. La maggioranza si è avuta anche a favore del regime del permesso per gli impianti di pastorizzazione e riempimento, essendo esso apparso strumento adeguato per razionalizzare l'approvvigionamento in latte ed assicurare una valorizzazione ottimale di questa primaria derrata. Una sola voce si è opposta, in nome delle grandi aziende del commercio al minuto.

V. IL NUOVO REGIME DI VENDITA DEL PASTORIZZATO

A. Considerazioni di massima sulla liberalizzazione delle vendite di pastorizzato

Nel capo III abbiamo esposto come, per ragioni diverse, il consumo di latte pastorizzato sia andato aumentando. Abbiamo mostrato anche che la procedura d'autorizzazione è stata, questi ultimi anni, snellita al massimo. È certo che, data l'evoluzione del settore, il regime attuale non può più essere ritenuto funzionale e occorre ricercare una soluzione nuova, adeguata ai tempi. In ciò, come abbiamo visto qui sopra, consentono essenzialmente anche i pareri dei Cantoni e delle cerchie economiche.

Sappiamo che il regime di libera vendita può suscitare molteplici obiezioni: si teme, innanzi tutto, ch'esso possa provocare un'irrazionale moltiplicazione degli spacci, atto soltanto a compromettere la qualità del prodotto 'smerciato'; si teme inoltre ch'esso comporti fatalmente un'aumento della moltiplicazione degli spacci, atto soltanto a compromettere la qualità del commercio lattiero tradizionale, il quale, sinora, ha sempre assicurato un duplice servizio di vendita, in negozio e a domicilio. Quest'ultimo timore, di pregiudicare cioè la fornitura a domicilio, è quello dominante, in quanto il servizio a domicilio appare come una delle colonne dello smercio lattiero, che non deve essere posta in pericolo alla leggera. La soluzione buona sarà quella che riuscirà a garantire al massimo il mantenimento della vendita a domicilio, pur aprendo le porte ai nuovi metodi di vendita, alle nuove richieste del consumo.

Il nostro disegno implica la soppressione del regime d'autorizzazione per la vendita in negozio del latte pastorizzato (art. 21, epv. 1). Ogni gestore d'uno spaccio potrà quindi vendere il pastorizzato, purchè siano salve le condizioni di polizia sanitaria. Con ciò cade anche la possibilità di quell'alone di casi-limite, che, nel regime attuale, era fonte di innegabili ingiustizie.

A coloro che scorgono nella soluzione disegnata un pericolo di dispersione irrazionale dell'apparato di vendita, possiamo rispondere affermando che, ad inizi forse un po' caotici, in cui vedremo moltissimi dettaglianti includere il pastorizzato nei propri assortimenti, farà senz'altro seguito una fase d'ordinato assestamento, durante la quale il numero dei venditori di pastorizzato si ridurrà a un limite più ragionevole. Ciò si inferisce dal fatto che il latte pastorizzato ha una durata di conservazione limitata: molti dettaglianti vi rinunceranno quando constateranno di non poterlo vendere a un ritmo che li metta al sicuro dai reclami della clientela. Questa flessione nel numero degli spacci sarà senz'altro favorita qualora il sistema della datazione degli imballaggi (data di riempimento o data limite di vendita) fosse assunto fra i disposti dell'ordinanza sul commercio delle derrate alimentari, di cui si studia, proprio ora, una modificazione. Certo detto sistema consentirebbe un controllo, quanto mai efficace, da parte dei consumatori, e avrebbe quindi benefici effetti.

B. Prevenzione delle possibili ripercussioni negative

1. In generale

Molti pensano che solo un sistema formale d'autorizzazione consente di moderare la vendita del latte commerciale in modo da prevenire ogni flessione dello smercio; essi pertanto propongono di mantenere l'autorizzazione per realizzare determinate condizioni di prezzo e di rifornimento. Con ciò, tuttavia, si dimentica che determinate condizioni possono essere disposte, in generale, già nello statuto lattiero e che, di conseguenza, è superfluo mantenere il regime dell'autorizzazione per queste sole ragioni.

Si deve senz'altro ammettere che la soppressione del regime d'autorizzazione, con la consecutiva moltiplicazione degli spacci di pastorizzato, provocherà una certa flessione del giro d'affari delle latterie, in quanto molti consumatori, ovviamente portati a fare tutti gli acquisti nello stesso negozio, finiranno per comperare anche il latte nel loro negozio di alimentari, rinunciando persino al servizio di fornitura a domicilio.

