

FOGLIO FEDERALE

Anno VI^o.

Berna, 17 gennaio 1923.

Volume I.

Si pubblica di regola una volta la settimana. Prezzo. Fr. 1 l'anno per gli abbonati paganti al Foglio ufficiale del Cantone Ticino e per gli abbonati di lingua italiana al Foglio ufficiale del Cantone dei Grigioni, e fr. 10 per i soli abbonati al Foglio Federale.

Amministrazione: *Tipografia Cantonale Grassi & C.^o*, Bellinzona.

1692

Rapporto

del

Consiglio federale all'Assemblea federale sull'iniziativa per la tutela dei diritti del popolo nella questione doganale. (Art. 29 della costituzione federale).

(Del 28 dicembre 1922.)

I.

L'iniziativa e la legislazione vigente sulla tariffa doganale.

Il comitato centrale per l'iniziativa doganale presentò al Consiglio federale, il 22 marzo 1922, una domanda d'iniziativa per la tutela dei diritti del popolo nella questione doganale, corredata di 151.321 firme valide. La domanda d'iniziativa ha il seguente tenore:

«L'art. 29 della costituzione federale viene così modificato:

Nella percezione dei dazi si osserveranno le massime seguenti:

1. Tasse d'entrata: *a)* i generi alimentari e gli altri necessari ai bisogni comuni della vita saranno nella tariffa tassati il più basso possibile; — *b)* eguale riguardo si avrà per le materie necessarie per l'industria e l'agricoltura; — *c)* gli oggetti di lusso saranno colpiti colle tasse più elevate. Quando non vi siano motivi impellenti in contrario, queste massime saranno seguite anche nella stipulazione di trattati di commercio coll'estero,

2. Le tasse di sortita saranno fissate in guisa la più moderata possibile *).

3. La legislazione daziaria dovrà contenere disposizioni atte a garantire i rapporti di frontiera e di mercato. La fissazione delle tasse di entrata e di sortita è determinata dalla legislazione federale. Non sono ammissibili in questa materia risoluzioni di natura urgente con esclusione del diritto di *referendum*. — Alla Confederazione resta tuttavia riservato, in casi eccezionali, il diritto di promulgare, a modifica delle surriferite disposizioni, delle misure speciali provvisorie. Il Consiglio federale può, oltrechè promulgare queste misure speciali, ordinarne anche l'applicazione provvisoria. Queste devono però essere immediatamente sottoposte per successiva approvazione all'Assemblea federale. Se l'Assemblea federale non è riunita, ne sarà investita alla prossima convocazione. Trascorsi tre mesi dalla promulgazione senza ottenere l'approvazione di queste misure speciali, il Consiglio federale deve tosto decretare che cessino di avere vigore. L'Assemblea federale accorda la propria approvazione mediante risoluzione federale che non può essere di natura urgente. Il Consiglio federale deve, se la risoluzione federale viene respinta in una eventuale votazione federale popolare e al più tardi entro tre mesi dai comizi popolari contrari a dette misure speciali, decretare che hanno cessato d'essere in vigore.

L'art. 89, alinea 2, viene così modificato: « Le risoluzioni federali previste dall'art. 29 non possono essere dichiarate di natura urgente ».

Disposizioni provvisorie per l'art. 29: Sono revocate la risoluzione federale di natura urgente del 18 febbraio 1921 concernente le modificazioni provvisorie della tariffa doganale nonché le modificazioni apportate alla tariffa d'uso in base alla risoluzione federale (decreto del Consiglio federale dell'8 giugno 1921). Entro novanta giorni al massimo dalla votazione popolare deve essere dichiarata la revoca delle modificazioni apportate alla tariffa d'uso col suddetto decreto 8 giugno 1921.

*) Il testo tedesco di questa disposizione ha, nell'iniziativa, il seguente tenore: « Allfällige Ausgangsgebühren sind möglichst mässig festzusetzen ». Come si vede, nel testo italiano manca l'espressione corrispondente a « allfällige ». Il testo francese: « Les droits sur l'exportation seront, le cas échéant, aussi modérés que possible », viene ad avere un senso un po' diverso dal tedesco.

Con risoluzioni del 30 giugno e del 1° luglio 1922, le Camere federali dichiararono valida la domanda d'iniziativa e la trasmisero al Consiglio federale per il suo rapporto.

Sulle dogane gli art. 28 e 29 della costituzione federale prescrivono quanto segue:

« Art. 28. I dazi sono di spettanza della Confederazione. La quale ha il diritto di percepire tasse daziarie di entrata e di sortita.

« Art. 29. Nella percezione dei dazi si osserveranno le massime seguenti:

1. Tasse d'entrata :

- a. le materie necessarie per l'industria e per l'agricoltura del paese saranno nella tariffa daziaria tassate il più basso possibile;
- b. Eguale riguardo si avrà pure per le cose necessarie alla vita;
- c. Gli oggetti di lusso saranno colpiti dalle tasse più elevate.

Quando non vi siano motivi impellenti in contrario, queste massime saranno seguite anche nella stipulazione di trattati di commercio con l'estero.

2. Le tasse di sortita saranno fissate in guisa la più moderata possibile.

3. La legislazione daziaria dovrà contenere disposizioni atte a garantire i rapporti di frontiera e dei mercati.

Resta però sempre riservato alla Confederazione il diritto di adottare, in circostanze straordinarie, eccezionali, misure temporanee.

In virtù di questo articolo costituzionale venne promulgata la legge federale sulla tariffa doganale svizzera, del 10 ottobre 1902, della quale riferiamo i seguenti articoli che ci interessano in modo speciale per gli argomenti che svolgeremo più sotto:

Art. 1. Gli oggetti che vengono importati in Svizzera o che ne vengono esportati sono soggetti ai diritti doganali previsti nella seguente tariffa, salve le eccezioni statuite dalla presente legge o dai trattati.

Art. 4. Il Consiglio federale può, in ogni tempo, aumentare nella misura che esso stimerà utile, i diritti della tariffa generale applicabili ai prodotti di Stati che colpiscono di diritti particolarmente elevati merci svizzere, o che le trattano meno favorevolmente di quelle degli altri Stati. Nei casi in cui la

presente legge prevede la franchigia, il Consiglio federale può stabilire dei diritti doganali.

In termini generali, nei casi in cui da Stati esteri sono adottati dei provvedimenti di natura tale da incagliare il commercio svizzero, ed in quelli nei quali l'effetto dei diritti doganali svizzeri è paralizzato da premi di esportazioni o favori analoghi, il Consiglio federale è autorizzato a prendere quelle disposizioni che gli sembreranno appropriate alle circostanze.

In circostanze straordinarie, segnatamente in caso di carestia, il Consiglio federale può inoltre accordare temporaneamente le riduzioni di dazio od altre facilitazioni che esso giudicherà opportune.

Art. 5. Il Consiglio federale dovrà informare l'Assemblea federale, nella sua sessione più prossima, dei provvedimenti che esso avrà preso in virtù degli art. 3 e 4. L'Assemblea federale statuirà se questi provvedimenti devono essere mantenuti.

Questa legge, intorno alla quale si scatenò una lotta appassionata, venne accettata con 332.001 sì contro 225.123 no nella votazione popolare del 15 marzo 1903. La tariffa rispose al suo scopo e i negozianti svizzeri, nelle trattative commerciali intavolate più tardi e nei trattati conclusi in base ad essa con la Germania, l'Austria-Ungheria, l'Italia, la Spagna, la Francia e la Serbia riuscirono a procurare all'esportazione svizzera uno spaccio considerevole. I dazi ridotti in virtù dei vincoli previsti nei trattati costituirono poi, insieme con le voci della tariffa generale non toccate dai trattati, la tariffa d'uso svizzera, che entrò in vigore il 1° gennaio 1906. Nel suo complesso, il tempo in cui fu in vigore questa tariffa d'uso rappresentò un periodo di floridezza dell'economia nazionale svizzera, specialmente anche dell'industria esportatrice per la quale si poterono ottenere, mediante trattative, delle notevoli concessioni sugli alti dazi esteri. Dal 1° luglio 1921 è entrata in vigore la nuova tariffa d'uso promulgata dal Consiglio federale in virtù del decreto federale del 1921, contro la quale è sorta l'iniziativa succitata.

Confrontando le disposizioni ora vigenti con la domanda di iniziativa, si nota anzitutto che i principi stabiliti da quest'ultima, per quanto concerne il fondo della legislazione doganale, differiscono ben poco dal testo costituzionale (art. 29) vigente. L'iniziativa menziona espressamente i « generi alimentari » e mette in prima linea questi ed « altri necessari ai bisogni comuni della vita », che devono essere tassati dal dazio più basso

possibile. La disposizione secondo la quale i criteri direttivi devono essere seguiti, semprechè non vi si oppongano motivi impellenti, anche per i trattati di commercio con l'estero, è identica con la disposizione ora in vigore. La domanda d'iniziativa parla poi di « eventuali » tasse d'uscita. Anche questo mutamento è poco notevole perchè queste tasse non sono destinate ad avere una parte importante. Il punto essenziale dell'iniziativa sta nell'abrogazione della tariffa doganale vigente e nelle disposizioni sulla promulgazione di futuri provvedimenti. I dazi d'entrata e d'uscita devono essere fissati per la via della legislazione federale, sono dichiarati inammissibili i decreti urgenti che escludano il referendum e per l'istituzione di misure temporanee speciali è prescritta una procedura speciale che per ogni singolo provvedimento lascia la possibilità della votazione popolare. La frase finale dell'attuale art. 29, che riserva alla Confederazione il diritto di prendere, in circostanze straordinarie, dei provvedimenti speciali, derogando ai criteri ivi stabiliti, viene così ad essere radicalmente trasformata nel contenuto e nella forma.

II.

Necessità di stabilire rapidamente una nuova tariffa doganale.

I trattati conchiusi con la Germania, l'Italia, l'Austria e la Spagna in base alla tariffa doganale del 1902 scadevano alla fine del 1917. Essi potevano essere denunziati per questo termine col preavviso di un anno. Perciò, già nel 1913 il Consiglio federale si occupava della riforma della tariffa doganale. Esso moveva dall'opinione che, quand'anche non dovesse avvenire una trasformazione e rielaborazione radicale, occorresse un periodo di almeno 4 anni per compiere l'inchiesta presso gli interessati, elaborarne i risultati, sottoporre a tutte le istanze la legge sulla tariffa doganale e stipulare infine nuovi trattati in base alla nuova tariffa. La guerra interruppe i lavori preparatori e specialmente l'inchiesta ch'era già stata avviata. Per più anni le cure giornaliere per la resistenza economica costrinsero a rimandare i lavori per la preparazione definitiva d'un nuovo sistema di trattati di commercio. A questa preparazione non si poteva del resto pensare prima che la situazione economica si fosse chiarita. La guerra cagionò direttamente e nelle sue ripercussioni una completa trasformazione delle condizioni economiche. L'impoverimento di una parte dei paesi belligeranti più importanti, unitamente agli sconvolgimenti sociali che

si ebbero in seguito, cagionarono una diminuzione nella domanda di merci e già per questo resero più difficile l'esportazione. Il deprezzamento delle valute rese dapprima difficile, infine addirittura impossibile, nei paesi colpiti da questo fenomeno, l'acquisto di merci provenienti da paesi con valuta più alta. Inoltre, la tendenza naturale, che si fa sentire da per tutto, di riservare al lavoro nazionale il maggior numero d'ordinazioni possibile e di comperare meno che sia possibile prodotti del lavoro straniero, indusse i diversi Stati a prendere dei provvedimenti che, specialmente con l'aumento dei dazi e la restrizione delle importazioni, colpirono in misura sensibile il commercio svizzero.

Insieme con questo fenomeno se ne verificò un altro. Gli Stati le cui valute erano rinvilite produssero più a buon mercato e si presentarono anche sul mercato indigeno come concorrenti pericolosi della nostra propria produzione. Così la produzione svizzera vide sorgere anche nel suo paese una concorrenza prima non mai esistita; essa era minacciata nelle sue condizioni di vita non solo dalla difficoltà dello smercio all'estero, ma anche dall'inondazione del mercato indigeno con merci straniere. Ogni Stato sentì il bisogno d'espandersi economicamente e in pari tempo cercò di chiudere, per quanto fosse possibile, le sue frontiere all'importazione straniera. Sono note le conseguenze di questa situazione. Esse vennero già esposte da noi in messaggi precedenti. Fin dal 1919 cominciò in Svizzera una crisi economica che andò sempre più inasprendosi e si manifesta in una disoccupazione quale il nostro paese non ha mai veduta.

La crisi, che doveva necessariamente recare pregiudizio alle entrate delle collettività pubbliche, impose in pari tempo a queste ultime delle prestazioni sociali che ancora pochi anni fa si sarebbero stimate impossibili. L'assistenza dei disoccupati e l'esecuzione di lavori per combattere la disoccupazione richiesero somme che ammontano a centinaia di milioni. Inoltre, il rincaro della vita che aveva fatto aumentare notevolmente gli stipendi e i salari, gravando così fortemente sulla Confederazione, sui Cantoni e i Comuni, continuava a far sentire la sua influenza. Non vogliamo entrare in particolari. Altri rapporti vi hanno fatto esposizioni esaurienti fornendo le rispettive indicazioni. Non occorre neppure spendere parole per mostrare che la Svizzera doveva adempire i suoi obblighi sociali nel dominio della disoccupazione e non poteva abbandonare alla loro sorte le vittime della crisi.

Stando così le cose, importava pure esaminare come potesse essere sostenuta economicamente l'azione, in origine puramente sociale, iniziata in favore dei disoccupati e come in pari tempo potessero essere procacciate allo Stato le maggiori entrate assolutamente indispensabili.

Abbiamo già accennato al modo in cui sono proceduti altri paesi. Quando, alla fine del 1920 e al principio del 1921 affrontammo il problema, un buon numero di Stati, sotto la pressione delle circostanze, aveva già preso dei provvedimenti di vasta portata, per proteggere la loro produzione o la loro valuta.

La *Germania* aveva già promulgato fin dal principio del 1917 un divieto generale d'importazione. Venivano rilasciati permessi generali d'importazione soltanto per quelle merci che il paese era assolutamente costretto ad importare, e anche nel rilasciare permessi speciali d'importazione si procedeva con estremo rigore. Dall'agosto 1919 s'aggiunse ad aumentare la difficoltà l'obbligo di pagare in oro i dazi e l'applicazione della tariffa generale germanica del 1902, subentrata il 1° giugno 1921 in seguito alla scadenza dei trattati di commercio, ebbe nuovamente per effetto un sensibile aumento dei dazi. Dopo che con la legge dell'8 aprile 1922 vennero aumentati considerevolmente i dazi su certe merci, come la cioccolata, i confetti, i tessuti di seta serrati, i tessuti a maglia di seta, i ricami, gli orologi da tasca, fu conferita al Governo imperiale, con la legge del 5 agosto 1922 autorizzante a modificare temporaneamente la tariffa doganale, la facoltà, in caso di bisogno economico urgente, di aumentare i dazi d'entrata per le merci soggette a dazio e di colpire con dazi d'entrata le merci che secondo la tariffa doganale ne erano esenti, come pure, verificandosi le stesse condizioni, di ridurre nuovamente i dazi aumentati e di tornare ad abrogare quelli recentemente istituiti.

