

9301

**Messaggio**  
**del Consiglio federale all'Assemblea federale concernente**  
**il disegno d'un decreto federale approvante il protocollo**  
**che modifica l'Accordo generale su le tariffe doganali**  
**e il commercio (GATT)**

(Del 20 settembre 1965)

Onorevoli signori Presidente e Consiglieri,

Mediante il decreto federale del 10 giugno 1959<sup>1</sup> approvaste l'adesione provvisoria della Svizzera all'accordo generale su le tariffe doganali e il commercio (GATT) e autorizaste il Consiglio federale a ratificare la Dichiarazione del 22 novembre 1958<sup>2</sup>, concernente l'adesione suindicata, che la Svizzera conchiuse con le parti contraenti dell'Accordo generale su le tariffe doganali e il commercio. Conformemente alla dichiarazione summenzionata, la Svizzera si obbligava ad applicare, nei rapporti con gli Stati che l'avevano firmato, l'accordo generale su le tariffe doganali e il commercio del 30 ottobre 1947<sup>3</sup>, nel tenore allora vigente ma con riserva di talune disposizioni concernenti i provvedimenti monetari e la protezione della nostra agricoltura. La Dichiarazione entrò in vigore il 1<sup>o</sup> gennaio 1960 ed avrà effetto sino alla fine del 1967.

Nell'atto finale, firmato l'8 febbraio 1965 dalla maggior parte dei paesi del GATT, tra cui la Svizzera, gli stati partecipanti approvarono il testo di un protocollo, secondo cui all'Accordo del GATT era aggiunta la nuova parte IV « Commercio e sviluppo », composta degli articoli da XXXVI a XXXVIII; questo protocollo doveva inoltre modificare parzialmente il tenore dell'Accordo suindicato, mettendo in vigore taluni precedenti protocolli d'emendamento.

I nuovi articoli da XXXVI a XXXVIII costituiscono il fondamento giuridico dei provvedimenti che le parti contraenti del GATT intendono applicare al fine di promuovere il commercio nei paesi in via di sviluppo.

---

<sup>1</sup> RU 1959, 1805 (B XVIII E).

<sup>2</sup> RU 1959, 1808 (B XVIII E).

<sup>3</sup> RU 1959, 1812 (B XVIII E).

Ci permettiamo pertanto di sottoporre alla vostra approvazione i testi protocollari, in quanto essi modificano o completano il tenore dell'accordo generale su le tariffe doganali e il commercio, approvato dalle Camere il 10 giugno 1959.

### I. Origine dei nuovi articoli

L'accordo generale su le tariffe doganali e il commercio fu concluso (ottobre 1947) e sottoposto a revisione (marzo 1955) in un'epoca in cui ben pochi paesi in via di sviluppo mostravano interesse in queste materie.

Le disposizioni contrattuali del GATT sono adeguate in parte preponderante — eccettuato l'articolo XVIII che conferisce ai paesi avviatisi « ai primi gradini del loro sviluppo » la facoltà di derogare temporaneamente e a certe condizioni alle norme generali — ai rapporti esistenti tra paesi beneficianti d'uno sviluppo economico pressochè uguale.

Nel frattempo però sono nati molti nuovi Stati, segnatamente nel continente africano, la maggior parte dei quali ha, per così dire, acquisito dai colonizzatori l'affiliazione completa al GATT, in applicazione della procedura prevista nell'articolo XXVI.

Nel corso dell'ultimo decennio, i paesi sottosviluppati hanno insistentemente fatto valere che le disposizioni contrattuali del GATT non sono idonee a disciplinare i loro rapporti commerciali con altri paesi, non considerando esse affatto la loro particolare situazione economica.

Di conseguenza, essi sollecitarono le parti contraenti affinché trovasero una soluzione adeguata ad assicurare ai loro prodotti migliori possibilità di smercio sul mercato mondiale.

