

# Foglio Federale

Berna, 26 maggio 1966

Anno XLIX

Volume I

N° 21

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., 6500 Bellinzona (Telefono 5 18 71) — Conto corrente postale 65 - 690.

9468

## Messaggio del Consiglio federale all'Assemblea federale concernente l'adesione della Svizzera all'accordo generale su le tariffe doganali e il commercio (GATT)

(Del 10 maggio 1966)

Onorevoli signori Presidente e Consiglieri,

Ci onoriamo di sottoporvi per l'approvazione il disegno di decreto federale concernente l'adesione della Svizzera all'accordo generale su le tariffe doganali e il commercio (GATT), qui allegato.

A sostegno della nostra proposta ci permettiamo d'esporsi quanto segue.

### I

La partecipazione all'accordo generale su le tariffe doganali e il commercio (GATT), come membro con pieni diritti, interessa molto alla Svizzera per più d'un motivo. Il GATT è una corporazione internazionale affatto particolare. In esso si incontrano i tre gruppi principali di paesi che caratterizzano il mondo politico odierno: gli Stati industriali d'occidente e i paesi agricoli più evoluti, i paesi in via di sviluppo, che, specialmente negli ultimi anni, hanno affluito numerosi al GATT; in fine, alcuni pochi paesi d'Europa orientale aventi un commercio di Stato, la Cecoslovacchia, la Jugoslavia e la Polonia. Questa cooperazione di paesi aventi sistemi e sviluppi economici molto diversi, lungi dall'intralciale il lavoro dell'organizzazione s'è dimostrata fruttuosa e utile al conseguimento dei suoi scopi.

Questi scopi sono di natura eminentemente pratica, il che determina una concezione di lavoro sostanzialmente diversa da quella di altri organismi internazionali. Il GATT vuole diminuire o abolire affatto le molteplici restrizioni che s'oppongono al libero sviluppo d'un commercio mondiale in piena espansione, con sforzi tendenti a risultati concreti. I risultati soggiacciono al principio del trattamento della nazione più favorita, ond'è che le concessioni fatte da uno a un altro Stato membro avvantaggiano automaticamente tutti gli altri Stati che partecipano al GATT. Questo concentra gli sforzi sui dazi doganali, in quanto strumento classico di protezione contro le esportazioni, senza per altro escludere l'agricoltura nella quale prevalgono altri mezzi protettivi. Dal 1947, anno della sua costituzione, esso ha già indetto cinque grandi conferenze doganali ed economiche; la più importante di queste imprese, nota in ogni dove con il nome di Kennedy-Round, è tuttora in corso. L'opera del GATT fa capo al suo statuto, l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (accordo generale su le tariffe doganali e il commercio). Quest'accordo contiene un certo numero di regole di politica commerciale intese a evitare che gli effetti delle concessioni doganali non siano allentati o annullati da impedimenti d'altro genere apposti all'importazione. Ciò vale specialmente per le restrizioni quantitative, vietate per principio dallo statuto del GATT e tollerate soltanto a condizioni affatto speciali.

Come il nome stesso lo indica, il GATT è per essenza un trattato, un trattato commerciale multilaterale abbracciante il mondo intero. Il che, non solo determina il suo modo d'operare, mirante a un risultato concreto, ma anche le condizioni per l'acquisizione della qualità di membro. Essendo un contratto, il GATT deve assicurare agli Stati membri l'equilibrio tra prestazioni e controprestazioni; dalla qualità di membro, ogni paese deve potersi attendere, per le obbligazioni che assume, dei vantaggi corrispondenti. Non dimeno, l'accord général, il cui testo primitivo ha già subito numerose revisioni, tiene conto, con grande cura, della forza economica delle singole categorie di Stati membri. Esso è rigido verso i membri aventi un'economia forte, ai quali, tolto i dazi, vieta per principio l'applicazione di restrizioni all'importazione, ed indulge ai membri più deboli, cui concede ampie eccezioni per proteggere la loro giovane industria e debole bilancia dei pagamenti.