Occorre inoltre esaminare un'altra questione, quella dell'evoluzione presumibile dei prezzi. La liberazione della vendita del pastorizzato provocherà talora, per ragioni di concorrenza, una caduta dei prezzi. I negozi senza servizio di distribuzione a domicilio non hanno infatti un bisogno assoluto del margine commerciale consentito attualmente sul pastorizzato

e quindi potranno ridurre, per ragioni concorrenziali, i prezzi; per le identiche ragioni, le latterie dovranno fatalmente seguire e verranno così a subire la doppia perdita della contrazione delle vendite — dovuta all'apertura dei nuovi spacci — e della diminuzione di redditività dello smercio ancora registrato — dovuta alla riduzione dei margini. Per mantenere la redditività della vendita in latteria e a domicilio occorrerà dunque aumentare il prezzo del latte normale venduto sciolto. Il considerevole scarto di prezzo attuale tra pastorizzato e normale potrebbe dunque venir ridotto in diverse località. Si giungerebbe così a quello stato di cose tanto fortemente auspicato dall'Unione centrale dei produttori di latte, laddove, nel suo preavviso, pressantemente invoca la « verità dei prezzi nel settore lattiero ». Battendo questa via si giungerebbe a ridurre un poco i prezzi del latte pastorizzato, tenuti ora su livelli alti per effetto dei margini commerciali; per contro, i prezzi del latte ordinario — e talora anche del pastorizzato — che son tenuti bassi mediante le prestazioni della cassa di compensazione dei prezzi lattieri, potranno risalire con la cessazione dell'attività di detta cassa (argomento che sarà discusso in un messaggio particolare).

Tutte queste considerazioni, comunque, non valgono a stornare quella che resta la conseguenza nefasta della libera vendita del pastorizzato, e cioè la flessione del giro d'affari delle latterie. Queste dovranno cercare di superare la crisi usando i mezzi a disposizione dei negozi specializzati, e cioè le prestazioni differenziate perfettamente rispondenti ai bisogni di una gran parte della clientela (e fra esse va annoverata anche la fornitura a domicilio).

Come che sia, la situazione nuova conseguente alla liberalizzazione della vendita, potrà essere superata dal commercio lattiero tradizionale solo se tutti i venditori di latte pastorizzato consentono di fissarne il prezzo ad un livello ragionevole: questa è una condizione assolutamente essenziale.

2. La questione del prezzo (21 bis, cpv. 3, dis.)

Abbiamo già rilevato che lo smercio libero del latte pastorizzato nei negozi provocherebbe una riduzione sensibile del prezzo. Logicamente, per i motivi che esporremo in seguito, taluni temono che le grandi aziende di vendita al minuto possano esercitare lo smercio di latte pastorizzato a scopi puramente pubblicitari. Tali empori dispongono di una vasta scelta di articoli eterogenei e possono quindi limitare il margine di guadagno sulla vendita del pastorizzato o magari rinunciarvi, compensando il mancato ricavo con lo smercio di altri articoli. Il quantitativo di latte acquistato deve essere consumato a breve scadenza; è quindi probabile che i clienti l'acquistino regolarmente, in particolare qualora il prezzo fosse fa-

vorevole, e colgano l'occasione per procurarsi altri prodotti. Si ritiene persino che l'interesse manifestato dai grandi empori alla vendita di latte pastorizzato sia da attribuire solo a questo motivo. Da ben altro aspetto deve essere invece considerata la situazione delle aziende specializzate e dei piccoli negozi di alimentazione. Essi infatti devono poter contare, anche per il latte pastorizzato, su un margine di guadagno sufficiente a coprire le spese. Di conseguenza, qualora fosse impossibile di determinare prezzi ragionevoli per i lattai che provvedono alla distribuzione del latte a domicilio, le loro prestazioni sarebbero pregiudicate. Precisiamo inoltre che tale sistema di vendita è praticato generalmente dai piccoli negozi e non dalle grosse aziende di distribuzione.