Quantunque la *Francia*, dopo la conclusione della pace, abbia di nuovo abrogato gradatamente il suo divieto generale di importazione, continuarono a sussistere per molto tempo degli ostacoli all'importazione, anche per speciali articoli svizzeri di esportazione, come i ricami e gli orologi. Anche oggi l'importazione di questi ultimi è possibile solo nei limiti di un determinato contingente. Con la legge del 6 maggio 1916, che aveva autorizzato il Governo francese a promulgare divieti d'importazione, gli era stata conferita anche la competenza di aumentare i dazi. Questa facoltà venne ripetutamente prorogata, l'ultima volta con effetto fino al 1° gennaio 1923. Valendosi di questa autorizzazione, il governo francese, con decreto del 14 giugno

1919 stabili, per circa $\frac{2}{3}$ delle rubriche della tariffa, dei dazi supplementari *ad valorem*, che dopo un mese furono tramutati in coefficienti di maggiorazione fissi. L'applicazione di questi coefficienti venne più tardi estesa di molto e i loro aumenti condussero a un aumento dei dazi su tutta la linea. Questa misura, che praticamente corrisponde all'applicazione di una nuova tariffa aumentata, avvenne in virtù di pieni poteri speciali conferiti al Governo.

L'Italia aveva abrogato a poco a poco i suoi divieti d'importazione. Però, nel giugno 1921 essa vietò nuovamente l'importazione dei colori del catrame, il quale provvedimento colpì in modo speciale l'esportazione svizzera. Il divieto venne di nuovo tolto solo il 29 ottobre 1922.

Già prima della guerra, l'Italia fece uso del diritto di riscuotere i dazi in oro, come è previsto nel trattato di commercio svizzero-italiano. L'aggio applicato ai dazi, che non vengono pagati in oro, è fissato dall'aprile 1921 ogni 14 giorni, in base al cambio di New-York. Questo provvedimento costituisce, come le disposizioni analoghe di altri paesi con valuta deprezzata, una importante misura protettiva in favore della produzione indigena. Con decreto reale del 9 giugno 1921 il Governo italiano ha poi applicato per il 1° luglio 1921 una tariffa generale provvisoria aumentata su tutta la linea, i cui dazi hanno un'influenza quasi proibitiva per una gran parte dell'esportazione svizzera in Italia. In pari tempo il Governo fu autorizzato a mutare i coefficienti applicati nella tariffa. Finora quest'ultima non è ancora stata discussa nel Parlamento italiano; essa costituisce però la base delle presenti trattative per un nuovo trattato di commercio con la Svizzera.

Anche la Spagna fa pagare i dazi in oro e fissa l'aggio ogni mese, in base al cambio su Londra. Un primo aumento parziale della tariffa avvenne già il 1° dicembre 1920, e il 21 maggio 1921 venne messa in vigore una nuova tariffa provvisoria che importò in media un aumento del 100 % sui dazi del 1912. Seguì poi la tariffa definitiva del 13 febbraio 1922 che finora non è stata sottoposta alla discussione nel Parlamento spagnolo. Questa tariffa, che per il suo carattere è una tariffa doppia, ha portato aumenti molto sensibili anche per le rubriche interessanti la Svizzera. Tuttavia, nel trattato di commercio svizzero-spagnuolo del 15 maggio 1922, si riuscì ad ottenere, in cambio di concessioni da parte della Svizzera, molte riduzioni tariffarie.

La Gran Bretagna ha dal 15 gennaio 1921 un divieto d'importazione per i colori d'anilina, da cui è colpita anche la

Svizzera. La legge per la protezione delle industrie così dette essenziali (Key Industries) impose un dazio del 33 1/3 % del valore sui prodotti di alcune industrie importanti che durante la guerra avevano dovuto essere create di sana pianta e che ora, riprendendo la concorrenza dell'estero, sembravano minacciate nella loro esistenza. La stessa legge portò pure la possibilità di riscuotere dazi del 33 1/3 % del valore, allo scopo di proteggere la produzione britannica dalla concorrenza di paesi esteri con valuta deprezzata.

Anche gli *Stati Uniti dell'America del Nord* mantengono, per le materie coloranti, le droghe e i prodotti chimici sintetici organici, i divieti promulgati durante la guerra, e con la *Emergency Tariff* del maggio 1921 come pure con il *Mc. Cumber Tariff* del 22 settembre 1922 hanno opposto ostacoli quasi insormontabili all'importazione, specialmente dei prodotti svizzeri.

Non vogliamo citare un maggior numero d'esempi, avendo esposto per sommi capi le condizioni degli Stati che hanno la massima importanza anche per la vita economica della Svizzera. Quantunque in tutti questi paesi l'opera legislativa si compia più rapidamente perchè i Parlamenti sono radunati per una gran parte dell'anno e possono prendere risoluzioni definitive, senza che, come da noi, entri in linea di conto il *referendum*, che è causa di ritardo, nella maggior parte di detti paesi è stata presa una via affatto simile a quella per la quale dovemmo metterci noi, costretti dalle condizioni economiche. Anche questi Stati si sono difesi da un'importazione straniera minacciante la produzione indigena, imponendo restrizioni a detta importazione, sia per mezzo dei coefficienti di cambio, sia col sistema dei contingenti. Inoltre la rivoluzione nei prezzi ha costretto anche loro ad elevare ancora una volta le loro tariffe ch'erano già notevolmente più alte della tariffa svizzera. Essi ottenevano così un doppio effetto: da una parte aumentavano le entrate dello Stato, dall'altro proteggevano maggiormente la produzione indigena. Questi provvedimenti vennero attuati in modo affatto analogo a quello con cui procedemmo anche noi, con il consenso del Parlamento: i Parlamenti conferirono di volta in volta al Governo, con un decreto speciale, la facoltà di prendere i provvedimenti stimati necessari nei singoli casi. Eccettuata l'America, nessuna delle tariffe oggi in vigore è stata discussa nei Parlamenti.

L'impellente necessità economica ha indotto dappertutto il Governo e il Parlamento a scostarsi dalla via normale della le-

gislazione e a cercare di fronteggiare la minaccia alla produzione nazionale coi mezzi richiesti dal momento.

Stando così le cose, ci trovammo anche noi nella necessità di prendere quelle misure economiche che potevano essere atte a sostenere la nostra economia. Era evidente che i mezzi per raggiungere questo scopo si potevano trovare solo nel campo della legislazione doganale e dello scambio delle merci con l'estero. Due considerazioni servirono qui di norma: è anzi tutto chiaro che, in un tempo in cui i prodotti del nostro lavoro non venivano più acquistati dall'estero, dovevamo cercare di far eseguire dalla nostra popolazione la maggior quantità di lavoro possibile. Poichè sarebbe innaturale e dannoso di mantenere nel nostro paese con sussidi dei disoccupati o d'impiegarli in lavori più o meno utili, quando essi potrebbero fornire un lavoro che ci permetterebbe di produrre in Svizzera delle merci che di solito acquistiamo all'estero. In secondo luogo, i nostri dazi d'importazione fissati nella tariffa doganale del 1902 e specialmente nella tariffa d'uso del 1906 erano così bassi che non potevano assolutamente indurre l'estero a farci delle concessioni politico-commerciali di qualsiasi genere; e tuttavia, considerata dal punto di vista economico, una tariffa doganale ha il doppio compito di proteggere la produzione indigena, senza cadere nell'unilateralità e in pari tempo di dare i mezzi necessari per dischiudere alla nostra protezione le porte dell'estero.

Queste considerazioni ci indussero a compiere una revisione della tariffa doganale. Tuttavia, questa sola misura non poteva bastare nel periodo straordinario in cui ci troviamo. Se i dazi fossero stati fissati in modo da essere sufficienti rispetto a tutti i paesi, essi avrebbero dovuto, di fronte al rinvilimento della valuta in certi paesi, essere elevati in misura tale da divenire proibitivi per gli Stati con valuta normale. Ci risolvemmo per ciò a prevedere contemporaneamente la possibilità di imporre restrizioni all'importazione, destinate a fronteggiare in certi campi della produzione la situazione affatto straordinaria.

Non appena però si cominciò a studiare la revisione della tariffa doganale, sorsero nuove difficoltà pratiche. La revisione della legge sulla tariffa doganale richiedeva — ciascuno se ne rendeva conto — molto tempo. Già in tempi normali erano occorsi da 3 a 4 anni; basti ricordare quella durata dal 1899 al 1903. Nel periodo postbellico il compito doveva naturalmente essere ancora molto più difficile. Gli interessi collidevano ancor più violentemente che in altri periodi, così che

era da prevedere che non si sarebbe potuto allestire una tariffa generale prima che fossero trascorsi molti anni. Ma anche allora non si sarebbe stati alla fine. Questa tariffa avrebbe soltanto costituito la base di negoziati per la conclusione di trattati di commercio e da essi sarebbe poi uscita la tariffa d'uso, cioè la tariffa che fissa i dazi da riscuotere effettivamente al confine. Non si poteva però affatto prevedere se in generale sarebbe stato possibile concludere trattati di commercio; c'erano anzi buoni motivi per chiedersi se erano desiderabili e possibili degli accordi a lunga scadenza.

S'aggiungeva poi un'altra considerazione. Una legge è destinata, per la sua stessa natura e specialmente nel nostro paese democratico dove è soggetta al referendum, a durare e ad essere creata per un certo tempo. Ma nel tempo in cui attendevamo ai lavori preliminari, molte circostanze erano ben lungi dall'essere chiarite, com'era desiderabile per la preparazione di una tariffa doganale duratura. I valori delle merci, che durante la guerra avevano toccato altezze vertiginose, erano un poco diminuiti, è vero, ma nessuno poteva sapere — anzi nessuno può saperlo oggi — come e dove si sarebbero consolidati i prezzi. Se ciò vale anzi tutto per le materie prime e quelle ausiliarie di cui abbiamo bisogno, questa incertezza si ripercuote naturalmente su tutti i fattori della produzione e sui prodotti stessi che vogliamo e dobbiamo comperare e vendere. Allora non poteva quindi essere allestita una tariffa doganale definitiva, che fosse sufficiente per molti anni. Importava soprattutto di provvedere ai bisogni del momento ed anche di scegliere una forma che rendesse facile una rapida modificazione dei dazi vigenti. Se si fosse seguita la lunga via della legislazione, si sarebbe forse dovuto, giunti alla fine, confessarsi che l'opera fatta era già oltrepassata e non rispondeva più alle esigenze del tempo.

Inoltre, le condizioni economiche erano diventate inquietanti e peggioravano ogni giorno così che occorreva agire rapidamente. In un paese piccolo come la Svizzera, dove tutti i mezzi economici sono utilizzati con intensità, le conseguenze di una crisi si fanno sentire subito e parecchi rami di produzione possono soccombere, se devono aspettare l'opera lenta della nostra legislazione, che non può essere rapida in una materia così complicata. Ma neppure il fisco poteva sopportare per molti anni una perdita che, visto il disavanzo cronico ignora crescente, gli sarebbe stata fatale.

Ecco, accennati in breve, i motivi che hanno indotto il Consiglio federale ad agire dal canto suo e a chiedere all'Assem-

blea federale di essere autorizzato ad allestire una nuova tariffa doganale. Rimandiamo del resto al messaggio che abbiamo presentato il 24 giugno 1921 all'Assemblea federale. I fatti sopravvenuti in seguito ci hanno dato ragione. La crisi mondiale è divenuta ancora più intensa e per violenza e durata ha sorpassato i timori dei più neri pessimisti. Guardando indietro, possiamo dire che saremmo venuti meno al nostro dovere, se non ci fossimo sobbarcati all'ingrato compito della preparazione di una nuova tariffa.

III.

I tratti fondamentali della tariffa d'uso provvisoria.

Prima di prendere partito rispetto alle singole questioni controverse, ci sia permesso esporre i criteri fondamentali che abbiamo seguito nel preparare la tariffa d'uso e che, secondo il nostro modo di vedere, dovevano essere determinanti per la legislazione doganale. Il compito è definito dal testo del decreto federale. Esso dava al Consiglio federale la facoltà di adattare in via provvisoria i dazi della tariffa doganale alla situazione economica, osservando le disposizioni costituzionali, e di mettere in vigore i nuovi dazi nel momento in cui gli fosse sembrato opportuno. Questo incarico esclude a priori la concezione che il Consiglio federale dovesse aumentare i dazi della tariffa doganale vigente, sia con un coefficiente unitario sia con un coefficiente diverso secondo i vari gruppi. Un siffatto lavoro puramente meccanico non si sarebbe in nessun modo potuto definire un adattamento alle condizioni economiche. Esso avrebbe potuto tutt'al più essere motivato dal punto di vista puramente fiscale. I motivi che imponevano la promulgazione di una nuova tariffa doganale e specialmente richiedevano che si fissassero sollecitamente nuovi dazi, erano anzitutto motivi di natura economica. Con le azioni puramente sociali dell'assistenza ai disoccupati e con l'organizzazione dei lavori per combattere la disoccupazione non si poteva superare questa crisi. I provvedimenti statali dovevano piuttosto riguardare il campo economico e occorreva proteggere su tutta la linea la produzione e mantenere la possibilità di lavoro. Perciò era necessario sottoporre la tariffa doganale a una rielaborazione profonda e ogni dazio doveva essere fissato, per così dire, secondo i bisogni del tempo presente. Quantunque in questo lavoro d'adattamento si dovesse tener conto, secondo le circostanze, anche del valore delle merci, esso costituiva però sol-

tanto uno dei fattori, e non poteva da solo essere preso come norma, già per il fatto che al momento della promulgazione della nuova tariffa doganale non si era ancora manifestato alcun indizio di consolidamento dei valori delle merci.

I periti da noi incaricati, e con essi il Consiglio federale, avevano quindi da assolvere anzi tutto un compito economico. Essi non potevano, come già abbiamo fatto notare, dimenticare il lato fiscale della tariffa doganale, perchè, secondo la nostra costituzione, i dazi vanno annoverati tra i proventi più importanti della Confederazione.