Se riandiamo la lunga storia del GATT, riscontriamo che la sua opera ha ottenuto un successo, se non strepitoso, almeno considerevole, sopra tutto nella diminuzione delle tariffe doganali. I suoi sforzi hanno avuto un risultato, che, in certo qual modo, è paragonabile a quello dell'opera spiegata dall'OECE, negli anni 1947-1958, per rimuovere nell'Europa occidentale le restrizioni quantitative apposte all'importazione. Ma appunto perchè l'OECE conseguiva, sia pure principalmente per l'industria, un risultato notevole e duraturo nel campo della protezione quantitativa dell'importazione, sono ora divenuti tanto più importanti i dazi doganali, come strumento della po-

litica commerciale, e quindi l'opera del GATT. Questo vale principalmente anche per la Svizzera, a cagione del suo commercio mondiale e la grande dipendenza delle sue esportazioni. S'aggiunga il conflitto per l'integrazione europea, non ancora risolto e le cui serie ripercussioni potrebbero essere, se non annullate, almeno notevolmente attenuate, con la diminuzione delle tariffe doganali in virtù del principio del trattamento della nazione più favorita, come ora si cerca di fare nel Kennedy-Round.

## II

La Svizzera era membro provvisorio del GATT dal 22 novembre 1958. Come tale, poteva partecipare ai lavori dello stesso, ma non aveva il diritto di voto e quindi le mancava il peso politico d'un membro con pieni diritti. Le impediva d'essere tale il fatto che, sebbene paese economicamente forte e senza difficoltà quanto alla bilancia dei pagamenti, applicava e applica, per proteggere la sua produzione agricola, un certo numero di restrizioni all'importazione, incompatibili con lo statuto del GATT. Per i grandi paesi esportatori di prodotti agricoli della zona temperata, come gli Stati Uniti, il Canada, l'Australia, la Nuova Zelanda, i Paesi Bassi e altri, il famoso articolo XI del GATT, che prevede il divieto d'apportare restrizioni quantitative all'esportazione, era un principio d'importanza fondamentale, al quale non erano disposti a concedere deroghe. Né valeva la considerazione che tutta una serie di paesi industriali in condizioni analoghe a quella svizzera fossero parimente costretti a proteggere la loro agricoltura. Ora, la maggior parte di questi paesi sono membri fondatori del GATT e, nel 1947, potevano valersi d'una bilancia dei pagamenti squilibrata per mantenere delle restrizioni per l'importazione di prodotti agricoli e altri prodotti. Ancorchè, negli anni 50, il loro stato sia divenuto normale, essi non hanno riveduto i loro ordinamenti protettivi in materia d'importazioni agricole e, per una parte della loro politica circa l'esportazione, vivono in contrasto con lo statuto del GATT, nè lo dissimulano, ond'è che ogni anno sono assoggettati a una speciale procedura d'esame; ma continuano a rimanere nel GATT con pieni diritti. Taluno di questi paesi è anche stato espressamente dispensato dalla applicazione del detto articolo XI. Come si sia, ed è quello che importa, la validità assoluta di quest'articolo rimaneva incontrastata; con ciò, tutti questi paesi riconoscevano di dovere sforzarsi ad allentare gradualmente e finalmente abolire affatto le loro restrizioni quantitative per l'importazione di prodotti agricoli.

La Svizzera non poteva assumere, nè espressamente nè tacitamente, l'obbligazione di rispettare in ogni punto l'articolo XI. La cosa sarebbe stata incompatibile con la legislazione agraria votata dal popolo e fondata nella legge sull'agricoltura, la legge sui cereali, la legge sull'alcool e il decreto federale concernente misure economiche di fronte all'estero. Questa circo-

stanza ha tenuto lontana la Svizzera dal GATT per molti anni. Solo nel 1958 poteva, come abbiamo detto, accedere al GATT come membro temporaneo. Nella dichiarazione del 22 novembre 1958 le era concesso di derogare all'articolo XI dello statuto del GATT, in quanto fosse necessario all'applicazione degli atti legislativi summenzionati. L'accordo fu nondimeno concluso per tre anni, dopo i quali venne rinnovato due volte.

Alla Svizzera era stata concessa anche un'esenzione dall'articolo XV del GATT, il quale tratta della politica monetaria degli Stati membri. È noto che il nostro paese, per ragioni che qui non conviene spiegare, non è membro del Fondo monetario internazionale e avrebbe dovuto, in conformità dell'articolo XV dell'accord général, concludere con le parti contraenti del GATT un accordo monetario implicante delle obbligazioni uguali a quelle dei membri di quel Fondo. Poi che la politica monetaria svizzera era incensurabile, il GATT poteva agevolmente rinunciare ad applicare l'articolo XV al nostro paese.

Per altro, l'ordinamento eccezionale accordato temporaneamente alla Svizzera parve a due paesi esportatori di prodotti agricoli, l'Australia e la Nuova Zelanda, una concessione tanto importante, che non votarono nemmeno l'adesione provvisoria del nostro paese.