Queste istanze indussero le parti contraenti ad assumere un gruppo di periti economici, incaricandoli di studiare i motivi per cui la « terms of trade » dei paesi in via di sviluppo peggiora continuamente e l'evoluzione del loro commercio non si attua di pari passo con quella dei paesi economicamente evoluti. I periti riscontrarono che, mentre i prezzi offerti ai Paesi sottosviluppati per la parte preponderante dei maggiori prodotti d'esportazione erano scemati, i prezzi dei beni d'investimento e delle merci importate avevano subito, nell'ultimo decennio, un continuo aumento. Il rapporto peritale fu presentato alle parti contraenti del GATT verso la fine del 1958. Esso rilevò, tra altro, che l'esportazione dai paesi sottosviluppati era ostacolata, anche nei paesi occidentali ad alto livello industriale, da limitazioni d'importazione, dazi considerevoli, oneri fiscali elevati per taluni prodotti tropicali, misure protettive a favore dell'agricoltura, ecc., in altri termini, da fattori suscettivi di pregiudicare la « terms of trade ». Fu quindi raccomandato alle Parti contraenti del GATT di intensificare gli sforzi intesi ad una riduzione generale delle tariffe doganali e all'eliminazione delle misure di protezione dell'agricoltura e di adottare altri provvedimenti idonei a sviluppare il commercio coi paesi sottosviluppati. Presentemente, il GATT sta

realizzando la prima di queste raccomandazioni, nel tentativo di ridurre considerevolmente, nell'ambito del «Kennedy round», le barriere doganali ed altri ostacoli al commercio nei paesi industriali dell'occidente. Parimente nel quadro del «Kennedy round» si cercherà di trovare un ordinamento conveniente a tutte le parti per disciplinare il commercio internazionale dei prodotti agricoli.

Per quanto concerne le rimanenti misure intese ad incrementare il commercio nei paesi in via di sviluppo, le parti contraenti del GATT decisero, il 17 novembre 1958, l'istituzione di un comitato, designato «Comitato III», incaricato di escogitare la forma di tali provvedimenti. Quest'ultimo si sforzò dapprima di determinare gli ostacoli posti al commercio d'una serie di prodotti, all'esportazione dei quali i paesi in via di sviluppo sono particolarmente interessati. I risultati di questo studio furono sottoposti alla conferenza dei ministri del commercio nei paesi del GATT, nel dicembre del 1961. I ministri adottarono una dichiarazione la quale invitava ad intraprendere ogni sforzo per migliorare il livello di vita delle popolazioni depresse ed aumentare il ricavo dell'esportazione dei loro prodotti; all'uopo, i paesi industrializzati dovevano eliminare, ove sussistessero, le limitazioni d'importazione, sopprimere le tasse doganali sui prodotti greggi provenienti dai paesi in via di sviluppo, ridurre la differenza tra il dazio sulle materie gregge e quello sui prodotti lavorati come anche abolire le imposte ingenti sui beni di consumo. Il Comitato III proseguì di conseguenza gli studi conformemente alle raccomandazioni ministeriali. Nel maggio del 1963, i ministri del commercio dei paesi del GATT si riunirono e approvarono, ancorchè non all'unanimità, un programma d'azione comprendente diverse raccomandazioni agli Stati industrialmente progrediti. La prima misura concreta fu costituita dalla decisione presa dalla maggioranza degli stati industrializzati di abolire, a contare dal 1° gennaio 1964, le tasse doganali sul tè e sul legno tropicale, provvedimento adottato parimente dalla Svizzera. Inoltre, singoli paesi soppressero talune limitazioni d'importazione ed imposte sui beni di consumo, su certi prodotti tropicali, ecc. Nel campo delle tariffe doganali, non fu preso alcun provvedimento importante, poichè esse saranno esaminate durante le trattative generali su le dogane e il commercio, condotte nell'ambito del GATT («Kennedy round»).

I ministri decisero inoltre, nel maggio del 1963, di stabilire il quadro giuridico e istituzionale inteso a consentire alle parti contraenti di accrescere l'aiuto ai paesi depressi, al fine di promuoverne l'espansione commerciale. All'uopo, fu istituito un comitato, che avviò i suoi lavori nell'ottobre del 1963, fondandosi su proposte dei paesi in via di sviluppo e degli SUA. I paesi depressi si mostrarono invero molto esigenti. Essi chiesero, ad esempio, che le nuove disposizioni assicurassero loro una partecipazione adeguata al commercio mondiale. Essi proposero, inoltre, un indice dei prezzi, secondo il quale i loro prezzi d'esportazione sarebbero dovuti crescere di pari passo con quelli dei beni d'investimento. I nuovi testi avrebbero dovuto

stabilire l'obbligo per i paesi industrializzati di accordare preferenze doganali, rinunciare alla protezione dei loro prodotti agricoli, in quanto tali prodotti fossero forniti dai paesi in via di sviluppo, nonché di riconoscere il sistema di commercio statale nei paesi depressi.