Gli interessi della nostra produzione sono molteplici. Alcuni rami del nostro lavoro nazionale producono specialmente per il fabbisogno del paese, e il mercato indigeno è essenziale per essi od almeno ha importanza preponderante. Altri rami, come l'industria degli orologi, quella dei ricami e l'industria serica, lavorano principalmente per l'esportazione, e un terzo grande gruppo della nostra attività nazionale ha interesse grandissimo tanto all'o smercio nell'interno quanto all'esportazione. La tariffa doganale deve quindi rispondere a un doppio scopo: Essa deve, da una parte, garantire, in quanto sia necessaria, una certa protezione alla produzione indigena e dall'altra parte deve indurre l'estero a fare, per mezzo dei trattati di commercio, delle concessioni alla nostra esportazione, avuto riguardo ai dazi che i prodotti esteri dovrebbero pagare entrando in Svizzera, quando mancassero convenzioni speciali.

Oltre che a questi compiti positivi una tariffa doganale deve rispondere anche a un'esigenza negativa. La tariffa doganale non può ledere l'interesse economico del paese con difficoltà ch'essa cagionerebbe a certi rami di produzione sia direttamente sia indirettamente, gravando sui consumatori. Il compito di preparare una nuova tariffa doganale è quindi estremamente complesso e difficile, e non sarà mai possibile vincere completamente l'opposizione e la critica; ciò tanto meno in quanto non è molto facile rendersi conto di tutte le concatenazioni economiche e apprezzare i fattori di cui deve tener conto chi elabora la tariffa doganale. Ogni individuo e ogni gruppo economico è portato a giudicare solo dal proprio punto di vista il lavoro fatto e a misconoscere l'importanza di altre considerazioni che entrano in linea di conto.

Il lavoro è tanto più difficile quando non si tratta di preparare una tariffa generale, che solo dopo le concessioni fatte nei trattati di commercio e attraverso molti mutamenti riceve la forma nella quale sarà adoperata, ma ci si accinge a sta-

bildre una tariffa destinata all'uso immediato. Devesi però anche ricordare che proprio la difficoltà di questo compito giustificava il modo di procedere, poichè, come abbiamo mostrato, prima, la tariffa d'uso non era già fissata dalla legge, ma era stata il risultato della politica commerciale ed economica seguita dal Consiglio federale ed approvata dall'Assemblea federale.

Se abbiamo parlato della diversità degli interessi economici che gravitano intorno alla preparazione di una nuova tariffa doganale, non si deve affatto sopravvalutare l'importanza di queste differenze e bisogna soprattutto guardarsi dall'esagerare i supposti contrasti d'interessi che sussistono tra l'industria indigena e quella d'esportazione e inoltre tra i produttori e i consumatori. La semplice considerazione che alla fin fine ogni guadagno, specialmente anche quello di coloro che lavorano alle dipendenze d'altri, compresi i funzionari ed operai dello Stato, proviene direttamente o indirettamente dalla produzione e che così gli interessi dei produttori coincidono in molti punti con quelli dei consumatori, dovrebbe bastare a farci astenere da qualsiasi polemica appassionata e non fondata oggettivamente. Finalmente, il fatto che una quantità di industrie, che lavorano per l'esportazione, hanno grande interesse anche allo smercio nell'interno del paese e che la presente situazione economica, tanto dal punto di vista privato quanto da quello pubblico, consiglia a tutti i produttori la più stretta solidarietà, dovrebbe escludere anche la contesa tra costoro. L'odierna crisi ha mostrato con evidenza a intere classi della popolazione, che prima stentavano a cretervi, quanto siano intimamente connessi gli interessi dei lavoratori dipendenti, e ciò proprio nell'industria, con quelli dei produttori. Se prima si poteva credere che la protezione statale non facesse che aumentare il guadagno degli'imprenditori, senza che gli'impiegati e gli operai vi avessero alcun interesse, il presente mostra che l'indifferenza di fronte alle possibilità di produzione nuocerebbe addirittura anche a quelli che lavorano alle dipendenze d'altri. I nostri periti, e noi con loro, abbiamo tentato di assolvere coscienziosamente il compito arduo e complesso. Abbiamo avuto occasione d'osservare che quasi ognuno chiede la protezione per sè e la considera come cosa naturale. Per lo stesso trattamento d'altri gruppi si ha invece spesso meno comprensione.

Se prima queste contraddizioni si limitavano ai diversi rami della produzione, esse si fanno sentire in modo altrettanto sorprendente, nell'odierna crisi, tra i diversi gruppi sociali. E' noto che la nostra politica economica non si esaurisce nella pro-

mulgazione di una tariffa doganale e delle restrizioni alle importazioni, due provvedimenti che devono garantire una certa protezione ai produttori. Viene inoltre svolta la grande azione sociale dell'assistenza ai disoccupati, che già conoscete, e sulla quale non abbiamo bisogno di diffonderci in particolari per mostrarne l'importanza e il modo come viene compiuta. Essa, insieme con una leale politica degli stipendi da parte della Confederazione verso il suo personale, si può definire una grande opera per la protezione del lavoro e dell'operaio, contro il precipitare degli stipendi e dei salari che, dal punto di vista sociale, sarebbe indesiderabile, anzi pericoloso. Certamente, col diminuire del costo della vita, anche gli stipendi e i salari sono stati ridotti, in parte notevolmente; ma se lo Stato non fosse intervenuto energicamente, come gli imponeva la coscienza dei suoi obblighi sociali, le cose avrebbero preso una piega ben diversa. Ciò non toglie che in parte gli stessi ceti che traggono grandi vantaggi da questa politica sociale della Confederazione, che addossa enormi sacrifici allo Stato, combattano senza alcun riguardo ogni protezione della produzione, soprattutto nell'agricoltura. Essi dimenticano che in nessuna classe della popolazione il reddito è diminuito tanto come quello dell'agricoltura che, non consistendo in una mercede fissa, ma nei prezzi dei prodotti, è oggi superiore di forse il 25 % a quello dell'anteguerra, laddove d'altra parte persiste un rincaro notevolmente maggiore nelle spese di produzione.

La nostra politica economica è oggi una lotta contro lo sfacelo dei nostri diversi rami di produzione, una lotta per l'esistenza di tutta la nostra popolazione e in pari tempo una lotta per la forza e la capacità di resistenza dello Stato, al quale — nonostante tutte le critiche e i giudizi di biasimo — si volgono gli sguardi in cerca d'aiuto e dal quale unicamente può sperare il sostegno necessario, in questi tempi di crisi, la iniziativa personale. Se si volesse rinunciare alla tariffa doganale e quindi ad una parte della politica economica, questa dovrebbe essere mutata intieramente o, per meglio dire, non sarebbe più possibile trovare e seguire delle direttive che servissero alla collettività. Sarebbe scatenata la guerra economica di tutti contro tutti.

La tariffa doganale è uno dei pilastri maestri della politica economica e però, nell'elaborarla, bisognava tener conto soprattutto dell'orientamento di quest'ultima. Importava quindi trovare anzi tutto il modo di conciliare gli interessi dei vari gruppi della produzione. Era giusto usare parità di trattamento all'industria, alle arti e mestieri e all'agricoltura. Nes-

suno di questi gruppi doveva sentirsi posposto agli altri moralmente o praticamente. Naturalmente, per giungere a questo risultato, era necessario che le diverse tendenze e i diversi gruppi si facessero reciprocamente delle concessioni. Non è ammissibile che solo uno di essi possa fare politica economica a spese degli altri. Nessuno di essi, del resto, ne avrebbe il potere. Ma anche gli interessi pubblici, che sono egualmente connessi con l'industria, le arti e mestieri e l'agricoltura, richiedono questa soluzione unitaria, la sola atta ad avere un effetto pratico favorevole e a risparmiarci la lotta, il rancore e la contesa dei gruppi. Il fatto, che gli interessi allo spaccio nell'interno del paese e all'esportazione si toccano, per i singoli gruppi, in parecchi punti, agevola la soluzione e la richiede anzi imperiosamente.

Ci siamo quindi sforzati di procurare ai tre summenzionati gruppi della produzione una protezione contro le odierne condizioni assolutamente anormali e soprattutto contro la concorrenza estera, ma in pari tempo abbiamo cercato di seguire una politica doganale che ci permettesse di chiedere all'estero delle concessioni per la nostra esportazione.

In questo nostro sforzo non abbiamo dimenticato il lato negativo del problema posto dall'elaborazione di una tariffa doganale, al quale abbiamo già accennato sopra, cioè il principio che la tariffa non deve creare difficoltà sensibili per alcuni rami della produzione. Anche qui si è ottenuto un equilibrio con la fissazione di dazi moderati. Venne così fatta una concessione anche a coloro che si consideravano — a torto — come esclusivi consumatori. Alcuni numeri basteranno a mostrare come sia modesto il maggiore aggravio in confronto di prima. I proventi doganali ammontavano prima della guerra a circa il 6 % del valore della nostra importazione. Durante la guerra questa aliquota si ridusse, per il cresciuto valore delle merci, al 3 %. Nel primo semestre del 1922 i nostri proventi doganali costituiscono circa l'8,3 % del valore delle nostre importazioni. Se però si tolgono i dazi sul vino che, avuto riguardo al valore della merce importata, sono considerevoli, questa percentuale si riduce a circa il 6 %.

Guidati da questi criteri, abbiamo garantito, nei limiti del possibile, una modesta protezione alla produzione indigena, in tutti i rami della sua attività, e d'altra parte abbiamo elaborato la tariffa doganale in modo che, quantunque sia una tariffa d'uso, sono ancora possibili, per certe poche rubriche, delle concessioni all'estero, se d'altra parte vengono fatte delle

concessioni alla nostra esportazione. Abbiamo seguito i principi fondamentali stabiliti nell'art. 29 della costituzione vigente, che, naturalmente, non devono essere considerati come un rigido dogma, bensì come un programma economico, nello sviluppare il quale si deve tener conto delle circostanze, e abbiamo in pari tempo avuto riguardo alla nostra presente situazione straordinaria che, per la sua complessità, impedisce la stretta applicazione dei principi di assoluta libertà di commercio. Non abbiamo potuto risolverci ad abbandonare semplicemente alla loro sorte, e magari alla rovina dei rami essenziali della nostra produzione.

Per i dazi industriali si trattava anzi tutto di risolvere la questione dei dazi sulle *materie prime* e su quelle *ausiliarie*. Era assodato fin da principio e deriva senz'altro dalla natura dell'economia nazionale svizzera e dalla tradizione doganale finora seguita, che non si potesse pensare a gravare notevolmente le materie prime e quelle ausiliarie. D'altra parte, avuto riguardo al fisco, non era possibile mantenere il sistema dell'assoluta esenzione doganale di cui avevano goduto molti materiali sotto la vecchia tariffa. Anche questa categoria di prodotti d'importazione doveva addossarsi un tenue onere a favore delle finanze della Confederazione. Del resto, anche i rappresentanti dell'industria, delle arti e mestieri e dell'agricoltura, richiesti del loro parere, hanno riconosciuto questa necessità e consentito al modesto aumento di tasse fiscali già esistenti o all'introduzione di nuove tasse. Naturalmente queste tasse di importazione vennero adattate, per quanto era possibile, al valore dei rispettivi materiali. Così, p. es., venne fissato un dazio di 10 centesimi il quintale per il guano, le scorie di Thomas e i concimi di potassa, di 1 franco per il cotone greggio, il lino, la canape, di 2 franchi per la seta greggia, la borra di seta e l'organzino, di 50 cent. per la lana greggia, di 10 cent. per i minerali di ferro, i minerali di rame e i minerali di piombo.

Difficoltà molto più grandi presentavano i prodotti *semi-fabbricati*, perchè per una parte di essi esiste una produzione indigena non trascurabile. Questa ha reso grandi servizi alla economia nazionale durante la guerra, quando l'approvvigionamento del paese incontrava straordinarie difficoltà, ed ha quindi diritto a una certa protezione, anche prescindendo dal fatto che neppure oggi può essere nell'interesse del paese il sacrificio di queste industrie. Le difficoltà nel fissare i dazi dipendevano anzi tutto da ciò, che questo campo dei prodotti se-

semifabbricati è straordinariamente ampio e vario e che i prodotti, quantunque per le industrie che li sottopongono a una ulteriore lavorazione siano semplicemente dei semifabbricati, per quelle che li preparano sono dei prodotti finiti e, come tali, sono di regola esposti alla concorrenza della produzione estera, in misura molto più forte che i prodotti finiti, veramente pronti per il consumo. Ci si vide così di fronte al non facile problema di accordare ai semifabbricati una certa protezione doganale la quale tuttavia permettesse alle industrie, che li trasformano ulteriormente e che in parte sono tra le più importanti industrie d'esportazione della Svizzera, di sostenere la concorrenza sul mercato mondiale. In questo campo le considerazioni economiche sono quindi state determinanti per la fissazione dei diritti doganali e noi crediamo di aver tenuto la via giusta nello stabilire i dazi della tariffa d'uso.

Per quanto concerne i *prodotti finiti*, cioè pronti per il consumo, occorre fin dal principio distinguere, per la fissazione dei dazi, tra i prodotti dell'industria d'esportazione e i prodotti delle industrie e delle arti e mestieri che lavorano principalmente per il mercato indigeno. I prodotti delle industrie svizzere d'esportazione vere e proprie non hanno in generale bisogno d'una grande protezione doganale. Per queste merci la maggior libertà possibile del traffico mondiale è assolutamente nell'interesse della Svizzera e per questo non viene neppure chiesta una protezione doganale dai produttori. Quantunque ai loro prodotti, specialmente in questi tempi di forte perturbazione dei cambi, si faccia una concorrenza sensibile nel loro stesso paese, queste industrie hanno tuttavia rinunciato in massima a dazi protettivi e hanno dichiarato di contentarsi di tenui tasse che in parte hanno carattere fiscale. Così, i ricami di cotone, la cui importazione nel 1921 rappresentava un valore medio di fr. 3049 il quintale, pagano un dazio di fr. 200, il latte condensato, la cui importazione rappresentava un valore medio di fr. 384 il quintale, paga fr. 15, la cioccolata (valore medio d'importazione franchi 415 il quintale) paga fr. 50, gli orologi da tasca d'argento pagano fr. 400, gli orologi d'oro fr. 600, le macchine da ricamare, le dinamo, le macchine elettriche, i motori ecc., il cui valore d'importazione va da fr. 400 a fr. 700 il quintale, pagano un dazio di fr. 15 a 35. Tutti questi dazi non hanno un effetto protettivo e di regola rappresentano solo una frazione dei dazi d'entrata riscossi da altri Stati.

Invece, per un'intera serie di merci della produzione indigena industriale e soprattutto delle arti e mestieri, dovevano

essere concessi dei dazi che avessero un maggiore carattere di protezione. Ma anche qui ci si è limitati a un minimo e non si è tenuto conto delle condizioni straordinarie dei cambi, le quali avrebbero richiesto un aumento dei dazi molto più forte. Questi ultimi vennero modificati, avendosi riguardo al cresciuto valore delle merci e al mutamento delle condizioni economiche generali, mentre si cercò di rimediare agli effetti delle condizioni anormali dei cambi, limitando le importazioni. Si poterono così evitare dei dazi troppo elevati e anche per questa categoria di merci la tariffa poté essere stabilita in modo che i dazi non avessero un effetto proibitivo anche per l'importazione dai paesi con valuta sana e potessero essere mantenuti senza danno per l'economia nazionale svizzera pure nel caso desiderabile di una stabilizzazione dei cambi. Anche in questo campo, i dazi rappresentano soltanto il minimo della protezione necessaria per la produzione indigena, il che balza subito agli occhi di chi li confronti con i corrispondenti dazi dell'estero.