Fondandoci sui pareri espressi, riteniamo necessario di mantenere il sistema attuale di distribuzione, possibilmente per un periodo indeterminato, al fine di ottenere un duplice effetto: la facilitazione offerta ai consumatori e la garanzia di conservare lo smercio costantemente a un notevole livello. Ovviamente la distribuzione a domicilio favorisce le famiglie numerose, consumatrici di un quantitativo considerevole di latte. È tuttavia impossibile di tradurre in cifre la diminuzione delle vendite, qualora fosse eliminata la distribuzione a domicilio. Le informazioni assunte all'estero e ripetutamente pubblicate non sono sempre state confermate da fatti concreti. Ci restringiamo quindi a pronosticare una diminuzione dello smercio del latte in genere, ove si avverasse una riduzione delle vendite a domicilio. Il quantitativo eccedente a causa del mancato consumo, dovrà essere evidentemente trasformato soprattutto in burro. Già da una flessione del consumo del 10 al 15 per cento (cioè da 0,7 a 1 milione di quintali circa) risulterebbe una perdita annua suppletiva per l'economia lattiera, di almeno 10 a 20 milioni di franchi, causata dalla valorizzazione dei latticini. Questi dati dimostrano che la Confederazione e i produttori di latte commerciale, cui spetta di sopportare tale perdita, non sono gli unici interessati al mantenimento del livello attuale di consumo e che il problema deve preoccupare indirettamente tutto il complesso dell'economia nazionale. L'evoluzione dei prezzi di vendita del latte pastorizzato, qualora lo smercio fosse svincolato, è imprevedibile. Ignoriamo parimente in quale misura dei prezzi concorrenziali potrebbero pregiudicare la distribuzione a domicilio. Le grandi aziende di distribuzione, in ogni modo, non hanno dato, nei pareri espressi, la garanzia di rinunciare a competere circa i prezzi del latte.

Presentemente la situazione è assai confusa; riteniamo pertanto anzitutto opportuno di evitare all'economia lattiera nuove onerose perdite. Per questo motivo abbiamo previsto nel nostro disegno una disposizione autorizzante il Dipartimento dell'economia pubblica a stabilire i prezzi minimi del latte pastorizzato, ove fosse pregiudicata la distribuzione a domicilio, a cagione della forte diminuzione dei prezzi di vendita al minuto (art. 23 bis, cpv. 3). Abbiamo giudicato conveniente di conferire al Di-

partimento surriferito la facoltà di determinare i prezzi, poichè questa forma è fedele al principio del diritto amministrativo, volto a garantire un giusto rapporto tra i disposti di legge e le finalità prefisse. Quanto alla domanda circa l'utilità di emanare prescrizioni riguardo ai prezzi di vendita, la risposta sarà data dall'evoluzione del commercio dei generi alimentari non appena fosse svincolata la vendita di pastorizzato. Per ragioni d'ordine economico ci sembra sopra tutto opportuno di prendere, se necessario, dei provvedimenti concreti. Le cerchie ostili a tali principi possono comunque evitare che si abbia a far uso della competenza di stabilire i prezzi minimi. Infatti se i prezzi si normalizzeranno, l'autorità non giudicherà necessario di intervenire; essa interferirà solamente ove si manifestasse un abuso della libertà di commercio. Il principio del rapporto finalistico permette inoltre di graduare l'applicazione dei provvedimenti secondo le regioni e le circostanze. È concepibile che una norma intesa unicamente a stabilire una particolare competenza prescrittiva non possa anche garantire una procedura rapida; però, con l'indicare nel disegno l'ufficio competente a decidere circa l'opportunità dei provvedimenti da prendere, abbiamo tenuto conto di questa fondata obiezione. L'ente suindicato è il Dipartimento dell'economia pubblica e, conformemente alla procedura da esso programmata, le decisioni risulteranno assai rapide.

Il nostro disegno prevede la possibilità di stabilire i prezzi minimi, semplicemente per evitare qualsiasi competizione o una riduzione del prezzo, esiziale alla distribuzione del latte a domicilio. La possibilità di stabilire il prezzo minimo ha dunque una finalità molto chiara.

Abbiamo preferito il sistema dei prezzi minimi a quello dei prezzi di calmiera, poichè esso pregiudica molto meno la libertà di commercio. Il regime calmieristico inoltre, con la sua rigidità, è addirittura opposto allo scopo perseguito. Convien osservare qui che si hanno molte differenze di prezzo in diversi rami del settore alimentare; orbene queste differenze potrebbero risultare opportune anche per il latte pastorizzato, e non devono quindi essere rese a priori impossibili da un regime rigido dei prezzi.

Per prevenire la formazione di prezzi eccessivi, sono applicabili gli articoli 1 e 2 della legge federale del 21 dicembre 1960¹⁾ su i prezzi delle merci protette e la cassa di compensazione dei prezzi delle uova e dei prodotti di uova, come anche l'articolo 25, capoverso 2, del decreto federale sull'economia lattiera. Non riteniamo, tuttavia, probabile di dover applicare sovente queste disposizioni disciplinanti il prezzo al minuto del latte pastorizzato, siccome la concorrenza eviterà un aumento considerevole.

1) RU 1961, 273 (A XIX B).