È ovvio che il Comitato, dovendo fronteggiare queste pretese inaccettabili, non fu in grado, a quell'epoca, di trovare una soluzione unanime.

Nei mesi di febbraio/marzo 1964, quindi immediatamente innanzi la apertura della conferenza mondiale del commercio delle Nazioni Unite, il Comitato riuscì a compilare un testo, risultato poi utile per le successive discussioni, ancorchè contenesse taluni punti inaccettabili per i paesi industrializzati.

Il Comitato interruppe i suoi lavori, dal 23 marzo al 15 giugno 1964, durante la sessione della conferenza mondiale del commercio. Durante quest'ultima furono trattati gli stessi problemi che il GATT stava esaminando da lungo tempo. Le raccomandazioni, adottate dalla Conferenza, in parte con il consenso dei paesi industrializzati determinanti per la loro esecuzione e in parte senza tale consenso, contengono postulati che ora sono stati inseriti nella parte IV. Benchè durante la Conferenza delle Nazioni Unite sia stato sovente fatto valere che il GATT non costituiva l'ente adeguato a risolvere i problemi assillanti i paesi depressi, i paesi sottosviluppati affiliati al GATT continuarono a partecipare ai lavori ripresi dal Comitato del GATT nell'autunno del 1964. Si addivenne infine ad una soluzione di compromesso, accettabile per i paesi industrialmente progrediti e parzialmente soddisfacente per i paesi depressi. Il risultato è stato consegnato nel Protocollo che modifica l'accordo generale su le dogane e il commercio, del quale costituisce, con gli articoli dal XXXVI al XXXVIII, la parte IV concernente il commercio e lo sviluppo.

## II. Contenuto e portata delle nuove disposizioni

Il tenore del nuovo capitolo del GATT riflette evidentemente la faticosa elaborazione d'una soluzione di compromesso di problemi profondamente contrastanti. Mentre, per le finalità del primo dei tre articoli (il XXXVI), è stato relativamente facile trovare un'intesa, la difficoltà essenziale dell'opera si manifestò nella formulazione degli obblighi imposti alle parti contraenti del GATT, giusta il nuovo articolo XXVII, nel campo dell'aiuto politico-commerciale ai paesi depressi.

Non è affatto contestata la giustificazione dei principi espressi nell'articolo XXXVI e cioè: la necessità di promuovere lo smercio dei prodotti grezzi dei paesi sottosviluppati sul mercato mondiale e, segnatamente, di mantenere i prezzi ad un livello accettabile per i produttori; l'obbligo di incrementare sistematicamente, in diversi campi, l'economia dei paesi depressi (diversificazione), per sottrarli all'influsso delle fluttuazioni congiun-

turali, dovuto all'esigua scelta di prodotti; l'evidente concomitanza dell'aiuto politico-commerciale con l'aiuto finanziario e quindi l'urgenza d'una stretta collaborazione tra le corrispondenti istituzioni internazionali; la concessione fatta ai Paesi sottosviluppati di negoziare la riduzione degli ostacoli al commercio senz'essere tenuti alla reciprocità.

Tuttavia, gli obblighi dei paesi industrializzati, derivanti dai postulati generali suindicati, furono formulati con la massima prudenza sì da non costituire un fattore d'urto. Tali paesi si obbligano, conformemente all'articolo XXXVII, ad accordare un'alta priorità alla riduzione e poi alla eliminazione delle barriere commerciali, che pregiudicano particolarmente i paesi depressi; a rinunciare, in ogni caso, all'aumento delle tariffe doganali o d'altri ostacoli al commercio dei prodotti provenienti dai paesi depressi; essi si obbligano parimente a non introdurre nuovi oneri fiscali, gravanti particolarmente tali prodotti, e a ridurre, per contro, quelli già esistenti.

Questi obblighi devono inoltre essere adempiuti unicamente nel limite del possibile. L'impossibilità d'adempirli è data (cfr. art. XXXVII, num. 1), ove esistano « cause imperative », ad es. in forma d'una legislazione nazionale che stabilisca determinati provvedimenti. L'esempio tipico è costituito dagli oneri fiscali gravanti i prodotti tropicali, previsti nelle disposizioni legali di molti paesi industrializzati.