Per quanto concerne i dazi sulle derrate alimentari e sui generi voluttuari, come pure sui prodotti agricoli, si è proceduto anche qui colla massima moderazione.

Si è evitato di gravare sensibilmente centri coloniali, come p. es. il tè e il caffè, che in altri paesi sono colpiti molto fortemente e ci si è fermati a tasse d'entrata che non possono influire affatto sul prezzo di consumo. Il dazio sullo zucchero non supera gli 8 cent. per kg. Il suo scopo è essenzialmente fiscale, poichè in Svizzera non c'è una produzione notevole. Ma anche qui si è andati molto cauti e, per riguardo al consumo, si è rinunciato a cavarne grandi entrate, come si fa in altri Stati con dazi e imposte sullo zucchero. Hanno importanza economica soltanto le differenze tra lo zucchero greggio e gli zuccheri lavorati, perchè si voleva fare in modo che i rispettivi processi di raffinamento si compissero in Svizzera.

Tra le derrate alimentari che vengono importate e in pari tempo prodotte in Svizzera in quantità notevole, vanno menzionati anzi tutto i cereali. Il dazio di 60 cent. per ogni 100 kg. è rimasto estremamente modesto e naturalmente il consumatore non se n'accorge affatto. Del resto, questa tassa d'entrata non ha alcun interesse per il produttore di cereali; essa va compresa tra quelle rubriche che, concernendo articoli importati in grandi quantità, sono destinate a conferire una certa stabilità alle entrate. Hanno importanza economica i dazi sugli animali, sui prodotti animali, sulle frutta e anche sul vino. L'im-

portanza, per i consumatori, dei dazi sul bestiame e sulla carne è stata molto esagerata. Non sarà inopportuno far notare che l'aumento del dazio di entrata sui buoi importa un maggior aggravio che non supera i 15-17 centesimi per ogni kg. di carne. Alcuni dei dazi sulle frutta, come p. es., quelli sulle arance, sull'uva di Malaga, sulle mandorle, sulle noci e su altre frutta meridionali, sono già stati ribassati in occasione della conclusione di un trattato di commercio con la Spagna.

Per quanto concerne i dazi sui vini, la rubrica principale, nel trattato di commercio con la Spagna, è stata ridotta da fr. 32 a fr. 24 per ogni 100 kg. Questo dazio ha un doppio scopo: la nostra coltura vinicola dev'essere protetta nella sua lotta per l'esistenza e deve così essere mantenuta la possibilità di lavorare a migliaia di mani solerti. D'altra parte il dazio sul vino rappresenta un'imposizione fiscale, assolutamente giustificata, di questo genere voluttuario.

Ci dilungheremmo troppo se volessimo occuparci partitamente di altre rubriche. Solo ci sia permesso di aggiungere alcune considerazioni sulle condizioni della nostra agricoltura e sui motivi che giustificano una modesta protezione dogamale di quest'ultima.

Dopo il tempo relativamente favorevole degli anni di guerra, anche l'agricoltura svizzera venne colpita dalla crisi economica, anzi in misura più intensa che qualsiasi altro ramo della nostra produzione. Il processo della produzione agricola è molto lento e il contadino, in quanto è costretto a comperare, sente, al pari degli altri consumatori, relativamente tardi l'effetto della diminuzione dei prezzi. Così assistiamo oggi al fatto che le spese di produzione dell'agricoltore sono relativamente ancora elevate. Si constata invece una diminuzione molto forte nei prezzi dei prodotti, così che molto spesso il ricavo s'avvicina ai prezzi dell'anteguerra e in media li supera di una percentuale molto modesta. D'altra parte, l'agricoltura deve oggi combattere anzi tutto con le difficoltà ch'essa ha incontrato in ogni tempo. Le condizioni climatiche in altri paesi produttori sono più favorevoli, la mano d'opera vi è meno cara, grandi aziende estere ricavano da un suolo fertile una raccolta abbondante e offrono i loro prodotti a un prezzo di gran lunga inferiore alle spese di produzione in Svizzera. Ma a questi s'aggiungono oggi tutti quei fattori sfavorevoli che risultano dalla crisi economica e che si fanno sentire nell'agricoltura in modo analogo che nell'industria. L'impoverimento di grandi paesi e il rinvilimento della loro moneta ostacola e spesso rende addirittura

tura impossibile l'esportazione di prodotti agricoli, come, p. es., del bestiame d'allevamento, laddove, d'altra parte, i prodotti del nostro suolo incontrano la concorrenza straniera persino in Svizzera, per il fatto che l'estero, appunto per il deprezzamento della sua valuta, produce a miglior mercato di noi.

D'altra parte, lo Stato ha, oggi più che mai, un interesse essenziale alla conservazione dell'agricoltura. Essa nutre nella propria azienda e nella propria casa un gran numero di lavoratori indipendenti, poichè i tempi passati hanno felicemente risolto da noi il problema agrario in modo che noi non conosciamo se non aziende piccole e medie. L'importanza politica di questo fatto balza agli occhi. A ciò s'aggiunga che mai come oggi fu vivo il bisogno d'un'indipendenza economica del paese completa il più possibile; durante la guerra l'agricoltura ci ha reso possibile l'esistenza. Per questo motivo, ma, d'altra parte, anche perchè nell'agricoltura deve trovare lavoro il maggior numero possibile di persone, è necessario ch'essa possa sussistere e che non venga orientata nella sola direzione della pastorizia e della produzione del latte, ma che si dedichi anche alla coltura dei campi.

Se si abbandonasse semplicemente l'agricoltura al suo destino, essa andrebbe senz'altro in rovina, specialmente in tempi come questi. L'estero inonderrebbe la Svizzera con bestiame a prezzo umisorio e offrirebbe i suoi prodotti a un prezzo per il quale in Svizzera è impossibile lavorare. Così, nel presente periodo di transizione la nostra agricoltura andrebbe in sfacelo, grandiose opere dovrebbero scomparire e la classe agricola s'avvierebbe alla rovina, senza che in questi tempi difficili le fosse data la possibilità di trovare un'altra occupazione.

Quando, a suo tempo, venne pubblicata la tariffa doganale, si trovarono esagerati i dazi su alcuni prodotti agricoli. Gli avvenimenti hanno poi dato una lezione molto istruttiva e dimostrato, per un'intera serie di rubriche, che la modesta protezione doganale era anzi troppo debole. Se dei motivi di polizia sanitaria non ci avessero indotti a chiudere il confine all'importazione del bestiame e della carne, già da lungo tempo, per salvare la nostra agricoltura, avremmo dovuto ricorrere alle restrizioni delle importazioni come rimedio di carattere economico. Così, i dazi della tariffa doganale per i prodotti agricoli possono oggi essere considerati come equi e necessari, in parte veramente moderati, tanto più che molti di essi sono stati ridotti dalla conclusione del trattato di commercio con la Spagna. Proprio per l'agricoltura, la protezione

dei produttori costituisce un'azione economica e in pari tempo sociale. Poichè non soltanto per i lavoratori dipendenti dell'industria e dei mestieri, esiste una questione sociale, bensì anche per la popolazione agricola, quando le circostanze sfavorevoli e la tristizia dei tempi non le permettono più di ricavare dal suo indefesso lavoro un guadagno sufficiente a campare la vita. Delle considerazioni economiche, sociali e politiche, l'interesse all'esistenza e all'indipendenza del nostro paese esigono pertanto imperiosamente che nella politica economica non si dimentichino i contadini.

Contro la tariffa doganale si muove soprattutto l'obiezione ch'essa faccia rincarare la vita ed abbia quindi un'azione sfavorevole. Alcuni hanno a lagnarsi di essa in quanto consumatori. A questa categoria appartengono i lavoratori dipendenti, come gli operai ed impiegati dell'industria, dei mestieri e delle amministrazioni pubbliche. Altri osservano che gli alti prezzi favoriti dalla tariffa doganale impediscono la graduale diminuzione degli stipendi e dei salari e rendono così la nostra industria d'esportazione impotente a vincere la concorrenza. Vediamo un po' come stanno le cose.

Se la nostra politica economica e specialmente la politica doganale facesse rincarare la vita, questo effetto dovrebbe risultare dalla maggiore elevatezza dei numeri indici del costo della vita, in confronto degli altri paesi con valuta non deprezzata.

Ora, un siffatto confronto mostra che, p. es., in Inghilterra si ha un indice di 172 — esprimendo con 100 il costo della vita nel 1914 — laddove quello della Svizzera è solo di 153. Se si tien presente che la situazione della Svizzera, considerata dal duplice punto di vista dei trasporti cari e della mancanza di materie prime, è molto più sfavorevole che quella dell'Inghilterra, da questo confronto si può desumere che la nostra politica economica e doganale non ha influito sfavorevolmente sul costo della nostra vita.

Inoltre, le tabelle dei prezzi del commercio al minuto, allestite dall'Ufficio federale del lavoro, come pure i rilievi fatti dall'Unione delle società svizzere di consumo mostrano che la entrata in vigore della nuova tariffa doganale che, come è noto, avvenne il 1° giugno 1921, non ha affatto arrestato l'ulteriore riduzione dei prezzi della carne e dei grassi e anche dal prospetto dei numeri indici relativi al costo dei generi alimentari si può vedere che l'indice, che era 229 il 1° gennaio 1921 e 205 il 1° luglio 1921, è disceso costantemente fino a 153 nel-

l'ottobre del 1922, salvo una piccola oscillazione nel luglio 1922. Lo stesso quadro ci è dato dall'indice per il costo dei generi alimentari e dei combustibili nelle città, allestito dall'Unione svizzera delle società svizzere di consumo; esso era 243 nel gennaio 1921, 214 nel luglio del 1921 e 157 nell'ottobre del 1922.

Si può dunque affermare che in Svizzera, nonostante la nuova tariffa doganale e le restrizioni alle importazioni, il costo della vita è diminuito più fortemente che in altri paesi con valuta non deprezzata, persino più fortemente che nell'Inghilterra, che pure si trova in condizioni infinitamente più favorevoli della Svizzera per quanto concerne l'importazione di qualsiasi sorta di derrate alimentari e di merci. Questo fenomeno è dovuto evidentemente anche al fatto che una parte dei dazi è pagata naturalmente dall'estero. Un'altra parte è sopportata anche dal commercio intermedio e l'aggravio che ancora resta al consumatore è spesso appena sensibile. Sappiamo benissimo, in vece, che molto spesso si motiva, di fronte al pubblico, il mantenimento o magari l'aumento di certi prezzi, adducendo l'effetto dei dazi. Siffatti argomenti vengono qualche volta creduti e contribuiscono non poco a mantenere e a diffondere gli errori che spesso si constatano in numerosi ceti della popolazione.

Ma anche ammesso che la tariffa doganale imponga indirettamente al pubblico consumatore un aumento del costo della vita, questo aumento sarebbe estremamente modesto e chiunque voglia giudicare le cose lealmente e passionatamente, deve respingere quelle esagerazioni tendenziose alle quali si ricorre spesso nella lotta. Del resto l'aumento è sopportato da tutti, specialmente anche dall'agricoltura che consuma molte materie prime e molti prodotti dell'industria e dei mestieri e paga pure il suo tributo a un eventuale rincaro. I lavoratori dipendenti dimenticano spesso che anche per essi un piccolo aggravio sul costo della vita è compensato a usura dalla protezione della produzione, che in tutti i campi della vita economica fornisce possibilità di lavoro e così, se agli uni assicura direttamente occupazione e guadagno, non è meno utile agli altri, procurando uno sfogo nel mercato del lavoro, che a sua volta influisce favorevolmente sulle mercedi. Se il guadagno s'assottiglia o cessa intieramente, anche una riduzione dei prezzi non gioverebbe punto ai lavoratori dipendenti perchè essi non potrebbero comperare nulla o dovrebbero limitare molto i loro acquisti. Anche considerando la questione esclusivamente dal loro punto di vista egoistico, queste classi avrebbero motivo di insorgere contro la protezione della produzione,

solo quando delle misure miranti a questo scopo non influissero sulla possibilità e sulle condizioni di lavoro, ma contribuissero soltanto ad accrescere il guadagno degli imprenditori. Ma quando, come è oggi il caso per noi, la protezione accordata dallo Stato è necessaria per impedire la rovina della produzione e per mantenere le possibilità di lavoro, gl'interessi dei lavoratori dipendenti e quelli dei produttori sono in realtà identici. Ciò vale anzi tutto, da una parte per gl'imprenditori e dall'altra parte per gl'impiegati e gli operai occupati nell'industria e nelle arti e mestieri.

Forse, ci si obietterà ancora che il lavoratore dipendente non ha alcun vantaggio dal fatto che si proteggono rami di produzione nei quali esso non lavora e coi quali è in relazione solo come consumatore. Anche questo ragionamento è completamente errato. Anzi tutto esiste una solidarietà assoluta tra i diversi rami d'attività economica e i gruppi professionali. Il contadino, quando può fare acquisti, è consumatore di prodotti dell'industria e dei mestieri e contribuisce così ad accrescere la possibilità di lavoro in questi due rami della produzione, come pure a promuovere anche il commercio intermedio e, d'altra parte, l'operaio industriale è consumatore di prodotti agricoli. L'economia costituisce un sol tutto. Un singolo ramo non può soffrire senza che gli altri alla lunga non ne risentano le conseguenze. Se il contadino non guadagna più da vivere nella sua azienda, offre la sua mano d'opera all'industria e alle arti e mestieri e vi peggiora quindi le condizioni di lavoro. Infine, poi, la produzione agricola nel suo complesso è cosa essenziale, indispensabile per ogni Stato e, come abbiamo già osservato, ha importanza fondamentale per l'indipendenza economica e politica.

Ma specialmente anche gl'impiegati e gli operai dei servizi pubblici hanno il massimo interesse ad prosperare e al mantenersi della produzione, perchè lo Stato, che deve provvedere alla loro esistenza, non può, a sua volta, attingere direttamente o indirettamente le sue entrate se non dall'attività economica della popolazione. Esso può sopportare solo per un tempo relativamente breve le perdite delle sue entrate o le eccedenze delle sue spese. Dopo, deve automaticamente — e nessuna opposizione glielo impedirà — ridurre le sue spese, se non può avere i mezzi per fronteggiarle. Questo avevamo da dire intorno ai produttori e ai consumatori, la cui sorte è indissolubilmente legata e che, specialmente oggi, devono dividersi il male. Nessuno di essi può rendersi indipendentemente dall'altro, neppure se s'immaginasse d'esserlo già.

