

Foglio Federale

Berna, 26 gennaio 1968

Anno LI

Volume I

N° 4

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

9825

Messaggio

del Consiglio federale all'Assemblea federale concernente l'approvazione del protocollo di proroga dell'accordo internazionale sul grano del 1962 e l'accordo internazionale sui cereali del 1967

(Del 5 gennaio 1968)

Onorevoli signori Presidente e Consiglieri,

Ci preghiamo presentarvi il messaggio nonchè il disegno di decreto federale concernenti la nuova proroga dell'accordo internazionale sul grano, del 1962 e dell'accordo internazionale sui cereali, conchiuso a Roma il 18 agosto 1967.

I

L'accordo sul grano del 1962, scaduto il 31 luglio 1965, è già stato prorogato due volte, l'ultima fino al 31 luglio 1967 mediante decreto del 29 giugno 1966 (RU 1966, 1318).

Uno degli scopi dei negoziati nell'ambito del Kennedy Round era quello di allestire un accordo generale sul grano che sostituisse quello del 1962. In seguito ai contrattamenti verificatisi nel Kennedy Round, il Consiglio internazionale del grano si è visto costretto di proporre ai propri membri la firma d'un protocollo che proroga l'accordo ancora per un anno, fino al 31 luglio 1968. Se prima di tale data dovesse entrare in vigore un nuovo accordo sul grano, il Consiglio internazionale, conformemente a una disposizione del protocollo in questione, potrebbe, con decisione maggioritaria, dichiarare quest'ultimo caduco. Dunque il protocollo costituisce una deci-

sione transitoria che va applicata soltanto fino al momento dell'entrata in vigore dell'accordo internazionale sui cereali del 18 agosto 1967. Daltronde, il Consiglio del grano ha già abrogato le disposizioni disciplinanti i prezzi, gli obblighi di fornitura e i diritti d'acquisto in modo che sussistono unicamente le clausole concernenti l'organizzazione.

Secondo il nostro parere, la Svizzera è interessata all'adesione a detto protocollo nonostante esso presenti alcune lacune per non compromettere l'esistenza d'istituzioni costituite mediante accordi precedenti. Abbiamo pertanto incaricato il nostro ambasciatore a Washington di firmare il protocollo deposto dal 15 maggio al 1° giugno presso il Dipartimento di Stato degli Stati Uniti. La firma è avvenuta entro il termine, con riserva d'approvazione del protocollo da parte delle Camere federali. Poichè il documento è stato firmato da 36 Stati entro il 30 giugno 1967, esso è entrato in vigore il 1° agosto 1967.

Il 19 maggio 1967, la Conferenza degli Stati firmatari dell'accordo generale sulle tariffe doganali e il commercio (GATT) ha concluso un «memorandum» che prevede l'elaborazione, durante l'estate 1967, d'un accordo internazionale sui cereali. In tali circostanze ci sembra opportuno di proporvi l'approvazione contemporanea del protocollo e del nuovo accordo del 1967.

Fondandoci sull'articolo 4, capoverso 3, del protocollo, abbiamo chiesto e ottenuto una proroga del termine entro cui devono essere depositati gli strumenti di ratificazione. Intanto applichiamo il protocollo provvisoriamente.

II

Il memorandum adottato il 19 maggio 1967 dalla conferenza del Kennedy Round contiene gli elementi fondamentali che vanno inseriti nel nuovo accordo sui cereali. Gli Stati firmatari hanno promesso d'aprire, non appena possibile, i negoziati per la conclusione di detto accordo. Il 30 giugno 1967 gli Stati seguenti hanno firmato il memorandum: Argentina, Australia, Canada, Danimarca, Stati affiliati alla CEE, Finlandia, Gran Bretagna, Giappone, Norvegia, Svezia, Svizzera e Stati Uniti d'America.

Col memorandum in questione è stata compiuta la prima tappa sulla via che conduce alla conclusione del nuovo accordo sui cereali che potrebbe essere firmato anche dai Paesi che non hanno partecipato al Kennedy Round o che non sono membri del GATT.

Il Consiglio internazionale del grano, d'intesa con la Conferenza delle Nazioni Unite sul commercio e lo sviluppo (CNUCED), ha convocato a Roma, il 12 luglio 1967, una conferenza internazionale sul grano che ha adottato il 18 agosto 1967 un «accordo internazionale sui cereali» comprendente una «convenzione concernente il commercio del grano» e una «convenzione concernente l'aiuto alimentare».