Quand'anche gli Stati contraenti non si conformassero agli scopi generali del nuovo capitolo, le conseguenze prevedibili sarebbero tuttavia contenute entro limiti modesti. Lo strumento principale per imporre l'osservanza delle nuove disposizioni è costituito dalle consultazioni, che devono aver luogo a richiesta d'uno o di più paesi del GATT, ritenutisi lesi. Lo scopo precipuo di tali consultazioni è di riscontrare la giustificabilità dei motivi d'inadempienza dei postulati contenuti nelle nuove disposizioni del GATT, fatti valere dai paesi incriminati. Manca un dispositivo coercitivo che consenta il riconoscimento delle pretese dei paesi depressi; infatti, anche la regola generale del GATT, secondo cui un membro ritenutosi leso può ristabilire l'equilibrio delle prestazioni e controprestazioni recedendo dai propri obblighi, risulta essere praticamente inefficace, siccome i paesi depressi non sono tenuti, in larga misura, all'osservanza dei disposti del GATT sulla politica commerciale.

Esiste unicamente una certa pressione morale, esercitata sia dal tenore delle nuove prescrizioni, sia dalla procedura, molto duttile, applicabile alla discussione delle vertenze. Il nuovo capitolo del GATT costituisce così un complemento delle altre numerose risoluzioni intese a promuovere l'aiuto ai paesi sottosviluppati. Essendo unanimemente riconosciuta la necessità d'accordare un tale aiuto con ogni mezzo disponibile, i nuovi disposti del GATT assumeranno una certa importanza negli sforzi che i paesi ad

alto livello industriale dovranno essere in grado di produrre, nei prossimi anni e magari decenni, a favore del «terzo mondo», segnatamente nel campo della polica commerciale. Nessun disposto del nuovo capitolo del GATT prevede però che tale aiuto debba esigere sacrifici vitali dai paesi industrializzati.

Le nuove disposizioni non dovrebbero sollevare problemi insolubili per la Svizzera. I diritti doganali e gli oneri fiscali svizzeri gravanti i prodotti dei paesi in via di sviluppo sono generalmente, se non insignificanti, almeno moderati, rispetto a quelli applicati in situazioni analoghe, da taluni paesi ad alto livello economico. Nell'ambito del «Kennedy round», l'occasione più propizia per i paesi depressi di realizzare parzialmente le istanze di politica commerciale, la Svizzera non ha annunciato, per il settore industriale, alcuna deroga alla prevista riduzione tariffale del 50 per cento, con riserva, tuttavia, di controprestazioni equivalenti da parte degli altri paesi economicamente progrediti. Il nostro paese è parimente sempre pronto a collaborare ad azioni collettive (art. XXXVIII) intese a migliorare le condizioni di smercio delle materie prime, e cioè a partecipare attivamente ai negoziati volti alla conclusione di nuovi accordi internazionali sulle materie gregge. Quanto all'agricoltura, ancorchè, secondo il nuovo contesto, l'espressione « materie prime » indichi parimente i prodotti agricoli, torna a nostro conto la riserva concernente la legislazione nazionale (art. XXXVII, num. 1). La legge sull'agricoltura e gli altri atti legislativi o d'esecuzione non sono quindi toccati dai nuovi disposti.

### III. Entrata in vigore

Il protocollo che modifica l'accordo generale sulle tariffe doganali e il commercio mediante l'inserimento d'una parte IV entrerà in vigore non appena sarà stato accettato dai due terzi dei membri a pieni diritti del GATT. Tra i membri provvisori, come la Svizzera, e quelli a pieni diritti oppure fra i membri provvisori stessi, esso entrerà in vigore non appena ambedue le parti l'avranno firmato. Anche per i membri provvisori, esso entrerà in vigore unicamente quando sarà stato accettato dai due terzi dei membri a pieno diritto. Per l'accettazione di queste disposizioni è dato termine sino al 31 dicembre 1965.

Come va rilevato nel numero 6 del Protocollo, l'accettazione significa parimente l'adesione ad altri strumenti legali del GATT, e cioè:

al protocollo che modifica la parte I e gli articoli XXIX e XXX dell'accordo generale, del 20 marzo 1955,

al protocollo che modifica il preambolo e le parti II e III dell'accordo generale, parimente del 20 marzo 1955.

Sottoponiamo alla vostra approvazione parimente questi strumenti siccome essi apporteranno, non appena entrati in vigore, alcune modificazioni precipuamente redazionali, all'accordo generale, nel tenore che avete ac-

cettato nel 1959. Materialmente, essi non modificano affatto i nostri obblighi derivanti dall'accordo generale.