Ci resta ancora da esaminare il punto di vista di una parte dell'industria esportatrice, la quale crede che la tariffa doganale faccia rincarare notevolmente il costo della vita, intralci la diminuzione delle merci, e scemi così la sua capacità di concorrenza all'estero. Bisogna anzitutto ridurre alla sua giusta misura, come abbiamo già fatto, gli effetti della tariffa doganale sul costo della vita. Davanti a un esame obiettivo, essi si riducono a ben poco. Se si ammette che i nostri dazi rappresentano complessivamente circa l'8 % del valore d'importazione di tutte le merci e che, tolte le tasse sul vino e sul tabacco, non si ha che il 6 %, l'effetto della tariffa sul rincaro della vita, specialmente delle derrate alimentari (e in tal caso ci sono anche altre rubriche che non entrano in linea di conto) può essere poco o punto sensibile. Ma, d'altra parte, l'esperienza mostra che una diminuzione del costo della vita, specialmente quando è debole, non importa affatto una corrispondente riduzione delle merci. Si guardi alle diverse industrie e specialmente là dove si pagano indennità di rincaro, dalla Confederazione all'economia privata, e si vedrà che dappertutto la percentuale del supplemento di rincaro dei salari è più alta, in parte notevolmente più alta, di quel che dovrebbe essere secondo l'indice del costo della vita. Si è avuta una forte, spesso troppo forte riduzione dei salari solo là dove il lavoro è scarso e l'offerta dei lavoratori è particolarmente grande. Occorrerebbe infine stabilire l'influenza delle merci sul costo definitivo dei prodotti dell'industria. Il costo di questi prodotti non è lo stesso dappertutto e non segue una regola. Per debito di giustizia bisogna però dire che l'influenza delle merci sul costo definitivo dei prodotti in certe industrie è stata spesso notevolmente esagerata.

Ma anche ammettendo che la protezione dei produttori aumenti di qualche poco il costo della vita, la soppressione di questo aumento non avrebbe alcun effetto sulle merci o avrebbe un effetto così debole che non potrebbe entrare in linea di conto per il costo della produzione industriale. Non vorremmo essere fraintesi. Una riduzione dei salari è ancora necessaria in molti casi e speriamo che l'avvenire la permetterà. Ma non si tratta qui delle minime variazioni che si potrebbero forse avere, se venisse soppresso il piccolo premio d'assicurazione che il popolo paga sotto forma d'un tenue aumento del costo della vita, perchè sia mantenuta, per quanto si può, la produzione in tutti i rami, sia evitato lo sfacelo e sia limitata, nella misura del possibile, la disoccupazione.

Vorremmo infine far particolarmente notare che una quantità d'industrie deve far capo tanto allo smercio nell'interno del paese quanto all'esportazione e che, anche quando non ne è il caso, il crescente disagio nei rami della nostra economia, che lavorano per il mercato indigeno, avrebbe le più funeste ripercussioni sull'industria d'esportazione. Un peggioramento delle condizioni generali, una disorganizzazione dell'economia statale e privata renderebbe impossibile qualsiasi lavoro proficuo. La miseria degli altri non significherebbe certo la fortuna dell'industria di esportazione che oggi soffre soprattutto della scarsa domanda e inoltre delle difficoltà derivanti dall'enorme sproporzione che esiste tra le spese di produzione in Svizzera e nei paesi con valuta deprezzata. Non sarà mai ripetuto abbastanza che la crisi della nostra esportazione è dovuta principalmente all'impoverimento del mondo, al precipitare delle valute.

Crediamo pertanto che, per tutti, i piccoli inconvenienti, che potessero derivare dalla protezione accordata alla nostra produzione, siano compensati a usura dai vantaggi che il sistema vigente presenta su quello di lasciar andare le cose per la loro china.

IV.

La transizione dal regime provvisorio alla nuova tariffa legale.

Noi siamo dunque fermamente persuasi che la presente tariffa doganale costituisce in genere la giusta soluzione. Le sue tendenze sono quelle d'una politica economica di conservazione, la sola che, secondo noi, possa essere seguita. Non pretendiamo d'essere infallibili nell'esecuzione. Come tutte le tariffe doganali, la presente sarà pure criticata ora a ragione ora a torto. Anche se essa fosse diversa da quello che è, la critica non sarebbe minore. Poiché si doveva operare rapidamente, la tariffa non poteva essere attuata che seguendo la via straordinaria. Tuttavia, la tariffa doganale stabilita in virtù del decreto federale del 18 febbraio 1921 non è destinata a durare; essa non sarà applicata se non durante un periodo transitorio. Le sue aliquote dovranno essere rivedute e, dato il caso, modificate. Quanto alla sua forma, essa consente un adattamento rapido alle condizioni attuali che cambiano da un giorno all'altro, ma dovrà, in avvenire, rivestire la forma legale.

Questo è appunto il motivo che ci ha indotti ad intraprendere senz'indugio, già nella estate 1921, i lavori preparatori d'una nuova legge federale sulla tariffa doganale. Il testo della legge è anzi già stabilito provvisoriamente per ciò che concerne specialmente la nomenclatura e la classificazione delle merci. Invece di 1300 rubriche di tariffa, il disegno di legge ne prevede circa 2000, essendosi dovuto, per ragioni d'ordine tecnico e commerciale, eseguire una maggiore suddivisione delle voci doganali. La determinazione dei dazi, affidata a un Comitato di periti, è già compiuta in buona parte. Questo lavoro è molto considerevole e non può essere eseguito che da persone specialmente versate nella materia. I dati su cui si fonda sono forniti da una inchiesta fatta presso tutte le associazioni interessate.

I negoziati con la Spagna e le trattative ora in corso con l'Italia, come pure le consultazioni degli interessati hanno richiesto molto tempo, così che non sarà possibile presentare, prima dell'estate del 1923, il disegno d'una nuova legge sulla tariffa doganale. Ci riserviamo ancora di sottoporre il risultato dei lavori del Comitato ristretto ad una grande Commissione, nella quale le diverse correnti economiche sarebbero rappresentate e potrebbero esporre le loro ragioni.

Il ritardo forzato nel sottoporre il disegno al Parlamento non è però straordinario. Lo spazio di tempo indispensabile alla sua elaborazione non è infatti più lungo di quello che occorreva in addietro per elaborare una tariffa. Si può forse credere che i lavori eseguiti per la tariffa d'uso del 18 giugno 1921 possano servire di base all'elaborazione della legge sulla tariffa doganale. Ma ciò non si verifica che in una ristretta misura, poichè la tariffa da noi promulgata è destinata ad essere applicata: è una tariffa d'uso, laddove la legge futura sulla tariffa doganale deve, come quella del 1902, stabilire una tariffa generale, vale a dire una tariffa che fissi i dazi massimi e non debba essere applicata che se le aliquote non siano ridotte da convenzioni con l'estero. La tariffa generale fissa dunque il massimo delle aliquote dei dazi. Essa mira non soltanto ad assicurare la protezione necessaria alla produzione del paese, ma a procurarci delle concessioni di carattere economico nelle nostre trattative coll'estero. Infatti, le aliquote di questa tariffa devono essere fissate in modo che lo straniero che vuol vendere merci alla Svizzera abbia un interesse ad ottenere riduzioni di dazio. D'altra parte, essa si distingue dalla tariffa di combattimento propria-

mente detta, che il Consiglio federale può applicare, in virtù dell'art. 4 della legge sulla tariffa doganale del 10 ottobre 1902, agli Stati che usano in nostro confronto un trattamento diverso e particolarmente sfavorevole.

Il compito da risolvere è dunque molto più vasto e complesso di quello che doveva essere risolto quando si trattava di stabilire la tariffa d'uso. Per condurlo a buon fine, va tenuto debito conto della politica doganale seguita da altri Stati.

Sarà quindi nostra premura di far stabilire il più rapidamente che sia possibile i dazi seguendo la via della legislazione ordinaria e di creare una base legale per le future trattative coll'estero. Le diverse opinioni e tendenze che esistono in questa materia potranno manifestarsi in occasione delle deliberazioni parlamentari. Non si deve punto temere che il Consiglio federale intenda valersi in modo definitivo e duraturo d'una tariffa doganale da lui promulgata. Questa tariffa è unicamente destinata a superare le difficoltà presenti e ad impedire che la Svizzera, in presenza dei mutamenti che avvengono nelle condizioni economiche, non sia del tutto sprovvista di mezzi d'azione e di difesa. Non si deve a questo proposito dimenticare che, anche al presente, tenendo conto delle deliberazioni parlamentari e, dato il caso, d'una domanda di referendum, l'attuazione d'una legge sulla tariffa doganale non richiede meno di due anni. E' dunque inteso che la tariffa provvisoria rimane in vigore fino a che possa essere sostituita da una nuova tariffa, la quale sarà stabilita il più presto possibile seguendo la via legislativa ordinaria.

V.

Le ripercussioni immediate dell'iniziativa sulla nostra legislazione doganale.

Se l'iniziativa fosse adottata, tanto il decreto federale che modifica provvisoriamente la tariffa doganale, quanto il decreto del Consiglio federale concernente la tariffa d'uso sarebbero abrogati. Ciò è espressamente previsto dall'iniziativa. La stessa sorte toccherebbe però ad altri atti legislativi.

Il 23 giugno 1920, l'Assemblea federale ha adottato un decreto che modifica la tariffa doganale. Questo decreto approvava l'aumento dei diritti doganali sul tabacco, che era stato decretato dal Consiglio federale. Esso dava inoltre a

quest'ultimo la facoltà di riscuotere, in via temporanea, i dazi fissati dalle Camere federali nelle tabelle A e B anche su altre merci non soggette o soggette a dazio, per le quali la Svizzera non era vincolata da trattati coll'estero. Le merci di cui si tratta sono designate nelle tabelle A e B allegate al decreto. Non si trattava se non di un provvedimento fiscale inteso ad aumentare i proventi doganali della Confederazione, date le sue condizioni finanziarie difficili. Prescindendo dal tabacco, il ricavo di questi aumenti è valutato a circa 4 milioni di franchi l'anno.

Il 24 giugno 1921, l'Assemblea federale ha adottato un decreto di carattere urgente, concernente l'aumento dei dazi sui tabacchi. La durata di validità di questo decreto spira il 30 giugno 1923. Grazie al suo scopo puramente fiscale, esso ha procurato alla Cassa federale, per i primi dieci mesi dell'anno 1922, delle entrate che ascendono a 8.025.000 franchi. Il prodotto di questi nuovi dazi sui tabacchi potrebbe ancora aumentare in notevole misura se l'importazione fosse normale e la crisi s'attenuasse.

Infine, il Consiglio federale, fondandosi sull'art. 4 della legge attuale sulla tariffa doganale ha allestito, con decreto del 2 febbraio 1922, una tariffa di combattimento, la quale è stata legalmente sanzionata dall'Assemblea federale.

Siccome il decreto del 24 giugno 1921 concernente l'aumento dei dazi sui tabacchi spira alla fine di giugno 1923, esso non potrebbe più essere rinnovato qualora fosse accettata l'iniziativa e ne conseguirebbe che in avvenire il tabacco non sarebbe più sottoposto che ai dazi minimi fissati dalla tariffa generale del 1902. Quale sarebbe la sorte del decreto federale del 23 giugno 1920 che ha introdotto dei diritti fiscali su un'intera serie di merci, esenti o no da dazio, per le quali la Svizzera non è vincolata coll'estero da disposizioni convenzionali? Questo decreto, la cui durata d'applicazione non è limitata, non è nominato nella disposizione transitoria dell'iniziativa. Esso sarebbe però privato della sua base giuridica in virtù del capoverso terzo del nuovo articolo 29 proposto, il quale, disponendo che le tasse di entrata e di uscita devono essere determinate dalla legislazione federale, vieta di prendere decreti di carattere urgente sottratti al referendum e traccia in anticipazione la via da seguire per emanare i provvedimenti straordinari che potessero occorrere. Siamo certi che se l'iniziativa fosse accettata, ci si domanderebbe immediatamente di

considerare come abrogato il decreto federale di cui si tratta, perchè sarebbe contrario al nuovo articolo 29 della costituzione.

Come abbiamo già fatto notare, la prescrizione formale secondo la quale le tasse d'entrata e d'uscita devono essere determinate dalla legislazione federale renderebbe altresì illusoria la disposizione dell'art. 4 della legge sulla tariffa doganale, disposizione che autorizza il Consiglio federale ad applicare i dazi aumentati e a prendere altri provvedimenti in confronto degli Stati che impongono a merci svizzere dazi particolarmente gravosi o che le trattano meno favorevolmente di quelle di altri Stati. Se l'iniziativa fosse accettata, la tariffa di combattimento cesserebbe d'essere applicabile o resterebbe provvisoriamente in vigore, perchè fu decretata prima che fosse accettato il nuovo articolo costituzionale? Non vogliamo pronunciarsi definitivamente a questo proposito. Ci basti constatare che se l'iniziativa fosse accettata, i suoi partigiani non trascurerebbero d'invocare le nuove disposizioni costituzionali per chiedere anche la soppressione della tariffa di combattimento; essi affermerebbero che solo i dazi fissati dalla legge possono essere riscossi. Per sostenere la loro tesi, essi potrebbero a buon diritto fondarsi sul testo del nuovo articolo costituzionale.

Infine, non resterebbe più che la tariffa generale del 1902 che è stata allestita, come dicemmo, per altri scopi, in un'altra epoca e in condizioni economiche affatto diverse. E' quindi da prevedersi che gli autori dell'iniziativa invocherebbero le circostanze straordinarie per chiedere una riduzione di certi dazi della tariffa generale. Essi sosterrrebbero che tutti i dazi di qualche importanza dovrebbero sparire od essere fortemente ridotti. Ma, anche prescindendo da ciò, questo stato di cose avrebbe altre conseguenze.

Quasi tutti i dazi sui prodotti agricoli, sulle derrate alimentari e sulle bevande sarebbero ridotti di circa il 50% in confronto delle aliquote attuali. Una sequela di rubriche della tariffa doganale sarebbero di nuovo esenti da dazio.

Lo stesso dicasi dei dazi sulle materie greggiate e sui prodotti industriali. La maggior parte delle materie greggiate sarebbe esente da dazio. I prodotti industriali perderebbero circa la metà della protezione doganale di cui fruiscono al presente e, in certi casi, anche di più. Alcune industrie, come la conceria, sarebbero abbandonate alla loro sorte. Il tabacco non

pagherebbe che un dazio minimo, così che l'imposizione fiscale che lo grava attualmente sarebbe interrotta nella sua continuità.