Hanno partecipato alla Conferenza 53 Stati e la CEE, fra cui 18 erano rappresentati da osservatori. La Svizzera, in qualità di membro del Consiglio internazionale del grano, ha inviato la propria delegazione. Purtroppo non ha assistito alla Conferenza la URSS poichè essa era del parere che le deliberazioni non dovevano, come negli anni precedenti, essere poste sotto gli auspicci delle Nazioni Unite o, in ogni caso, non sotto quelli dell'CNUCED.

A scanso di ripetizioni, omettiamo la genesi dei negoziati per la conclusione del nuovo accordo sui cereali e rinviando in proposito al messaggio del 15 settembre 1967 concernente l'approvazione degli accordi conclusi nell'ambito della VI conferenza commerciale e tariffaria del GATT (Kennedy Round). Dunque nel capitolo successivo commentiamo semplicemente le due convenzioni concernenti il commercio del grano e l'aiuto alimentare.

III

1. La convenzione concernente il commercio del grano

La struttura di questa convenzione è identica a quella dell'accordo del 1962, tranne le clausole concernenti la parità dei prezzi che sono state modificate fondamentalmente. Anzitutto sono stati estesi gli obblighi dei membri. Ad esempio nell'articolo 4, capoverso 5, è ora previsto che i firmatari si devono attenere alla scala dei prezzi anche per i Paesi non membri. Inoltre, tutti gli acquisti effettuati presso gli Stati membri sono conteggiati negli obblighi d'importazione individuale che incombono a ciascun Stato importatore. Nell'accordo precedente, invece, era previsto il conteggio sulla quota libera per gli acquisti effettuati presso altri Paesi importatori anche se partecipanti all'accordo. Altra innovazione all'articolo 8 in cui è ora prevista l'istituzione d'un «comitato per l'esame dei prezzi» che vigila sull'osservanza dei prezzi minimi e, all'occorrenza, li riadegua.

I diritti e gli obblighi che s'applicano, come in precedenza, unicamente alle transazioni commerciali, sono rimasti, nel complesso, immutati. Menzioniamo, anzitutto, l'obbligo dei Paesi esportatori di coprire il fabbisogno di quelli importatori. Se è dichiarato il prezzo massimo, l'esportatore ha il diritto di fornire, a tale prezzo, una quantità determinata di grano che è calcolata tenendo conto degli acquisti medi effettuati durante gli anni precedenti e di quelli anteriori alla dichiarazione di prezzo massimo. L'importatore, deve comperare il maggior quantitativo possibile di grano dai Paesi firmatari dell'accordo, ma in ogni caso, almeno una percentuale determinata delle loro importazioni complessive.

La CEE, quale importatrice ed esportatrice di grano, non ritenendosi in grado di poter garantire la fornitura di quantità determinate di grano ai Paesi che s'approvvigionano presso i suoi Paesi membri, ha chiesto di essere posta a beneficio d'un regime speciale che deroga dalla convenzione del GATT.

Essa ha pertanto fatto introdurre, nell'articolo 15, una clausola secondo cui gli acquisti effettuati presso la Comunità non entrano in considerazione per il calcolo del quantitativo di base e conseguentemente non va garantito nessun diritto d'acquisto. Orbene, tale diritto assume grande importanza per i Paesi importatori e, segnatamente, per il nostro Paese che importa quantitativi considerevoli di grano dalla Francia. Per questo motivo, la nostra delegazione si è opposta al trattamento speciale rivendicato dalla CEE. Anche se appare poco probabile che la CEE sia indotta a fare le dichiarazioni di prezzo massimo, la clausola in questione pregiudica un principio sempre sanzionato negli accordi precedenti e d'importanza fondamentale nel caso in cui l'accordo fosse prorogato. Conseguentemente abbiamo avviato negoziati con la CEE per cercare di tutelare, mediante accordo bilaterale, il nostro diritto d'acquisto.