### III

Nel corso degli ultimi sette anni le cose sono andate modificandosi a segno da rendere possibile l'accessione del nostro paese come membro con pieni diritti. Le ragioni sono:

Dall'una parte, la Svizzera ha partecipato molto attivamente ai lavori del GATT, come si conveniva alla sua importanza come Stato avente un commercio mondiale. In particolare, partecipava intensamente ai negoziati doganali ed economici condotti negli ultimi anni, segnatamente a quelli di compensazione con la Comunità economica europea (CEE) in occasione dell'introduzione della tariffa esterna della stessa in seguito al Dillon Round e, ora, al Kennedy Round. Essa ha poi anche collaborato in maniera positiva e costruttiva a molti altri problemi di politica commerciale discussi nel GATT. Questo ha ripetutamente fatto capo ai servizi dei delegati svizzeri per compiti delicati. A tale riguardo è particolarmente notevole che alla conferenza ministeriale dal 16 al 21 maggio 1963, la quale stabiliva le norme fondamentali d'applicazione del Kennedy Round, la presidenza sia stata affidata al capo del nostro Dipartimento dell'economia pubblica. La pratica ha, in oltre, dimostrato che l'ordinamento speciale concesso alla Svizzera non ha punto impedito un operoso svolgimento di scambi commerciali tra le parti contraenti del GATT e la Svizzera. Nel corso degli ultimi sette anni, le nostre importazioni di prodotti agricoli sono presso a poco raddoppiate.

Le nostre autorità si sono valse misuratamente delle competenze che sono loro conferite dalla legislazione agraria svizzera. Tutte queste cose non sono naturalmente sfuggite al GATT.

D'altra parte, negli ultimi anni, anche nella cerchia degli Stati esportatori di prodotti agricoli, s'è riscontrato un certo cambiamento di vedute rispetto al problema della protezione dell'importazione di questi prodotti. Tali Stati poterono convincersi che la lettera dell'articolo XI non potrebbe bastare a conseguire lo scopo che loro sopra tutto interessa, ossia la possibilità di spacciare i loro prodotti sui mercati dei paesi industriali. A questo riguardo, è stato istruttivo per loro l'esempio offerto dalla politica agraria comune in corso nella CEE, la quale pretende d'essere conforme allo statuto del GATT, ma, con il vasto sistema delle cosiddette tassazioni al confine, tiene lontana la libera concorrenza, non diversamente che le restrizioni quantitative apposte all'importazione.

Le risoluzioni prese nell'assemblea ministeriale del maggio 1963 per la parte agraria del Kennedy Round rispecchiano chiaramente il nuovo aspetto del problema:

« Etant donné l'importance de l'agriculture dans le commerce mondial, les négociations commerciales devront créer des conditions acceptables d'accès aux marchés mondiaux pour les produits agricoles ».

Per ciò, i negoziatori ricevevano il mandato d'elaborare in comune delle

« Règles qui gouverneront, et méthodes qui régiront, la création de conditions acceptables d'accès aux marchés mondiaux pour les produits agricoles à l'effet de promouvoir un développement et une expansion significatifs du commerce mondial de ces produits ».

Vero è che i paesi esportatori di prodotti agricoli hanno dato chiaramente a capire che per loro questi testi non sono che delle direttive per singoli negoziati, ossia per il Kennedy Round, nè restringono punto o pongono in seconda linea l'applicazione e l'importanza dell'articolo XI dello statuto del GATT. Era però evidente che il motivo guida dell'«accès aux marchés», posto dai ministri per i negoziati agricoli del Kennedy Round, faceva apparire sotto una luce diversa, per noi molto più favorevole, la condizione della Svizzera.

Questa, come tutti i partecipanti al Kennedy Round, approvava quelle risoluzioni e, il 15 settembre 1965, in una con la maggior parte degli stessi, presentava un'offerta agricola per quel Round. L'offerta è circospetta in conformità delle nostre ristrette possibilità e fonda innanzi tutto sul concetto dell'«accès aux marchés», che il nostro paese, a paragone d'altri Stati industriali, accorda già in misura notevole. Il momento pareva favorevole per mettere a profitto l'atmosfera dei negoziati agrari del Kennedy Round, l'evoluzione che, fino a un certo grado, era avvenuta nel modo di vedere

degli Stati esportatori di prodotti agricoli, non meno che il contegno esemplare tenuto dalla Svizzera negli anni della sua appartenenza provvisoria al GATT, per cercare una nuova volta d'ottenere l'ammissione come membro con pieni diritti, pur mantenendo salda interamente, e senza limiti di tempo, l'applicabilità della legislazione svizzera sull'importazione dei prodotti agricoli. L'impressione che il momento fosse opportuno era condivisa dal signor Eric Wyndham, direttore generale del GATT. Occorre qui rilevare il grande aiuto prestato da questo personaggio perspicace ed sperimentato, come anche dai suoi collaboratori, nei negoziati preparatori per l'adesione della Svizzera e ringraziarli.