Si presenta ora il problema di stabilire equamente il prezzo minimo del latte pastorizzato, di cui all'articolo 21 *bis*, capoverso 3, del disegno. Tale prezzo deve fondarsi su quello di produzione, compresi i costi di raccolta e di trasporto al centro regolatore, che esegue, generalmente, anche la pastorizzazione e la riempitura. Soggiacendo i prezzi a fluttuazioni, reputiamo opportuno di stabilire una media annua. I centri di ripartizione, inoltre, devono sopportare delle spese di manutenzione e di imballaggio. Il prezzo di costo, calcolato all'uscita dei prodotti dalla latteria o dal centro di riempitura e stabilito giusta i criteri menzionati, determina il prezzo di vendita al minuto del latte pastorizzato. Questo prezzo deve essere maggiorato, se del caso, delle spese di trasporto dal produttore al dettagliante come anche di un margine equo di guadagno. Il prezzo così ottenuto deve corrispondere al prezzo netto e non potrà assolutamente essere ridotto (ribassi, regali, ecc.).

È probabile che il prezzo calcolato si scosti assai da quelli vigenti per il latte pastorizzato, sensibilmente elevati secondo la consuetudine osservata sinora. Il principio menzionato « della verità dei prezzi nel settore lattiero », il sistema ampiamente applicato della distribuzione nei negozi di alimentazione e la riduzione dei costi di produzione, dovuta all'aumento considerevole del consumo di latte pastorizzato, costituiscono gli elementi fondamentali per la determinazione di un prezzo minimo modesto.

I prezzi minimi saranno però stabiliti soltanto ove la distribuzione a domicilio sarà pregiudicata, in certe regioni, dalla mancanza di equità dei prezzi al minuto. Ciò potrebbe avverarsi qualora il commercio lattiero dovrebbe limitare la propria attività di distribuzione, non essendo più redditizio. La facoltà di stabilire i prezzi minimi non sarà limitata soltanto ai casi ove il servizio a domicilio è realmente ridotto o soppresso; essa sarà bensì usata anche qualora i prezzi al minuto troppo ridotti non assicurano, a lunga scadenza, il servizio sufferito. Non riteniamo tuttavia giustificata la determinazione di prezzi minimi qualora, ad esempio, alcuni lattai rinunciassero alla distribuzione per ostruzionismo o per carenza di personale. Comunque, il Dipartimento dell'economia pubblica avrà la possibilità di consultare i Cantoni in ogni singolo caso.

In rapporto alla situazione attuale (obbligo d'osservanza dei prezzi vigenti) la soluzione proposta rappresenta un progresso considerevole nel campo della libertà di smercio. Parimente essa agevola considerevolmente le cerchie intenzionate a svincolarsi dalle condizioni di prezzo, sinora imposte. I prezzi minimi però devono essere fissati dall'autorità federale non soltanto nell'interesse di mantenere ovunque il prezzo del latte a un livello particolarmente ridotto, ma bensì allo scopo di ottenere una ripartizione regolare e razionale del latte, un'equa remunerazione dei produttori e dei margini di guadagno ragionevoli, atti a conservare la distribuzione a domicilio.

3. L'approvvigionamento di pastorizzato (21 bis, cpv. 2, dis)

Anche in regime di libertà di smercio del latte pastorizzato, l'autorità competente dovrà vigilare affinché il latte sia valorizzato razionalmente e nelle migliori condizioni possibili (art. 26 della legge sull'agricoltura). A questo punto è opportuno rifarsi agli articoli 10 e 11 del decreto sullo statuto del latte, concernenti l'approvvigionamento di latte di consumo e la sua trasformazione. Essi attribuiscono all'Unione centrale dei produttori svizzeri di latte il compito di assicurare l'approvvigionamento regolare ed economico del paese con latte di consumo e di vigilare che il latte sia lavorato in modo razionale, d'intesa con le altre organizzazioni settoriali interessate. Questo compito implica segnatamente l'obbligo di disciplinare la produzione e di valorizzare le eccedenze. I compiti e le competenze dell'Unione centrale e delle sue sezioni sono stabiliti nell'ordinanza del 30 aprile 1957¹⁾ concernente l'utilizzazione del latte commerciale. È dunque necessario considerare alla luce di queste norme legislative il problema dell'approvvigionamento, posto al venditore di latte pastorizzato. Il nuovo ordinamento non deve pertanto impedire né intralciare le organizzazioni del ramo lattiero nell'adempimento dei loro compiti.