L'accordo del 1962, imponeva alla Svizzera di acquistare presso i Paesi membri almeno l'87 per cento del quantitativo di grano importato. Alla conferenza di Roma, la nostra delegazione ha dichiarato che la Svizzera è disposta a mantenere tale percentuale purchè la Russia firmi il nuovo accordo, altrimenti l'obbligo d'acquisto dovrebbe essere ridotto all'80 per cento. I Paesi partecipanti alla convenzione del GATT del 19 maggio 1967, ci hanno pregato di elevare, sempre con riserva dell'adesione della Russia, la nostra percentuale d'acquisto al livello di quella dei principali Paesi importatori, segnatamente al 90 per cento. Abbiamo consultato le cerchie interessate e siamo giunti alla conclusione che potremo aderire all'aumento non appena sapremo quali saranno i Paesi che hanno firmato la convenzione.

Per quanto concerne la modificazione delle parità dei prezzi, quale base, invece della qualità manitoba N. 1 (che sebbene riconosciuta, è oggetto di transazioni poco frequenti) è stata adottata la qualità hardwinter N. 2 ordinaria. Daltronde, per la parità d'imbarco, che precedentemente si riferiva ai porti dei Grandi laghi, fanno ora stato i porti del Golfo. Tale mutazione è stata necessaria dal fatto che in quest'ultimi porti oltre al poter caricare quantitativi considerevoli, le condizioni di trasporto e le spese dipendono da fattori invariabili tutto l'anno.

Il punto cruciale, invece, dei negoziati del GATT è stato quello concernente i prezzi. Invero si è trattato unicamente di stabilirne l'ammontare minimo e massimo poichè, notoriamente, quelli effettivi di mercato sono dettati dalla domanda e dall'offerta. Gli esportatori proponevano un prezzo minimo di \$ 1.85 per staio per lo hardwinter N. 2 ordinario. All'atto della convenzione di Ginevra, tale prezzo era leggermente inferiore a quello del mercato. Dopo lunghe trattative, i membri della Conferenza s'intesero sul prezzo di \$ 7.73 per staio, fob porti del Golfo, di hardwinter N. 2 ordinario. Rispetto a quello stabilito nell'accordo precedente il prezzo minimo risulta aumentato di circa 20 cents per staio, ovverosia fr. 3.20 per quintale. Il

divario fra minimo e massimo è stato mantenuto a 40 cents lo staio. Facciamo notare che la precedente scala dei prezzi è stata stabilita in un momento in cui l'approvvigionamento del grano versava in situazione precaria, e, se gli importatori hanno tollerato un livello tanto elevato è semplicemente per il fatto che esso è compensato dalle concessioni doganali ottenute in seguito ai negoziati Kennedy.

Infatti, com'era da aspettarsi, il considerevole aumento di prezzo ha sollevato violente discussioni nella conferenza di Roma. Le critiche si fondevano sul fatto che i raccolti di quest'ultimo anno sono stati abbondanti sia nei Paesi esportatori d'oltre mare sia in quelli europei, importatori. Molti Paesi poi, segnatamente quelli in via di sviluppo, hanno mosso aspre critiche per il fatto che tale questione fosse già stata decisa irrevocabilmente durante la conferenza di Ginevra. A questi Paesi è stato fatto notare che, come ogni produttore di materie prime provenienti dal terzo mondo anche i produttori di grano dei Paesi esportatori avevano diritto all'adeguamento dei prezzi secondo i costi di produzione.

Il nuovo accordo disciplina, per la prima volta, anche i prezzi delle altre qualità di grano rispetto a quella di base. In tal modo è stata istituita una graduatoria al cui centro figura il prezzo minimo dell'hardwinter. Nella parte superiore di detta graduatoria sono elencate le qualità migliori, con supplementi di prezzo massimo di $22\frac{1}{2}$ cents lo staio (manitoba N. 1), e nella parte inferiore, invece, troviamo i grani meno pregiati con un prezzo fino a 23 cents lo staio più a buon mercato di quella dell'hardwinter (grano francese). Il prezzo delle qualità non designate può essere stabilito mediante interpolazione. Tale innovazione colma una grave lacuna rispetto agli accordi precedenti, poichè senza la discriminazione qualitativa il controllo dei prezzi diveniva una faccenda ardua.

Indichiamo i prezzi delle varietà di grano che più interessano al nostro Paese. Nelle cifre indicate nella tavola sono considerati il corso dei cambi e i prezzi di trasporto in vigore alla fine novembre 1967.