In vero, ancorchè il momento fosse favorevole, questi negoziati non furono punto semplici. Fu necessario un lavoro paziente di parecchi mesi per vincere tutte le difficoltà, sia previste sia inattese. La nostra fermezza quanti ai punti principali e condiscendenza a stabilire nel testo del protocollo certe concessioni, per noi sopportabili, ai bisogni dei partecipanti fecero sì che agli sforzi arrise finalmente il successo.

Fu così che, il 1° aprile 1966, nella seduta plenaria delle parti contraenti del GATT, la Svizzera veniva accolta come membro dello stesso. Anche tutti i grandi Stati esportatori di prodotti agricoli, salvo l'Australia e la Nuova Zelanda, votarono la risoluzione. Il 3 maggio 1966, il capo della Delegazione svizzera al GATT, ministro dott. Albert Weitnauer, firmava il protocollo d'adesione della Svizzera, con riserva dell'approvazione delle Camere federali.

#### IV

Il protocollo d'adesione, qui allegato, contiene per lo più delle disposizioni che hanno un'importanza meramente formale e sono da ascrivere alla complicata struttura giuridica del GATT, quale è determinata dalla storia dello stesso. Rinunciamo quindi a commentare queste clausole, restringendoci ai paragrafi che da una veduta svizzera sono rilevanti per l'apprezzamento politico ed economico del documento.

Il preambolo del protocollo reca i considerandi che hanno condotto le parti contraenti ad accettare l'adesione della Svizzera. Due di essi hanno un'importanza speciale. Il primo, ossia il capoverso 4 del preambolo, si riferisce all'elemento su cui fondasi la forte condizione della Svizzera, segnatamente l'accesso effettivo ai mercati, dichiarato parimente norma direttiva per i negoziati del Kennedy Round, nelle risoluzioni dei ministri del GATT del 21 maggio 1963. Il capoverso 5 del preambolo menziona che il Governo svizzero accetta d'unirsi alle parti contraenti del GATT, ove il Kennedy Round fallisca, per accertare che la Svizzera mantiene delle condizioni accettabili d'accesso al suo mercato per i prodotti agricoli, conformemente

alle norme direttive contenute nelle risoluzioni dei ministri del maggio 1963 e nonostante la condizione speciale concessa al nostro paese nell'ambito del protocollo. Trattasi esclusivamente d'un accertamento di fatto il quale, a parer nostro, non dovrebbe porci dei problemi, data la politica praticata dal nostro paese per quanto concerne l'accesso ai mercati.

Nelle parti I e II, sono specialmente importanti per noi i numeri 4, 5, 6 e 7. Il punto centrale dell'ordinamento stabilito con il GATT trovasi nel numero 4. Per esso, la Svizzera è autorizzata a prescindere dall'articolo XI dello statuto del GATT nella misura in cui l'esige l'applicazione della sua legislazione sulle importazioni agricole. Questa condizione speciale accordata alla Svizzera non è soggetta a riserve nè a limite di tempo, contrariamente a quanto è stato fatto per altri paesi industriali; come già s'è detto, l'articolo XI rimane, per principio, interamente applicabile a questi paesi i quali, quindi, sempre per principio, sono tenuti a diminuire gradatamente la loro protezione in materia d'importazioni agricole, nella misura in cui sia esercitata in forma di restrizioni quantitative.

Come risulta dal numero 7 del protocollo, gli elenchi delle concessioni, nei quali sono dedotti i risultati dei negoziati doganali condotti nel 1958 dalla Svizzera con un certo numero di membri del GATT, in vista d'una sua adesione provvisoria, costituiscono, d'ora innanzi, degli allegati all'accordo generale. Questo è per noi particolarmente importante, dato che alla fine dell'elenco delle concessioni svizzere si trova un'«osservazione generale», secondo cui la Svizzera è autorizzata a prescindere dalle disposizioni dell'accordo generale e a mantenere i dazi doganali addizionali e altre tasse d'importazione, che riscuote, come anche, se occorre, ad aumentare tali diritti o a introdurne degli analoghi, in quanto a tale scopo possa fare capo alla legislazione agraria svizzera.