La libera vendita di latte pastorizzato provocherà uno smercio crescente nei negozi al minuto; solo allora sorgerà il problema del loro approvvigionamento:

Giusta il disegno, tale qualità di latte dovrà essere fornita dai lattai o dalle aziende di fabbricazione locali o regionali (art. 21 bis, cpv. 2). Il principio dell'approvvigionamento razionale ed economico di latte di consumo esige che esso provenga dal raggio di vendita regionale, evitando così inutili spese di trasporto. L'acquisto fuori del raggio indicato costringerebbe i produttori locali a utilizzare in altro modo, e secondo le circostanze, il quantitativo di latte eccedente. Esso provocherebbe inoltre, nei posti d'acquisto limitrofi al raggio regionale, un fabbisogno suppletivo considerevole di latte di consumo, dovuto all'aumento della preparazione di pastorizzato.

Il disegno si restringe a disciplinare quanto è strettamente indispensabile. Come già abbiamo osservato, esso prevede una duplice fonte di approvvigionamento: la latteria del quartiere e l'impresa di pastorizzazione locale o regionale; la prima intesa a fornire i piccoli quantitativi e la seconda, le quantità maggiori. Un ordinamento più preciso è superfluo; riteniamo infatti che le norme, dalla facile applicazione, entreranno automaticamente in uso. Il commerciante al minuto, il cui fabbisogno è limitato

1) RU 1957, 381 (A XVI A 3).

ad alcuni litri di latte pastorizzato al giorno, rinuncerà certamente all'approvvigionamento in una grande azienda. Il lattaiolo più vicino gli accorderà, di comune intesa, le condizioni di vendita più favorevoli, idonee a ripartire convenientemente il margine di guadagno ricavato dalla vendita al minuto. Ovviamente, l'azienda, di pastorizzazione locale o regionale potrebbe assicurarsi, di massima, l'approvvigionamento dei piccoli dettaglianti; essa però dovrebbe sopportare dei costi di trasporto assai elevati. Allo scopo di assicurare pienamente le forniture, il disegno obbliga l'Unione centrale dei produttori svizzeri del latte e le sue sezioni a vigilare che i rivenditori acquistino il latte pastorizzato necessario, di qualità irreprensibile e a prezzi ragionevoli. In altri termini, le organizzazioni lattiere devono comporre equamente ogni controversia circa l'acquisto e la fornitura della merce. Qualora il prezzo di fornitura non fosse equo, le autorità potrebbero, tuttavia, intervenire in virtù degli articoli 1 e 2 della legge federale del 21 dicembre 1960 su i prezzi delle merci protette e la cassa di compensazione dei prezzi delle uova e dei prodotti di uova. Rileviamo inoltre che il disegno si estende soltanto all'acquisto di latte pastorizzato. Il problema dell'approvvigionamento di latte normale per la pastorizzazione sarà trattato nel capitolo C.

4. Altre possibilità di mantenere la distribuzione a domicilio

Nessuna misura del progetto è volta a conservare la distribuzione a domicilio. Questa carenza non esclude però la possibilità di applicare altri provvedimenti idonei a migliorare la situazione dei lattai. Opiniamo per una retribuzione più adeguata del servizio di distribuzione, calcolata per ogni litro di latte fornito o mensilmente. Anche i consumatori, i cui rappresentanti raccomandano, in maggioranza, di mantenere il servizio a domicilio e apprezzano le agevolazioni offerte, sono disposti a pagare un'indennità speciale. Vaste cerchie condividono tale opinione; di massima però, l'indennità non dovrebbe superare un limite modico. Rileviamo parimente che il consumo crescente di latte pastorizzato, ragguagliato al consumo totale, agevola il lavoro di distribuzione a domicilio.

È opportuno osservare che il lattaiolo, generalmente, non fornisce a domicilio esclusivamente latte e latticini. Tale servizio gli offre infatti la possibilità di distribuire, su ordinazione e nel limite delle prescrizioni, altre derrate alimentari. Il ramo lattiero dovrà quindi promuovere, mediante un'abile propaganda, le possibilità di vendita.

5. Sanzioni (art. 44 bis del disegno)

Siccome il disegno prevede certe norme intese ad assicurare e a mantenere la distribuzione a domicilio come anche l'approvvigionamento razionale di latte di consumo, occorre predisporre lo strumento per preve-

nirne e reprimerne le eventuali violazioni. A tale riguardo proponiamo di completare il decreto sullo statuto del latte con l'articolo 44 *bis*.