	Hardwinter N. 2 ordinario		Manitoba N. 3	
	fob porti del Golfo, per staio	franco e sdoganato alla stazione di macinatura per 100 kg Fr.	fob porti del Golfo, per staio	franco e sdoganato alla stazione di macinatura per 100 kg
	\$		\$	
Prezzo minimo	1.73	44.25	1.90	46.55
Prezzo massimo	2.13	50.60	2.30	52.90
Prezzo del giorno, approssimato, a fine novembre 1967 . . .		43.60		46.70

All'inizio dell'anno agricolo 1967/68, in seguito alle abbondanti raccolte e alla riservatezza dimostrata dagli acquirenti, si è registrato, sul mer-

cato mondiale, una flessione dei prezzi, talvolta, oltre ai minimi previsti nell'accordo. Tuttavia è da ritenere che la situazione si rinormalizzi entro il 1° luglio 1968, data dell'entrata in vigore del nuovo accordo.

2. La convenzione relativa all'aiuto alimentare

La seconda convenzione di Roma disciplina l'aiuto alimentare ai Paesi in via di sviluppo, previsto nel memorandum del GATT. Tale aiuto è stato trattato su richiesta dei Paesi esportatori di grano. Quest'ultimi avevano inizialmente proposto un programma in cui era prevista la fornitura di 10 milioni di tonnellate annue di grano. Soltanto gli SU, dal 1961 al 1965 ne hanno consegnato, in media, 14 milioni di tonnellate, provenienti in parte dallo smaltimento delle eccedenze. Anche altri Paesi, segnatamente il Canada e l'Australia, hanno fornito dei quantitativi considerevoli. Gli Stati esportatori ritengono, giustamente, che i Paesi sviluppati debbano collaborare in quest'opera umanitaria e i Paesi importatori non possono di certo contestare la fondatezza di simile proposito. Inoltre, l'inclusione dell'aiuto alimentare nella convenzione sui cereali costituisce una compensazione di natura politico-commerciale per la rinuncia, da parte degli esportatori, a determinate garanzie degli importatori, concernenti l'accesso ai loro mercati di cereali. Trattavasi dunque, per gli importatori, di stabilire la misura della loro partecipazione all'opera comune. Nella conferenza del GATT è stato infine convenuto un aiuto alimentare di 4.5 milioni di tonnellate annue di cereali per un periodo di tre anni. I Paesi disposti a collaborare si sono obbligati a contribuirvi in una misura fondata sull'importanza della loro partecipazione al traffico internazionale dei cereali e sulla loro capacità economica. Il contributo della Svizzera così stabilito ascende a 32 000 tonnellate, ovverosia al 0,7 per cento del totale, corrispondenti a circa 9 milioni di fr. annui. I donatori hanno facoltà di stabilire, in virtù d'accordi bilaterali o multilaterali, se debbano prestare l'aiuto in merce (grano od altri cereali adatti all'alimentazione) oppure in contanti. Nel caso di fornitura in merce, essa deve avvenire contro valuta non trasferibile o a titolo gratuito (art. II, cpv. 4 della convenzione).

Trattandosi per noi d'una nuova opera d'aiuto, dovremo anzitutto risolvere le questioni d'ordine umanitario, commerciale e politico (inteso quale aiuto ai Paesi in via di sviluppo) che solleva la sua realizzazione. Potremmo fondarci sulle esperienze che abbiamo accumulato in prestazioni di soccorso con altri alimenti.

Infatti i soccorsi devono pur sempre essere intesi ad agevolare la produzione di prodotti alimentari nei Paesi in via di sviluppo, e non scoraggiarla. Fondandosi su questa considerazione i promotori di opere di soccorso (ad es. la FAO) hanno concluso convenzioni con i beneficiari degli aiuti intese per l'appunto a incoraggiare la produzione di derrate alimentari.

Nei singoli casi poi, si tratta di stabilire il tipo d'aiuto adeguato che favorisca al massimo il beneficiario e sia conforme ai nostri desideri. Auspichiamo che la Svizzera possa fornire almeno parte del suo aiuto in contanti. Per le forniture di soccorsi in grano, comunque, non entrerebbe in considerazione quello indigeno perchè risulterebbe troppo costoso, ma forniremmo quello acquistato sul mercato internazionale. Inoltre, con ogni probabilità, in queste transazioni dovremo anche tenere conto di taluni interessi della nostra politica commerciale.