Ma la riduzione dei dazi non chiuderebbe la serie degli inconvenienti. Eccone un altro, che sarebbe veramente funesto: Laddove la nuova tariffa d'uso ha tenuto il dovuto conto di tutta la produzione in modo sistematico, proporzionato e secondo principi uniformi, l'accettazione dell'iniziativa avrebbe per effetto di distinguere tutto questo lavoro. La protezione negata ad un gruppo non potrebbe infatti essere mantenuta per altri, qualunque sia la loro importanza, tanto, cioè, se si tratti di gruppi principali o di sotto-gruppi nei rami principali, per esempio i sotto-gruppi dell'industria. La nuova tariffa d'uso contiene una serie di compromessi industriali, in virtù dei quali numerosi dazi sono stati coordinati sistematicamente nell'ambito di un'industria o di un gruppo d'industrie e riuniti fra loro. Tutto ciò spartirebbe per far posto all'applicazione della tariffa generale del 1902, senza riguardo alle ingiustizie che ne risulterebbero e al fatto che quella tariffa non è punto appropriata alle condizioni attuali. I partigiani dell'iniziativa ci opporranno forse che il nuovo articolo costituzionale consentirebbe di rimediare a questo stato di cose. Ci diranno che il Consiglio federale potrebbe prendere in circostanze straordinarie dei provvedimenti eccezionali e poi metterli provvisoriamente in vigore, con riserva dell'approvazione dell'Assemblea federale e del diritto di referendum. Chiunque ammetterebbe sarebbe molto difficile, se non addirittura impossibile, di stabilire in condizioni siffatte delle nuove prescrizioni che potessero conseguire l'approvazione del Parlamento e del popolo. La lunga via da seguire per giungere ad una futura modificazione offrirebbe già, da sola, grandi inconvenienti. Ma v'ha di più. In presenza delle diverse correnti e delle interpretazioni divergenti che sarebbero date al nuovo articolo costituzionale, nonché delle tendenze contraddittorie che cercherebbero di farsi valere, sarebbe ancora possibile di preparare un provvedimento eccezionale con qualche probabilità di buon esito? Il fatto, inoltre, che si disporrebbe d'uno spazio di tempo molto breve, costituirebbe un inconveniente che sarebbe doppiamente risentito in condizioni così complicate.

Accenneremo più avanti alle ripercussioni che avrebbe l'iniziativa sulla nostra politica commerciale internazionale e sui trattati di commercio.

Dal lato finanziario, l'accettazione dell'iniziativa cagionerebbe, con la soppressione della tariffa doganale e dei nuovi dazi sul tabacco, una perdita di 60 a 70 milioni di franchi. Per accertarsi dell'esattezza di questo calcolo, basta confrontare i proventi doganali anteriori all'introduzione della nuova tariffa con quelli ad essa posteriori, e considerare il fatto che un'intera serie di diritti non solo di carattere fiscale ma anche economico, subirebbe una forte riduzione. A ciò dovrebbe essere aggiunta la perdita del prodotto dei nuovi dazi sul tabacco, il cui ammontare è stato di 8.025.000 franchi per i dieci primi mesi dell'anno 1922 ed è valutato a 10 milioni di franchi per l'anno 1923. E' da prevedersi che questo prodotto starebbe ancora maggiore negli anni futuri.

VI.

Le conseguenze economiche e finanziarie dell'abolizione della tariffa d'uso.

Le difficoltà economiche che creerebbe l'abolizione della nuova tariffa doganale sono già poste in luce dagli argomenti da noi adottati al capitolo III per giustificare questa tariffa e lo scopo ch'essa si propone. Non è dunque necessario entrare qui nei particolari. Ci limitiamo perciò ad alcune brevi osservazioni.

La tariffa doganale è elemento essenziale di un complesso di provvedimenti economici importanti. L'abolizione della tariffa priverebbe la produzione nazionale svizzera di una protezione che, nelle attuali condizioni anormali, è assolutamente necessaria. Per quanto essa lavori per il consumo interno, la nostra produzione potrebbe essere soffocata facilmente dalla concorrenza estera, specialmente dalle importazioni da paesi con valuta deprezzata. Da ciò ne verrebbe che la produzione svizzera, non essendo più in grado di soppenire alle spese, dovrebbe essere ridotta o dovrebbe in parte cessare. Una quantità di aziende si rovinerebbe e la massa dei disoccupati aumenterebbe fortemente. La situazione generale peggiorerebbe su tutta la linea. L'industria, arti e mestieri ed agricoltura ne sarebbero tutti colpiti e quand'anche la tariffa generale attuale continuasse a garantire una certa protezione, i dazi da essa previsti dovrebbero esser ben presto soppressi o ridotti, per la ragione che i diversi rami della nostra economia nazionale verrebbero a subire disparità di trattamento.

Uno dei primi requisiti cui deve soddisfare una tariffa doganale è ch'essa si adatti alle condizioni del momento e tenga conto degli interessi di tutti coloro che hanno bisogno di protezione. Essa deve essere studiata e allestita sistematicamente, deve essere un tutto armonico e deve coordinare in modo logico i rapporti che esistono tra i differenti gruppi principali e, in ciascuno di essi, tra i vari rami in cui si suddivide la produzione. Una tariffa nella quale restino ed emengano solo qua e là certi dazi, a guisa di radi alberi in un bosco tagliato, non serve più a nulla. Essa non permette più di raccogliervi intorno ai gruppi degli interessati; non è più un'opera intorno alla quale i rappresentanti della nostra economia nazionale e quelli dei diversi interessati possano schierarsi per difenderla. Ma gli imprenditori non sarebbero i soli a essere travolti nella catastrofe, chè operai ed impiegati verrebbero a trovarsi senza lavoro e senza guadagno.

L'abolizione della tariffa d'uso sarebbe non meno funesta alla nostra industria esportatrice di quanto lo è all'industria che lavora pel mercato nazionale. Abbiamo già detto che tale abolizione non provocherebbe un ribasso sensibile del costo della vita e una riduzione dei salari. Soppressa la tariffa doganale, i produttori svizzeri non verrebbero a trovarsi in condizioni migliori per quanto riguarda la concorrenza. I minimi, presunti, o anche reali vantaggi che ne potrebbero derivare, sarebbero bilanciati dagli svantaggi che annichirebbe la soppressione della tariffa. Gli svantaggi che verrebbero alla nostra industria esportatrice dall'abolizione dell'attuale tariffa sarebbero, lo si prevede fin d'ora con certezza, grandissimi. L'importazione in Svizzera sarebbe facilitata, rovesciate sarebbero le barriere che dovrebbero darci protezione. L'inondazione dei prodotti stranieri potrebbe invadere la Svizzera, poichè la nostra economia nazionale, priva di protezione, sarebbe abbandonata a se stessa. L'estero denuncerebbe allora i trattati commerciali conclusi con noi e si guarderebbe dal concluderne altri, perchè l'importazione in Svizzera sarebbe senz'altro aperta e non avrebbe bisogno alcuno di fare delle concessioni per facilitare l'esportazione sua. Gli Stati esteri potrebbero inasprire maggiormente la loro politica protezionistica, aumentare gli impedimenti che pongono alla nostra esportazione e noi, in questa lotta ineguale, sprovvisti di ogni mezzo di difesa, saremmo costretti di assistere allo spettacolo della Svizzera che viene inondata di merci straniera e vede gli Stati esteri respingere con dazi e divieti di esportazione il prodotto del suo lavoro.

E' invero quasi incredibile che in un mondo in cui tutti gli Stati tendono a riservarsi quanto maggior lavoro è possibile e ad importare la minor quantità possibile di prodotti esteri, la Svizzera possa essere costretta da una iniziativa popolare ad adottare un punto di vista, nuovo al mondo, per favorire gli interessi dell'estero e danneggiare i propri. Non si domanda infatti di ridurre i dazi esistenti per ottenere delle concessioni dall'estero; no, senza curarsi di quanto si fa in altri Stati, si tratta di toglierci l'arma che potrebbe appunto permetterci di migliorarne le condizioni delle nostre esportazioni. Per nulla, nulla ottenendo in compenso, noi dovremmo abolire e ridurre i dazi, affinché l'estero ci possa, con tutta facilità e a piacimento suo, rovinare economicamente. Questo non è certo lo scopo che si son proposto gli autori dell'iniziativa, in realtà però queste sono le conseguenze del progetto.

La situazione economica, che verrebbe creata dall'abolizione della tariffa doganale domandata dall'iniziativa, sarebbe dunque gravissima. Il Consiglio federale non può fare a meno di mettere in guardia colla maggiore insistenza contro le conseguenze che necessariamente provocherebbe tale provvedimento.

Le altre conseguenze di ordine interno nazionale sono evidenti. L'aumento della disoccupazione aggraverebbe gli oneri dei Comuni, dei Cantoni e della Confederazione fino a renderli insopportabili. Tutti si rivolgerebbero allo Stato, specialmente alla Confederazione, per ottenere soccorsi, qualora la funesta politica dei fautori dell'iniziativa fosse approvata e divenisse fonte di angustie e di miseria.

L'abolizione della tariffa d'uso avrebbe non solo conseguenze economiche, ma anche conseguenze finanziarie di grande portata, e le difficoltà che ne deriverebbero andrebbero ad aggiungersi a quelle economiche, aumentandole e moltiplicandole all'infinito pel giuoco delle vicendevoli ripercussioni. Più sopra abbiamo accennato che la soppressione della tariffa d'uso ragionerebbe una minore entrata alla Confederazione stimata di circa 60 milioni di franchi l'anno. A ciò v'è da aggiungersi la riduzione del dazio sul tabacco, che importerebbe la perdita di 10 milioni circa, di modo che la diminuzione annua delle entrate si aggirerebbe intorno ai 70 milioni. Non crediamo che gli autori dell'iniziativa contesteranno che tali saranno gli effetti del loro progetto, poichè la riduzione del gettito delle dogane è appunto l'effetto che molti di essi si attendono. Col preventivo della Confederazione per l'an-

no prossimo è facile illustrare quali saranno le conseguenze per le finanze federali.

Il preventivo per l'esercizio 1923 prevede che il conto ordinario della Confederazione si chiuderà con un disavanzo di circa 84 milioni di franchi. Colla diminuzione delle entrate doganali il disavanzo aumenterebbe di 70 milioni e raggiungerebbe i 154 milioni, somma che corrisponde press'a poco al 30 % delle spese. Però, com'è detto nel messaggio che accompagna il preventivo per l'esercizio del 1923, al disavanzo enunciato va aggiunta la somma per spese che non figurano nel preventivo, specialmente quelle per la lotta contro la disoccupazione e pel soccorso finanziario alla produzione, di modo che il disavanzo si computa in circa 200 milioni di franchi. Questa somma si accrescerà a quella enorme di 270 milioni di franchi se sarà abolita la tariffa doganale. Se poi vi si aggiunge ancora un disavanzo dato dall'esercizio delle Strade ferrate federali, è detto quanto grave diventa la situazione. Queste cifre son modificate un po' dal fatto che il gettito della nuova imposta di guerra, destinato a estinguere il debito della Confederazione, non è iscritto nel preventivo. Tuttavia questa piccola modificazione è ben lontana, è evidente, dall'assicurare l'equilibrio della bilancia finanziaria.

Le entrate della Confederazione nel preventivo del 1923 si calcolano in fr. 426 milioni circa. Dedotti i 203 milioni resi dall'esercizio dei servizi pubblici in regia, poste, telegrafi, telefoni, somma che non permette neppure di far fronte alle spese, le entrate reali della Confederazione non raggiungono più che fr. 223 milioni. Il gettito delle dogane entra in questa cifra per 158 milioni, quello delle imposte per 28 milioni. Ora, se fosse soppressa la tariffa d'uso, il che ridurrebbe il gettito delle dogane, le entrate della Confederazione non sarebbero più che di 153 milioni di franchi. Perciò esse non permetterebbero che di far fronte a metà circa delle spese ordinarie che ammontano a circa 300 milioni di franchi, non comprese quelle degli esercizi in regia. La sproporzione sarebbe ancora maggiore, se si tenesse conto delle spese straordinarie.

Con queste cifre è mostrata tutta la portata finanziaria che avrebbe l'abolizione della tariffa d'uso pel bilancio della Confederazione. In un momento in cui i disavanzi sono cronici, in cui i Cantoni e i Comuni sono obbligati di aumentare fortemente l'imposta sul patrimonio e sul reddito, in un momento in cui la Confederazione trova le maggiori difficoltà nel procurarsi nuove entrate, in cui le si chiede di metter mano alla grand'opera delle assicurazioni sulla vecchiaia, invalidità

e dei superstiti, un'iniziativa popolare intende privare la Cassa federale di un terzo circa delle sue entrate propriamente tali, senza saper come e dove si potranno andar a prendere i mezzi per colmare il vuoto fatto. Per giungere poi a questo risultato si vuol ricorrere ad un provvedimento che aumenterebbe le ristrettezze economiche del paese, intralocerebbe e distruggerebbe anche in parte la produzione, fonte di ogni reddito, e aumenterebbe sensibilmente gli oneri che l'assistenza dei disoccupati impone alla Confederazione, ai Cantoni ed ai Comuni. Perciò se l'iniziativa fosse accettata le conseguenze finanziarie in un con quelle economiche sarebbero incalcolabili. E' evidente che uno Stato, la cui politica finanziaria fosse in tal modo diretta dal popolo sovrano, perderebbe ogni credito. Innanzi tutto bisognerebbe ricorrere sempre più ai prestiti e ciò farebbe aumentare il saggio dell'interesse. Alla lunga, uno Stato che assorbisse in tale misura i capitali disponibili non troverebbe più prestatori, e non gli resterebbe più altra risorsa che ricorrere al torchio per stampare biglietti, il che causerebbe l'inflazione, il deprezzamento della moneta e, in fine, la rovina.

Sappiamo bene che vi sono degli ambienti, i quali, mossi da considerazioni cosiddette di principio, sono contrari agli oneri imposti ai consumatori e avversano quindi l'aumento dei dazi. Ma essi dimenticano che a lato dei bisogni finanziari della Confederazione vi sono quelli dei Cantoni e dei Comuni, i quali traggono i proventi loro necessari colpendo il patrimonio e il reddito. Questi oneri fiscali, aggiunti all'imposta di guerra, hanno raggiunto, confrontati a ciò che erano prima, altezze che non potrebbero superare senza nuocere agli interessi generali soprattutto in un momento di crisi, com'è quello che attraversiamo ora. Essi sono assai più elevati delle imposte sui consumi. Ciò rilevasi ad evidenza dalla tabella che segue sul gettito delle imposte cantonali e comunali nel 1913 e nel 1921:

		Imposte sul patrimonio e sul reddito Fr.	Imposte sui consumi Fr.
Cantoni	1913	82,722,000	19,071,000
	1921	198,904,922	20,469,270
Comuni	1913	92,984,000	1,437,000
	1921	200,000,000 *)	4,000,000 *)

*) Approssimativamente.

Totale: Cantoni e comuni.