Durante la procedura di consultazione, alcuni fautori del regime autorizzativo allentato tentarono di giustificarlo argomentando che solo esso offriva la possibilità di applicare una sanzione particolare, appunto la revoca dell'autorizzazione. Come già abbiamo avuto occasione di rilevare, quest'unico scopo sarebbe insufficiente a mantenere il regime dell'autorizzazione. In caso d'infrazione, è data del resto la possibilità di applicare delle sanzioni col ricorrere al divieto di vendere latte pastorizzato. Tale sanzione è completata espressamente nell'articolo 44 *bis*, capoverso 1, del disegno. Trattandosi però di una grave limitazione della libertà di commercio, il capoverso 2 prevede la possibilità di ricorrere contro la decisione del divieto di vendita (in ultima istanza sino al Tribunale federale) che equivale al ritiro dell'autorizzazione, giusta l'articolo 107, lettera b, della legge sull'agricoltura, del 3 ottobre 1951¹⁾. Altre sanzioni, inoltre, entrano in considerazione: la repressione penale (art. 47 del decreto sullo statuto del latte) come anche la soppressione delle forniture di latte pastorizzato (art. 43, cpv. 1, del decreto suindicato).

C. Sistema del permesso per pastorizzazione e riempitura

(art. 21 *bis*, cpv. 4, del disegno)

La libera vendita del latte pastorizzato aumenterà il numero dei commercianti al minuto di questo prodotto. Prescindendo dall'importanza della loro cifra d'affari, essi dovranno risolvere il problema della costruzione, individuale o in comune, di nuovi impianti di pastorizzazione e di riempitura.

Il sistema più adeguato per attuare il principio della valorizzazione razionale del latte è costituito certamente dall'adeguamento del numero degli impianti suindicati alla loro capacità ottimale di rendimento. Per attuare tale piano è necessario quindi prevenirne una proliferazione incontrollata, in modo da far sì che gli impianti vengano utilizzati al massimo della capacità e, di conseguenza, i costi fissi possano essere ripartiti sul massimo quantitativo possibile di latte trattato. I Cantoni e le organizzazioni economiche hanno espresso, a grande maggioranza, lo stesso parere. Un ente, tuttavia, ritiene che la Confederazione dovrebbe astenersi da ogni interferenza, ove un'azienda costruisse, a proprie spese, un impianto costoso ma sopportasse le spese di trasporto del latte sino al consumatore. Non possiamo condividere questa opinione poichè consideriamo il problema da un aspetto più generico, come l'abbiamo trattato nel capitolo dedicato all'obbligo d'approvvigionamento. I costi di trasporto aumentano considerevolmente il prezzo di vendita del latte, e prescin-

1) RU 1953, 1133 (A XVI A 1).

dere da questo fattore obbligherebbe a rivedere il problema della valorizzazione razionale. La creazione di nuovi impianti di pastorizzazione e di riempitura, da parte dei grandi negozi o delle latterie, per l'approvvigionamento di un vasto settore di vendita al minuto o magari delle succursali in tutto il paese, starebbe in evidente contraddizione col principio della distribuzione normale ed economica del latte di consumo e della sua trasformazione razionale. La federazione cui fosse assegnato il compito di approvvigionare una tale azienda di pastorizzazione sarebbe infatti costretta a estendere gradatamente il raggio di raccolta, mentre una parte del latte, sinora destinato al consumo nelle regioni di smercio del pastorizzato dovrebbe essere ovviamente trasformata. L'approvvigionamento e la valorizzazione del latte quindi, considerati da un aspetto generale, verrebbero pregiudicati e rincarati, in un grado inammissibile. Il principio, giusta il quale il latte di consumo deve essere acquistato possibilmente nel raggio d'approvvigionamento naturale dei centri di consumo, perderebbe rapidamente il suo valore e l'Unione centrale dei produttori svizzeri di latte incontrerebbe vieppiù difficoltà ad assolvere il proprio compito.

Per i motivi esposti, giusta l'articolo 21 *bis*, capoverso 4, del disegno, la sistemazione e l'esercizio di nuovi impianti di pastorizzazione e di riempitura sono sottoposti al rilascio di un permesso della Divisione dell'agricoltura. Tale permesso verrà accordato soltanto qualora l'esercizio non pregiudichi, sul piano generale, l'approvvigionamento normale ed economico del latte di consumo e la sua trasformazione razionale. Al fine di giudicare se le condizioni cui è vincolato il rilascio siano soddisfatte dal richiedente, è fatto obbligo a quest'ultimo di ragguagliare l'autorità circa il sistema degli impianti previsti, la capacità, segnatamente il quantitativo di latte sciolto utilizzabile giornalmente, come anche la regione di smercio del latte pastorizzato. Rileviamo inoltre che qualsiasi impianto, indipendentemente dal sistema e dalla vastità, soggiace all'obbligo del permesso. Il rilascio, infine, è vincolato alla garanzia di una produzione di qualità irreprensibile. Quest'ultima disposizione è frutto dell'esperienza.