La Svizzera è però tenuta a presentare, ogni anno, un rapporto al GATT sui provvedimenti che mantenga conformemente alla riserva di cui al numero 4. In oltre, le parti contraenti del GATT intraprenderanno, ogni tre anni, un esame approfondito delle esperienze fatte rispetto a tale numero del protocollo. La cosa è ovvia: la Svizzera era già tenuta a fare rapporto durante l'ordinamento provvisorio, e quest'obbligo vige anche per altri paesi che praticano, in un determinato campo, una politica contraria al testo dell'accordo generale.

D'altra parte, i nostri compartecipi hanno sempre il diritto di valersi degli articoli XXII e, in particolare, XXIII dell'accordo generale, come espressamente rileva il numero 6 del protocollo, ancorchè non sarebbe più stato necessario, essendo la Svizzera divenuto paese partecipante all'accordo generale. Quegli articoli obbligano i paesi membri d'intraprendere delle consultazioni qualora un partecipante giunga a concludere che l'equilibrio dei vantaggi tratti dall'accordo del GATT è rotto da misure prese da un

altro partecipante. Queste consultazioni tendono a chiarire i fatti e, occorrendo, a trovare un partito accettabile dai due partecipanti. La Svizzera ha parimente una condizione forte in questa procedura, poichè la sua bilancia del commercio agricolo è passiva nella proporzione di 8 : 1.

In fine, come già specificava la dichiarazione concernente l'adesione provvisoria della Svizzera, il nostro paese è esentato, conformemente al numero 5 del protocollo, dall'obbligo di concludere un accordo monetario con le parti contraenti del GATT, come è previsto nell'articolo XV dell'accordo generale per i paesi che non siano membri del Fondo monetario internazionale.

Il partito trovato in questo campo dell'agricoltura per regolare il « caso speciale della Svizzera » è eccezionale, come non mancò di rilevare uno dei principali paesi esportatori di prodotti agricoli, durante i dibattiti del 1° aprile 1966. I nostri compartecipi furono inclini a questo partito anche perchè, nonostante la particolare struttura della Svizzera, la quale non corrisponde ad alcun altro schema, non volevano di certo tenerla lontano più a lungo dal GATT. L'ordinamento definitivo, però, fonda principalmente nella fiducia che la Svizzera non abuserà dei suoi diritti particolari e rimarrà sempre un'importante importatrice di prodotti agricoli, non foss'altro che per effetto della sua struttura economica. In altre parole, la libertà concessa alla Svizzera per il proseguimento della sua politica agraria non è totale. Ma essa implicherebbe sempre dei limiti, ancorchè non appartenesse al GATT, nè ad alcun'altra organizzazione economica internazionale. I limiti della nostra libertà d'azione derivano semplicemente da uno stato di fatto, poichè il nostro paese non può esistere da solo; ma è strettamente legato al suo mondo economico e deve, pertanto, praticare, in ogni momento e circostanze, una politica economica e commerciale ponderata e considerativa dei suoi interessi generali.

## V

Il disegno di decreto federale, qui allegato, fonda sull'articolo 8 della Costituzione federale, secondo il quale la Confederazione ha il diritto di stipulare trattati con gli Stati esteri. La competenza dell'Assemblea federale fonda sull'articolo 85, numero 5, della medesima Costituzione.

Il protocollo è concluso per una durata indeterminata, ma può essere disdetto mediante un preavviso di due mesi. La risoluzione d'approvazione non è quindi soggetta al referendum previsto nell'articolo 89, numero 4, della Costituzione federale.

La ratificazione del protocollo d'adesione della Svizzera è piuttosto urgente, essendo in corso degli importanti negoziati internazionali, cui la Svizzera dovrebbe partecipare con autorità di membro di pieno diritto del

GATT. Proponiamo per tanto che la faccenda sia trattata definitivamente dalle Camere nella prossima sessione di giugno.

Per questi motivi, abbiamo l'onore di proporvi d'approvare il disegno di decreto federale che approva il protocollo d'adesione della Svizzera all'accordo generale su le tariffe doganali e il commercio (GATT).

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

Berna, 10 maggio 1966.

In nome del Consiglio federale svizzero,

Il Presidente della Confederazione:

**Schaffner**

Il Cancelliere della Confederazione:

**Ch. Oser**

**Messaggio del Consiglio Federale all'Assemblea federale concernente l'adesione della Svizzera all'accordo generale su le tariffe doganali e il commercio (GATT) (Del 10 maggio 1966)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1966
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	21
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	9468
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	26.05.1966
Date	
Data	
Seite	597-605
Page	
Pagina	
Ref. No	10 155 720

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.