	Fr.	Fr.
1913	177,706,000	20,508,000
1921	398,904,922	24,469,270

Quantunque dal 1913 il gettito delle imposte cantonali e comunali sia più che raddoppiato, i conti dei Cantoni e dei Comuni si chiudono con grandi disavanzi che bisognerà continuar a colmare con aumentate imposte.

Del resto anche la Confederazione stessa ha attinto alle imposte dirette. Colla prima e la seconda imposta di guerra e con l'imposta sui profitti di guerra essa ha riscosso fino ad oggi circa un miliardo di franchi sul patrimonio e sul reddito, che sono del resto già fortemente colpiti dalle imposte cantonali e comunali. In Svizzera, le imposte sui consumi sono ben lungi dall'aver aumentato nella misura delle imposte dirette. Ciò risulta dalla seguente tabella:

	Imposte sul patrimonio e sul reddito	Imposte sui consumi, dogane, ecc.
	Fr.	Fr.
1913		
Confederazione		85,142 000
Cantoni . . .	82,722,000	19,071,000
Comuni . . .	94,984,000	1,437,000
	<hr/>	<hr/>
	177,706,000	105,650,000
	= 62,7 %	= 37,2 %
1920		
Confederazione	178,623,000	93,952,000
Cantoni . . .	191,616,000	21,776,000
Comuni . . .	201,185,799	2,946,698
	<hr/>	<hr/>
	571,424,799	118,674,698
	= 82,8 %	= 17,2 %
1921		
Confederazione	111,265,779	113,570,099
Cantoni . . .	198,904,922	20,469,270
Comuni . . .	200 000 000 **)	4,000,000 **)
	<hr/>	<hr/>
	510,170,701	138,039,369
	= 78,7 %	= 21,3 %
Pel 1922, la proporzione sarà approssimativamente la seguente:		
Confederazione	106,000,000 *)	150,000,000
Cantoni . . .	210,000,000 **)	24,000,000 **)
Comuni . . .	210,000,000 **)	4,000,000 **)
	<hr/>	<hr/>
	526,000,000	178,000,000
	= 75 %	= 25 %

*) Per l'imposta di guerra, non si è tenuto conto che della prima rata. I pagamenti anticipati sulle rate seguenti non furono presi in considerazione.

**) Per approssimazione.

Nella maggior parte degli altri Stati le imposte sui consumi forniscono al fisco un gettito che è proporzionalmente molto più elevato che in Svizzera. In Francia p. es. nel 1921 si hanno le seguenti proporzioni: imposte sui consumi 56 %, imposte sul patrimonio 44 %.

Dal 1913 i contribuenti svizzeri hanno pagato fr. 3 miliardi e 800 milioni di imposte; dei quali 3 miliardi circa in imposte dirette e solo 800 milioni in imposte sui consumi.

Giova del resto non dimenticare che le imposte sul patrimonio e sul reddito non sono necessariamente sopportate dai primi che ne sono colpiti, ma sono riversate in larga misura su altri. Imprese di ogni specie devono pagare alte imposte; per questo fatto aumentano le loro spese e l'aumento grava il costo della produzione o, allorchè trattasi di imprese commerciali per lo scambio delle merci, il prezzo di vendita ai consumatori. Le imposte fanno sentire il loro peso anche allorchè trattasi di stabilire gli stipendi dei pubblici funzionari; le aliquote elevate delle imposte servono come argomento per stabilire la proporzione nella quale si chiede che gli stipendi siano elevati. Qualunque sia la sua graduazione, l'imposta sul patrimonio e sul reddito non colpisce dunque solo le persone e le imprese agiate o ricche. Queste del resto in Svizzera son tanto gravate di tante imposte e tasse, che un aumento dell'imposta avrebbe delle conseguenze economiche deplorabili e provocherebbe la fuga dei capitali. Per evitare ripetizioni non parleremo qui di altri cespiti finanziari. Rimandiamo in proposito al messaggio che accompagna il preventivo per 1923 e alle considerazioni che abbiamo esposte intorno alla situazione finanziaria della Confederazione e all'aumento delle entrate, in altri rapporti all'Assemblea federale. Da quanto precede risulta chiaramente che se il gettito delle dogane restasse quale è oggi, o aumentasse anche grazie a un miglioramento della situazione economica generale, si avrebbero le più grandi difficoltà a creare il pareggio del nostro bilancio. Ora questo pareggio diventerebbe materialmente impossibile se si toccassero i dazi attuali. E' possibile ed è anzi da temersi che, qualora l'iniziativa doganale fosse accettata, falsi profeti si levino e patrocinino nuovamente una politica di avventure in materia finanziaria come quella respinta dal popolo a grandissima maggioranza il 3 dicembre scorso nella votazione circa il prelevamento sul patrimonio. Il paese deve essere preservato una volta per sempre dal ripetersi di simili agitazioni, chè il tentativo di una volta è bastato per inferirgli danni gravissimi. Anche per que-

sta ragione l'iniziativa va respinta. In questo campo, come in molti altri, le considerazioni economiche non possono essere disgiunte da quelle finanziarie. Tanto le une quanto le altre esigono imperiosamente che l'iniziativa sia respinta, giacchè essa dal punto di vista economico e finanziario costituisce uno dei progetti più pericolosi che mai siano stati sottoposti al voto del popolo svizzero. Se essa fosse accettata, le assicurazioni sulla vecchiaia, invalidità e dei superstiti, i provvedimenti contro la tubercolosi, nonchè tutto un ulteriore sviluppo della nostra legislazione sociale sarebbero irremissibilmente compromessi. Uno Stato che ha la sua esistenza finanziaria minacciata e le di cui entrate bastano appena a far fronte a metà delle spese, non è più in grado di creare nuove opere sociali nè di sviluppare quelle esistenti. D'altro lato, l'accettazione dell'iniziativa avrebbe le sue ripercussioni anche sugli stipendi e sui salari del personale della Confederazione, allorchè si tratterà di fissarne gli importi. Bisognerebbe immediatamente procedere a ridurre fortemente gli stipendi non più giustificati dal costo attuale della vita. In breve, la Confederazione sarebbe costretta a ricorrere a misure economiche che costituirebbero un regresso di ordine sociale.

Ci si obietterà forse che per la via proposta sarebbe forse possibile prendere nuovi provvedimenti conformi alla volontà popolare, i quali toglierebbero gli inconvenienti di cui s'è discusso e assicurerebbero nuove entrate supplementari alla Confederazione. Noi non vi crediamo. Lo scopo cui tendono gli autori dell'iniziativa e gli effetti che ne attendono mirano a creare una politica doganale differente da quella seguita finora. Si avversano tanto i piccoli dazi fiscali quanto i modesti dazi protettori e si preconizza il libero scambio, secondo il quale la Svizzera non preleverebbe più dazi sulle importazioni o non ne riscuoterebbe che di minima entità. Chi dunque vuol preservare il paese dalle conseguenze finanziarie ed economiche che noi abbiamo descritte, ha il dovere di opporsi all'iniziativa, e non può quietare le sue preoccupazioni attendendo alcune tardive correzioni al nuovo grave provvedimento.

VII.

Politica doganale e diritti popolari.

Abbiamo già fatto notare che noi siamo ben lungi dal voler ignorare i diritti popolari in materia di legislazione doganale. Solo le circostanze straordinarie del dopo guerra e la sollecitu-

dine colla quale era indispensabile di agire ci hanno mossi a chiedere all'Assemblea federale che ci fosse concesso di allestire una nuova tariffa provvisoria e di far uso dei poteri che essa ci conferì. E' vivo nostro desiderio di sostituire più presto possibile alla tariffa d'uso attualmente in vigore una tariffa legale; tutti i nostri sforzi tendono a questo scopo. Noi crediamo però che, quanto ai diritti popolari in materia di legislazione doganale, debbano essere applicate le disposizioni ordinarie della costituzione federale, e che creare per questa materia un regime straordinario sarebbe un errore. A norma della vigente costituzione, che nulla del resto dice di particolare in proposito, il diritto in materia doganale deve essere creato in via ordinaria legislativa. Certamente, non è escluso che le Camere possano prendere, allorchè si verificano le condizioni richieste, dei decreti urgenti, ed è ammessa la delegazione di certe competenze all'Assemblea federale ed al Consiglio federale. Orbene, l'iniziativa contiene una disposizione positiva secondo la quale i dazi di importazione e di esportazione sarebbero fissati in via legislativa ordinaria; poi una disposizione negativa, secondo la quale non può essere preso decreto urgente che non debba essere sottoposto al referendum; essa traccia infine la via da seguirsi per emanare provvedimenti straordinari, via che termina al referendum. Ci permettiamo di fare ancora alcune considerazioni su queste tre disposizioni e sulle loro conseguenze.

La disposizione secondo la quale i dazi sulle importazioni e sulle esportazioni devono essere stabiliti dalla legislazione federale è formulata in termini generali. Essa non si può interpretare nel senso che il saggio massimo dei dazi d'importazione e d'esportazione deve essere fissato dalla legislazione federale e che le riduzioni posson essere decretate per altra via, allorchè si verificano certe condizioni. No, i dazi di importazione e di esportazione, specialmente quelli riscossi alla frontiera, devono essere stabiliti dalla legislazione federale. A norma di questa espressa disposizione costituzionale ogni delegazione di competenze all'Assemblea federale o al Consiglio federale è esclusa, tanto più che l'applicazione di ogni decreto federale senza la clausola che lo sottopone al referendum è vietata in modo speciale. Poichè se altrimenti fosse si eluderebbe il controllo e la cooperazione del popolo che l'iniziativa vuol appunto assicurare al popolo. I dazi non possono essere stabiliti che per via dell'ordinaria legislazione, cioè con un atto legislativo sottoposto al referendum. Questo sarebbe un diritto garantito ai cittadini. Tale diritto esisterebbe poi non solamente

per coloro i quali vogliono che un aumento dei dazi non sia decretato per altra via, ma anche per coloro che vogliono che i dazi raggiungano una determinata altezza e non ammetterebbero che i dazi fossero ridotti per altra via, differente da quella legislativa. Le conseguenze che possono nascere da questa disposizione, di carattere assoluto, sono di grave portata.

In avvenire non sarà più possibile adottare delle disposizioni, come quelle dell'art. 4 dell'attuale legge sulla tariffa doganale, secondo le quali il Consiglio federale ha la competenza, allorchè si verificano le condizioni poste e con riserva dell'approvazione dell'Assemblea federale, di decretare l'aumento dei dazi destinato a difesa contro provvedimenti doganali esteri, o di concedere riduzioni ai dazi in caso di carestia e rincaro. Provvedimenti di questa natura dovrebbero essere presi seguendo la via speciale tracciata dalla domanda d'iniziativa, dovrebbero cioè essere emanati dal Consiglio federale, approvati dall'Assemblea federale e sottoposti in seguito al referendum. Non è necessario insistere più a lungo sulle funeste conseguenze che avrebbe un tale sistema. Basti pensare a che accadrebbe qualora provvedimenti difensivi reputati necessari dal Consiglio federale e dall'Assemblea federale non fossero approvati dal popolo per una ragione qualsiasi, perchè il corpo elettorale p. es. non ha potuto giudicare con cognizione di causa della questione sottoposta al suo verdetto. L'attività delle autorità si troverebbe paralizzata. La Svizzera sarebbe in balia della politica economica estera. Di più grave portata sarebbe un'altra conseguenza.

La Svizzera non sarebbe più in grado di concludere trattati di commercio, senza che questi sian sottoposti al referendum. Allorchè fu lanciata l'iniziativa concernente i trattati commerciali, si era espressamente preveduto che quelli conclusi per una durata non superiore ai 15 anni potevano essere ratificati definitivamente dall'Assemblea federale. Si era compreso che non era possibile sottoporre i trattati commerciali al referendum. Ma se l'iniziativa fosse accettata, noi non potremmo più concludere trattati di commercio senza la riserva del referendum, e l'Assemblea federale sarebbe obbligata di sottoporli al referendum direttamente o indirettamente. È noto che coi trattati commerciali gli Stati contraenti si fanno certe reciproche concessioni in deroga alle loro leggi doganali vigenti, e si obbligano a non aumentare per un periodo determinato i dazi stabiliti in seguito a questi trattati. L'art. 1 della nostra legge sulla tariffa doganale del 1902 prevede espressamente che in seguito alla conclusione di trattati commerciali

possono essere ammesse deroghe ai dazi stabiliti dalla legge. Questa disposizione sarebbe nulla e priva di effetti se fosse accettato l'articolo costituzionale proposto dall'iniziativa, giacchè esso prescrive formalmente che i dazi di importazione e di esportazione devono essere stabiliti dalla legislazione federale. In forza di questa disposizione la Svizzera non sarebbe più in grado di ridurre, con un semplice decreto federale non sottoposto a referendum, i dazi fissati dalla legge. Per poter concludere un trattato di commercio bisognerebbe, in ogni singolo caso, mettere in armonia col trattato i dazi previsti dalla tariffa doganale. Dato il tenore dell'articolo costituzionale proposto, non sarebbe possibile sottrarsi a questa conseguenza, per quanto incretiosa essa possa essere e per quanto essa non possa essere stata voluta dagli autori dell'iniziativa. Infatti il nuovo articolo costituzionale stabilisce il modo di procedere in una speciale materia, e come legge più recente abroga tutte le disposizioni anteriori contrarie ad esso.

L'obbligo di sottoporre al referendum i trattati di commercio, importanti o no, di lunga o di corta durata, sarebbe congiunto a gravi pericoli e toglierebbe la capacità di negoziare alla Svizzera. Gravi inconvenienti cagionerebbe già la perdita di tempo. Il termine di 90 giorni pel referendum e, dato il caso, la votazione popolare, la quale di spesso non può aver luogo che tre mesi dopo spirato il termine e, secondo le circostanze, più tardi ancora, produrrebbero dei ritardi che potrebbero avere conseguenze assai dannose. I trattati di corta durata o denunciabili in ogni tempo, per la loro natura stessa devon essere messi in vigore immediatamente. Ma anche allorchè si trattasse di trattati di lunga durata la perdita di tempo sarebbe pericolosa. Fino alla scadenza del termine di referendum o, dato il caso, sino al momento in cui il popolo si fosse pronunciato, il regime anteriore, che potrebbe essere insoddisfacente in molti casi, dovrebbe essere mantenuto.