Nell'ordine delle considerazioni, resta da risolvere ancora il problema della scelta dei fornitori di latte per la fabbricazione del pastorizzato nei nuovi impianti. In linea di conto entrano, generalmente, le sezioni dell'Unione centrale dei produttori di latte. Inoltre dev'essere stabilito il quantitativo di latte che esse dovrebbero ragionevolmente fornire. Il principio dell'approvvigionamento del latte di consumo e della sua trasformazione è determinante per il rilascio di un permesso e sarà applicabile per lo smercio di latte normale. Questa considerazione è conforme ai disposti dell'articolo 4 dell'ordinanza del 30 aprile 1957 ¹⁾ concernente l'utilizzazione del

1) RU 1957, 381 (A XVI A 3).

latte commerciale. I tenutari degli impianti suindicati avranno diritto alle forniture di latte normale soltanto qualora non sia violato il principio menzionato; le installazioni costruite senza permesso non avranno pertanto diritto all'approvvigionamento.

VI. FONDAMENTO LEGALE

Il capitolo VI del decreto sullo statuto del latte (Distribuzione razionale ed economica del latte di consumo) è fondato sull'articolo 26 della legge sull'agricoltura ed assume quindi, come gli altri capitoli del decreto, il carattere di un'ordinanza dell'Assemblea federale. Gli emendamenti di tale ordinanza non soggiacciono al referendum.

L'autorizzazione di vendere latte pastorizzato, finora, è sempre stata vincolata all'obbligo di esigere un prezzo non inferiore a quello locale. Il diritto d'imporre questa condizione deriva dall'articolo 26 della legge sull'agricoltura e, segnatamente, dalle disposizioni delle lettere *a* e *d*. Taluni tuttavia rifiutarono di ammettere tale diritto riguardo ai prezzi di vendita al minuto. Per evitare d'avviare una discussione su questo tema, riteniamo pertanto opportuno di fondare la competenza di stabilire i prezzi minimi, prevista nel disegno, sull'articolo 31 *bis*, capoverso 3, lettera *b*, della Costituzione federale. Questo provvedimento, come già abbiamo osservato, può avverarsi necessario al mantenimento della distribuzione del latte a domicilio e, conseguentemente, del volume smerciato di latte di consumo. Esso è inteso a prevenire un aumento delle perdite di valorizzazione ed è conforme, sia all'interesse generale, sia a quello degli agricoltori. Sono così adempiute le condizioni richieste per derogare al principio della libertà di commercio e d'industria.

La competenza di stabilire i prezzi minimi richiede invece una nuova base legale, la quale, pertanto, deve obbligatoriamente essere sottoposta a referendum. Quanto è qui detto per i prezzi minimi vale anche per il ricorso di diritto amministrativo al Tribunale federale contro il divieto di vendere latte pastorizzato, richiedendo esso un'estensione dell'elenco dei motivi di ricorso, di cui all'articolo 107 della legge sull'agricoltura. Le altre modificazioni possono essere deliberate senz'altro dall'Assemblea federale, come finora. Conseguentemente ci siamo posti la domanda se non convenisse sottoporvi due disegni: un disegno di legge riguardo ai prezzi minimi e al ricorso e un disegno di decreto, non sottoposto a referendum, inteso a modificare le altre disposizioni. Tuttavia, dopo aver ben ponderato il problema posto, abbiamo preferito presentare un unico progetto di atto legislativo, sopra tutto in considerazione del fatto che i diversi emendamenti si completano. La modificazione del decreto sullo statuto del latte essendo di durata illimitata e di contenuto normativo ri-

chiede, secondo l'articolo 5, capoverso 1, della legge federale sui rapporti fra i Consigli¹⁾, la forma della legge.

VII. LE DISPOSIZIONI DEL DISEGNO

Articolo 21: Il capoverso 1 mantiene il principio dell'autorizzazione obbligatoria per la vendita di latte di consumo nella forma applicabile in avvenire. La nuova espressione «smercio» è stata scelta intenzionalmente siccome essa designa qualsiasi forma di cessione al consumatore. Resta pertanto riservato l'articolo 21 bis, concernente il latte pastorizzato. Il tenore del capoverso 2 è invariato; in fatti le norme applicabili per la vendita di latte normale e la distribuzione a domicilio di latte pastorizzato non hanno subito alcun mutamento. Il capoverso 3 è stato abrogato e sostituito con le nuove disposizioni dell'articolo 21 bis.