L'accordo tace in quanto concerne la copertura delle spese di fornitura e di trasporto e ripartizione del grano fornito in soccorso. Tale problema deve pertanto essere risolto in ogni singolo caso. Ovviamente ne risulteranno delle spese suppletive che non sono state comprese nella cifra prevista di 9 milioni.

Prevediamo di istituire un gruppo di lavoro composto di rappresentanti della divisione delle organizzazioni internazionali, del delegato alla cooperazione tecnica, della divisione del commercio, della divisione dell'agricoltura, dell'amministrazione delle finanze e dell'amministrazione dei cereali. Tale gruppo sarà incaricato di presentarci proposte circa i vari provvedimenti di soccorso e di procedere, all'occorrenza, a consultazione con i rappresentanti dell'economia. Inoltre designeremo un'autorità incaricata di trattare con i Paesi interessati e le organizzazioni internazionali, un nostro rappresentante presso il comitato per l'aiuto alimentare previsto nell'articolo III della convenzione e un ufficio competente per l'esecuzione di provvedimenti di soccorso.

IV

Il nostro Paese ha firmato il memorandum del 19 maggio 1967 e conseguentemente l'ambasciatore di Svizzera a Washington ha firmato in nome del Consiglio federale il 28 novembre 1967 le due convenzioni con riserva d'approvazione da parte delle Camere federali.

La validità del protocollo di proroga dell'accordo internazionale sul grano del 1962 scade il 31 luglio 1968. Esso può però essere abrogato in data anteriore su decisione del Consiglio internazionale del grano, presa alla maggioranza dei due terzi. Le due convenzioni entrano in vigore il 18 giugno 1968 per una durata di tre anni, salvo gli articoli da 4 a 10 della convenzione concernente il commercio del grano, che prendono effetto a contare dal 1° luglio 1968.

Il trasferimento, ai negozianti di grano e ai mugnai, dei diritti e degli obblighi inerenti alla convenzione concernente il commercio del grano deve essere disciplinato mediante un decreto che emaneremo in virtù degli articoli 42 e 68, capoverso 2 della legge federale sul grano del 20 marzo 1959. Adotteremo anche le disposizioni necessarie all'esecuzione della convenzione concernente l'aiuto alimentare.

La costituzionalità dei tre accordi è fondata sull'articolo 8 della Costituzione federale, secondo cui la Confederazione ha il diritto di concludere trattati con l'estero. La competenza dell'Assemblea federale si fonda sull'articolo 85, numero 5 della Costituzione.

Poichè l'accordo del 1962 deve essere prorogato soltanto per un anno e la validità delle due convenzioni è limitata a 3 anni, non è necessario di sottoporli al referendum in materia di trattati internazionali, previsto nell'articolo 89, capoverso 4 della Costituzione.

V

Considerato che il nostro Paese ha sempre attribuito alta considerazione alla collaborazione internazionale nell'approvvigionamento e che, il nuovo accordo è parte integrante di quelli attinenti ai negoziati Kennedy raccomandiamo l'approvazione delle convenzioni allegate. Per quanto concerne i motivi che ci hanno indotti a firmare i precedenti accordi sul grano vi rinviemo ai rispettivi messaggi.

Fondandoci su quanto precede vi raccomandiamo d'accettare il disegno di decreto federale allegato che approva il protocollo di nuova proroga dell'accordo internazionale sul grano del 1962 e l'accordo sui cereali del 1967.

Gradite, onorevoli signori, Presidente e Consiglieri, l'assicurazione della nostra alta considerazione.

Berna, 5 gennaio 1968.

In nome del Consiglio federale svizzero,

Il Presidente della Confederazione:

Spühler

Il Cancelliere della Confederazione:

Huber

Messaggio del Consiglio federale all'Assemblea federale concernente l'approvazione del protocollo di proroga dell'accordo internazionale sul grano del 1962 e l'accordo internazionale sui cereali del 1967 (Del 5 gennaio 1968)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1968
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	04
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	9825
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	26.01.1968
Date	
Data	
Seite	49-56
Page	
Pagina	
Ref. No	10 156 376

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.