I trattati di commercio son destinati a creare un equilibrio di interessi coll'estero e, molto sovente, anche nell'interno. I risultati a cui giungono i negozianti possono anche immediatamente non soddisfare tutti, e far miglior prova più tardi. Essi regolano spesso questioni che il cittadino si trova nell'impossibilità, senza volergli fare con ciò un torto, di comprendere con conoscenza di causa e da ultimo per concludere dei trattati di commercio entrano in gioco delle considerazioni che spesso non si possono esporre impunemente in una campagna referendaria. Inoltre, l'introduzione del referendum creerebbe indubbiamente uno stato di incertezza per quanto riguarda la

decisione finale. Potrebbe assai facilmente accadere che trattati di commercio anche buoni cadano vittime di malintesi o dell'antagonismo degli interessi. Ciò eserciterebbe una sfavorevolissima influenza sulle trattative future per gli accordi commerciali, inquantochè gli Stati si decidono in generale a fare le loro effettivamente ultime concessioni allorchè possono contare che le soluzioni date dai Governi sono pure definitive e saranno approvate dagli organi competenti chiamati a ratificarle. La conclusione dei trattati di commercio si può comparare a un negozio concluso tra due Stati. Non ottiene condizioni soddisfacenti ed accettabili se non quelle che anche da parte sua tratta rapidamente e può concludere definitivamente.

La possibilità di una votazione popolare indebolirebbe i mezzi d'azione e il potere decisivo dello Stato e produrrebbe con ciò dannose conseguenze. Un'altra ragione ancora si oppone al referendum: il numero dei trattati di commercio da concludere. Il referendum è un'istituzione utile per la vita interna del nostro Stato, ma esso non conviene agli affari internazionali, perchè questo sistema non è compreso all'estero e perchè è di natura tale da intralciare i nostri negoziati.

E' appunto dalla conclusione dei trattati commerciali che la Svizzera deve attendere un miglioramento della sua situazione economica. Perciò essa deve fare tutto quanto può per facilitare la riuscita di questi trattati, ed evitare tutto ciò che potrebbe accrescerne la difficoltà. L'accettazione dell'iniziativa doganale sopprimerebbe la tariffa d'uso adattata alle circostanze, distruggerebbe la base di ogni nostra trattativa coll'estero e lascerebbe la Svizzera inerme. Essa ci imporrebbe inoltre delle forme costituzionali che renderebbero impossibili o sterili i negoziati per i trattati di commercio.

La disposizione contenuta nel progetto dell'iniziativa, secondo la quale non possono essere emanati decreti che non sian da sottoporsi al referendum, è già contenuta, in forma positiva, nella disposizione secondo la quale i dazi sulle importazioni e sulle esportazioni devono essere stabiliti dalla legislazione federale. In materia di legislazione doganale essa crea un regime eccezionale. Anche contro questa innovazione vi sono importantissime ragioni, senza contare gli argomenti già adottati contro il referendum per i trattati di commercio.

L'articolo della nostra costituzione il quale prevede che in casi urgenti possono essere prese delle disposizioni con leggi, ed anche con decreti da non sottoporsi al referendum, costituisce nella nostra democrazia una valvola di sicurezza indispensabile. Specialmente, come accade in Svizzera, allorchè al

popolo è dato con la maggior larghezza possibile il diritto di sanzionare o no la legislazione emanata dalle Camere, la costituzione deve offrire le possibilità di poter derogare a questa regola in casi speciali designati urgenti. La necessità di una tale istituzione di legge è evidente. Le circostanze sono più forti della volontà degli uomini. Si danno casi, specialmente in uno Stato come la Confederazione Svizzera, la cui esistenza ha carattere internazionale mentre i Cantoni non hanno che importanza politica interna e nazionale, casi in cui non è possibile consultare il popolo direttamente, sia che manchi il tempo a ciò, sia che vi si oppongano ragioni materiali.

Durante la guerra e nel periodo susseguente, l'Assemblea federale si trovò nella necessità di far largo uso dei decreti urgenti, cominciando da quello sui pieni poteri e andando fino a quelli regolarmente rinnovati sulle indennità di caroviveri e simili materie. L'iniziativa vorrebbe fare il tentativo di escludere da un dominio della legislazione, quello doganale, la possibilità di emanare e di applicare decreti urgenti in via eccezionale. Si vorrebbe impedire con ciò all'Assemblea federale o, in seguito a delegazione dei poteri di essa, al Consiglio federale di stabilire dei dazi considerati da talune categorie di cittadini come troppo elevati o come un favoreggiamento di altre categorie. Singole categorie di cittadini vogliono contestare ad altre l'eguaglianza davanti alla costituzione e contrastare, dove loro piaccia, gli interessi di altre categorie. E' evidente che qualora tale tentativo riuscisse, troverebbe subito imitazioni. Un'altra iniziativa, lanciata da altre categorie di cittadini, riuscirebbe forse a rendere impossibile l'emanazione di un decreto urgente in un campo in cui la sua applicazione potrebbe essere utile ad altre categorie economiche. Su questa via si arriverebbe ad un regime costituzionale assolutamente impossibile e vedremo scatenata tra i partiti politici ed economici una lotta che avvelenerebbe tutta la nostra vita pubblica.

L'istituzione che dà diritto di ricorrere al decreto urgente non è mai stata più necessaria, in nessun campo, in nessun'altra epoca, di quanto lo è in materia doganale e nel momento attuale. E' appunto nelle questioni che si connettono ai rapporti internazionali e nelle questioni la cui soluzione dipende da quanto si svolge all'estero, e dai provvedimenti che l'estero può prendere, avvenimenti questi che si succedono talora rapidamente, che la Svizzera deve essere posta in grado di agire senza indugi e in tempo utile, come richiedono gli interessi del paese. Orbene, per rispondere ai provvedimenti presi dagli Stati esteri in materia di legislazione doganale e di politica

commerciale, provvedimenti presi con rapidità, sia per decreto governativo, sia per decisione del Parlamento, è impossibile anche in tempi normali, ricorrere alla via legislativa. Infatti: un nostro provvedimento dovrebbe essere deliberato dalle due Camere, dovrebbe attendere lo spirare del termine pel referendum di 90 giorni; e si sarebbe infine nella più grande incertezza per quanto riguarda l'esito finale, soprattutto in materie che non riguardano forse che certe regioni o certe categorie di interessati o provocano antagonismo di interessi nel paese. Nel momento attuale, allorchè ogni giorno si può trovarsi di fronte ad una nuova situazione, allorchè tutto è incerto e in via di continua trasformazione e bisogna adattarsi alla situazione del momento che passa, sarebbe particolarmente pericoloso e dannoso non poter prendere risoluzioni rapide e definitive.

Quanto abbiamo esposto contro la disposizione che tende ad impedire l'emaneazione di decreti urgenti, vale altresì per il regime che l'iniziativa vorrebbe introdurre per le altre disposizioni del nuovo articolo 29. Gli autori dell'iniziativa riconoscono che in materia di legislazione doganale possono presentarsi delle situazioni straordinarie nelle quali è necessario agire rapidamente. Perciò essi consentono ad autorizzare il Consiglio federale a prendere delle misure provvisorie, misure che cesserebbero tuttavia di essere in vigore se esse non fossero approvate dall'Assemblea federale tre mesi dopo la loro pubblicazione. Tuttavia questa approvazione non potrebbe essere data che colla riserva del referendum. Quantunque questa disposizione sembri rimediare, almeno in apparenza, all'inconveniente di non poter rapidamente agire, essa lascerebbe però il Consiglio federale in una incertezza piena di gravi inconvenienti e pericoli fino al momento in cui non fosse spirato il termine legale per chiedere il referendum, o fino al momento in cui le misure non fossero sanzionate da un voto affermativo del popolo. Nell'intervallo, cioè per un tempo che, secondo le circostanze, può essere di 6 a 12 mesi, le misure prese dal Consiglio federale sarebbero spoglie di ogni autorità, di fronte all'estero soprattutto. Esse resterebbero sospese, e l'estero trarrebbe con ogni verosimiglianza profitto da una possibilità: quella che gli Svizzeri stessi tolgano alle loro autorità le armi di cui esse dovrebbero servirsi.

A quest'inconveniente se ne aggiunge un altro. Disposizioni prese in circostanze straordinarie devono, dato il caso, poter essere rapidamente modificate. Le decisioni prese son talvolta sorpassate dagli avvenimenti, e potrebbe darsi che al

momento della votazione, nella quale il popolo sarebbe chiamato a pronunciarsi, una disposizione avrebbe già da tempo dovuto essere sostituita da un'altra. Per ciascuna di queste misure bisognerebbe seguire la medesima via, perdendo moltissimo tempo prima ch'essa diventi definitiva. Logicamente la soppressione della stessa misura dovrebbe poi essere decretata per la medesima via. Così in un periodo di rapide oscillazioni economiche, noi non finiremmo mai di uscire dalle incertezze e, dato il caso, dalle votazioni popolari. Gli interessi del paese e quelli della democrazia ne soffrirebbero enormemente.

E' indispensabile lasciare alle autorità la facoltà di ricorrere rapidamente a misure autonome per far fronte alle circostanze straordinarie, poichè allora le decisioni devono essere prese d'urgenza. Del resto questa fiducia si può riporre nella autorità con tanta maggior giustificazione in quanto trattasi, in casi di questa natura, non di decisioni di ordine generale, ma, spesso, di decisioni relativamente poco importanti e transitorie.

La soluzione giusta è evidentemente quella che già esiste ed è assolutamente conforme alla costituzione. Il Consiglio federale dovrà essere autorizzato per legge, come s'è fatto col l'art. 4 della vigente legge sulla tariffa doganale, a far fronte alle circostanze straordinarie, a condizione tuttavia che i provvedimenti presi da esso sian sottoposti all'approvazione del Parlamento. Questa via è stata seguita finora senza che si verificassero inconvenienti e senza che nessuno abbia combattuto questo sistema. Come abbiamo già notato, questa soluzione, la sola che sia buona a nostro avviso, non sarebbe più possibile se fosse accettato l'articolo costituzionale proposto dagli autori dell'iniziativa. Difatti esso stabilisce espressamente che i dazi sulle importazioni e sulle esportazioni devono essere stabiliti dalla legislazione federale, la qual cosa esclude che questi dazi possano venir fissati per altra via.

VIII.

Conclusione.

Iniziativa per la tutela dei diritti del popolo in materia doganale, tale è il titolo dato al progetto che tende a introdurre nella costituzione federale un nuovo articolo 29. Esso si presenta sotto l'innocuo aspetto delle rivendicazioni democratiche alle quali, gli autori dell'iniziativa lo sanno, il popolo svizzero è accessibile. Può darsi che lo scopo essenziale che si

son proposti molti amici dell'iniziativa sia quello di dare al popolo la facoltà di pronunciarsi quando si tratta di stabilire i dazi. Tuttavia, la forma non può nascondere che per la maggioranza dei fautori dell'iniziativa, più della tutela dei diritti del popolo, trattasi dell'orientamento della nostra politica doganale. Si combatte la modesta protezione che noi accordiamo alla nostra produzione e si vorrebbe diminuire le entrate che i dazi danno alla Confederazione. Come abbiamo già detto, coll'estendere fino all'ultimo limite il diritto del popolo di pronunciarsi su tutti i provvedimenti presi nel dominio della legislazione doganale, non si teme d'intralcia gravemente la nostra politica commerciale togliendo alla nostra autorità la possibilità di tutelare gl'interessi del paese di fronte all'estero sia con decreti d'urgenza emanati in modo autonomo sia con trattati di commercio.

Non è lecito pregiudicare gli interessi del paese col pretesto di favorire quelli d'una democrazia ad oltranza. Questa verità non sfuggirà certamente all'occhio vigile del popolo svizzero, che non si lascerà abbagliare dalla visione d'un vantaggio effimero per sè e il paese. Dal canto loro, l'Assemblea federale e il Consiglio federale, elaborando senza indugio una nuova legge sulla tariffa doganale, daranno al popolo l'occasione di pronunciarsi il più presto che sia possibile sulla politica doganale da seguire.

Come abbiamo dimostrato, l'accettazione dell'iniziativa scompiglierebbe la vita economica del paese, provocherebbe la rovina di numerosi rami della nostra produzione e avrebbe per effetto d'estendere considerevolmente la disoccupazione. La potenzialità finanziaria dello Stato ne sarebbe scossa, il suo credito rovinato. Sarebbe ormai esclusa la possibilità non solo di sostenere nuovi oneri per le opere sociali ma perfino di mantenere quelli che si sono già assunti. Non si riesce poi a comprendere come alla testa del movimento in favore della iniziativa stiano appunto quei circoli che pretendono dalla Confederazione una politica sociale fattiva e sogliono domandarle in ogni dominio appoggio e sussidi. Ci sorprende specialmente che i funzionari ed impiegati della Confederazione, favorendo questo movimento, vogliano ruinare finanziariamente lo Stato, che procura loro da vivere, e operare in tal modo a loro svantaggio. Noi non dubitiamo che, nella loro maggioranza, i partigiani ed amici dell'iniziativa non agiscano in buona fede, ma è nostro dovere di dir loro che incorrono in un errore grave e quasi incomprendibile. Dato il prolungarsi della crisi e l'aggravarsi delle condizioni finanziarie dello

Stato, è probabile che molti di essi non darebbero più il loro appoggio all'iniziativa, la quale è sorta da considerazioni erronee non solo di carattere economico ma anche politico. Giova notare che per conseguire più facilmente i loro fini politici e sociali, certi circoli vogliono sfruttare in favore della loro propaganda il malcontento che serpeggia contro lo Stato, moltiplicando le difficoltà della crisi di cui soffre la Confederazione, come ogni altro Stato. Fra coloro che si lasciano guidare da considerazioni siffatte si trovano gli autori dell'iniziativa concernente il prelevamento sul patrimonio, iniziativa alla quale, con uno slancio irresistibile, il popolo svizzero ha riservato, alcune settimane or sono, la sorte meritata.

Può darsi che, a prima vista, la portata dell'iniziativa non appaia così chiara come quella del disegno sul quale il popolo si è pronunciato il 3 dicembre 1922. Ma è evidente che anche nel presente caso ci troviamo di fronte ad una mossa politica diretta contro lo Stato, mossa la quale si fonda sopra malintesi e altre deplorabili considerazioni. Anche la presente iniziativa solleva tutto il problema delle finanze federali e delle relazioni fra Confederazione e Cantoni. Il popolo svizzero saprà anteporre i veri interessi del paese a quelli d'una democrazia effimera e, ispirandosi alla solidarietà che esiste fra tutti i ceti sociali, si farà un dovere di lasciare alla Confederazione i mezzi finanziari che le sono più che mai necessari nel periodo agitato in cui viviamo.

E' dunque con ferma convinzione, che vi raccomandiamo di proporre al popolo e ai Cantoni di respingere l'iniziativa conformemente al disegno di decreto qui allegato.

Berna, 28 dicembre 1922.

In nome del Consiglio federale svizzero,

Il Presidente della Confederazione :

Dr. HAAB.

Il Cancelliere della Confederazione :

STEIGER.

Rapporto del Consiglio federale all'Assemblea federale sull'iniziativa per la tutela dei diritti del popolo nella questione doganale. (Art. 29 della Costituzione federale). (Del 28 dicembre 1922.)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1923
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	03
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	1692
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	17.01.1923
Date	
Data	
Seite	31-78
Page	
Pagina	
Ref. No	10 147 915

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.