Articolo 21 bis: Il capoverso 1 stabilisce le derogazioni al principio menzionato nell'articolo 21. Esso definisce dapprima il concetto di «latte pastorizzato», che è conforme alla consuetudine e alle prescrizioni dell'ordinanza concernente il commercio di derrate alimentari. Successivamente esso stabilisce i generi di smercio che non soggiacciono all'obbligo dell'autorizzazione: la vendita nei negozi, nei chioschi, mediante distributori automatici, quella ambulante durante le manovre militari, le manifestazioni sportive o feste, ecc. Prescindendo dalla vendita nei negozi, la presente disposizione è fondata parimenti sulla consuetudine. La distribuzione a domicilio non figura nell'elenco suindicato; di conseguenza essa soggiace all'obbligo dell'autorizzazione, conformemente all'articolo 21.

La vendita nei negozi ambulanti è disciplinata da un ordinamento particolare. Come già abbiamo osservato, è opportuno mantenere la distribuzione del latte a domicilio, e, di conseguenza, la distribuzione per quartiere. Quest'ordinamento potrebbe, tuttavia, essere intralciato dalla vendita nei negozi ambulanti. È dunque evidente che tale genere di vendita soggiaccia al rilascio di un'autorizzazione, al fine di proteggere il servizio di distribuzione. Ove la distribuzione non è praticata, l'autorizzazione è ovviamente superflua, risultando priva dell'unica sua finalità; essa, invece, va richiesta nei Comuni ove la distribuzione è esercitata. L'autorizzazione dovrà essere accordata o rifiutata in considerazione dell'importanza e del funzionamento del servizio di distribuzione. Ciò significa che il veicolo di vendita potrà smerciare il latte pastorizzato soltanto in determinati punti del suo itinerario.

I capoversi 2, 3 e 4 (approvvigionamento di latte pastorizzato, possibilità di stabilire i prezzi minimi e ordinamento sui permessi per gli impianti di pastorizzazione e riempitura) sono già stati trattati nel capitolo precedente. Riguardo al capoverso 4, il seguente punto deve essere

1) RU 1962, 831 (A III D).

ancora precisato: il permesso è richiesto soltanto per la costruzione e l'esercizio di nuovi impianti; quelli già esistenti sono licenziati all'esercizio senza nuove formalità.

Articolo 44 bis: I disposti di questo articolo sono già stati commentati minutamente. La competenza di vietare la vendita di latte pastorizzato, in caso di violazione delle prescrizioni, è stata conferita ai Cantoni, potendo essi costatare e ordinare i fatti con maggiore facilità di qualsiasi autorità centrale. L'autorizzazione viene ritirata per un periodo limitato, variante tra un mese e un anno, stabilito dall'autorità competente. Al fine di evitare che l'ultima autorità di ricorso, il Tribunale federale, debba pronunciarsi in circostanze di scarsa importanza, è senz'altro giustificabile l'istituzione di un'autorità cantonale preliminare di ricorso.

Per questa disposizione abbiamo scelto la soluzione dell'inserimento d'un nuovo articolo 44 bis, poichè essa prevede una sanzione amministrativa che fa sistematicamente corpo cogli articoli 39 e seguenti del decreto sullo statuto del latte.

Nel capitolo VI già vi abbiamo ragguagliato sulla costituzionalità del disegno.

*

* *

Fondandoci sulle considerazioni esposte, abbiamo l'onore di raccomandarvi di approvare il disegno di legge allegato, che modifica il decreto dell'Assemblea federale concernente il latte, i latticini e i grassi commestibili (Decreto sullo statuto del latte) e di classificare i seguenti postulati del Consiglio nazionale: N. 6936 del 19 dicembre 1956 (Vontobel), N. 7606 del 4 giugno 1958 (Duttweiler), N. 8018 del 22 giugno 1960 (Schütz) e N. 8343 del 6 marzo 1963 (König-Zurigo).

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

Berna, 20 marzo 1964.

In nome del Consiglio federale svizzero,

Il Presidente della Confederazione:

L. von Moos.

Il Cancelliere della Confederazione:

Ch. Oser.

Messaggio del Consiglio Federale all'Assemblea federale per la modificazione del decreto sullo statuto del latte (Del 20 marzo 1964)

| | |
|---------------------|------------------|
| In | Bundesblatt |
| Dans | Feuille fédérale |
| In | Foglio federale |
| Jahr | 1964 |
| Année | |
| Anno | |
| Band | 1 |
| Volume | |
| Volume | |
| Heft | 13 |
| Cahier | |
| Numero | |
| Geschäftsnummer | 8950 |
| Numéro d'objet | |
| Numero dell'oggetto | |
| Datum | 02.04.1964 |
| Date | |
| Data | |
| Seite | 581-621 |
| Page | |
| Pagina | |
| Ref. No | 10 154 867 |

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.