Gli altri protocolli concernono unicamente le correzioni del testo francese dell'accordo generale e dei due protocolli suindicati come anche diverse rettificazioni e modificazioni al testo delle concessioni tariffali, costituenti parte integrante dell'accordo generale. Le modificazioni degli elenchi surriperiti concernono unicamente elenchi di consolidamento doganali d'altri paesi, applicati da lungo tempo e ormai parzialmente superati.

Il protocollo che modifica la parte I e gli articoli XXXIX e XXX non è ancora entrato in vigore, essendo necessaria l'approvazione di tutti gli Stati membri e mancando appunto ancora quella d'un membro. L'inserimento del protocollo suindicato in quello concernente la nuova parte IV dell'accordo generale costituisce pertanto il tentativo di mettere così in vigore una modificazione decisa da lungo tempo.

Il protocollo che modifica la parte I e gli articoli XXIX e XXX dell'accordo generale abroga il preambolo attuale. Quest'ultimo testo è stato recepito, praticamente senza alcuna modificazione, nel nuovo articolo I. L'attuale articolo I diventa l'articolo II, con alcune modificazioni di lieve importanza. L'articolo XXIX attuale (implicanze dell'accordo con la Carta dell'Avana) è abrogato, essendo privo d'oggetto. Inoltre, agli allegati dell'accordo generale sono stati apportati diversi emendamenti che nel frattempo già sono superati come, ad es., la designazione di alcune vecchie colonie francesi che ormai hanno acquistato l'indipendenza.

Alla nota dell'allegato I, ad articolo II, numero 4 (articolo che, dopo l'entrata in vigore del protocollo, diverrà l'articolo III) concernente i monopoli d'importazione, sarà dato un nuovo tenore, secondo il quale la protezione di cui fruisce una merce di monopolio sottoposta ad un dazio vincolato al GATT, non deve eccedere un minimo stabilito, semprechè non siano state concluse altre convenzioni. Per « altre convenzioni », ai sensi di questo disposto, s'intende, per quanto concerne la Svizzera, l'osservazione generale aggiunta alla fine dell'elenco dei dazi doganali vincolati al GATT (RU 1959, 1888 [B XVIII E]). In virtù dell'osservazione menzionata, il nostro paese può riscuotere supplementi di prezzo, contribuiti per la costituzione di scorte obbligatorie, ecc., conformemente alle leggi federali su l'agricoltura, la preparazione della difesa nazionale economica, l'alcool, le misure per combattere le epizootie e al decreto federale concernente l'esecuzione di un controllo ridotto dei prezzi.

Il nuovo tenore dell'articolo XXX agevolerà la procedura di modificazione di talune disposizioni dell'accordo generale e degli elenchi di concessione. Si potrà quindi evitare che talune modificazioni non possano entrare formalmente in vigore, come fu il caso di certi strumenti di cui al numero 6 del protocollo concernente la parte IV, unicamente perchè un numero limitato, o magari uno solo dei paesi membri, non le ha accettate.

Le disposizioni del protocollo che modifica il preambolo e le parti II e III dell'accordo generale sono, in parte preponderante, già entrate in vigore ; di esse è stato per altro parimente tenuto conto nel testo dell'accordo che avete approvato nel 1959. Ci permettiamo quindi di sottoporre alla vostra approvazione unicamente le parti che esigeranno, non appena messe in vigore, una modificazione dei pertinenti articoli dell'accordo generale.

Trattasi delle modificazioni seguenti:

Il numero 10 dell'articolo III, quest'ultimo divenendo l'articolo IV, riceve il tenore dell'articolo IV attuale, che sarà dunque soppresso. Il numero 1 dell'articolo XIV si presenta in una nuova veste, molto più succinta ; infatti, sono stati abrogati i disposti concernenti l'immediato dopoguerra e la Carta dell'Avana.

L'articolo XXVIII *bis* diventa l'articolo XXIX e sostituisce quindi l'articolo XXIX attuale.

Il protocollo suindicato apporta inoltre alcune modificazioni redazionali, di lieve importanza, agli allegati dell'accordo generale.

\*  
\* \*

Considerato quanto precede, vi proponiamo d'adottare il disegno di decreto federale allegato, approvante il protocollo che modifica l'accordo generale su le tariffe doganali e il commercio (GATT) mediante l'inclusione d'una parte IV concernente il commercio e lo sviluppo, dell'8 febbraio 1965.

Questo decreto federale non è sottoposto a referendum. La durata di validità della dichiarazione d'adesione provvisoria della Svizzera al GATT è ora limitata al 31 dicembre 1967.

Essendo il protocollo dell'8 febbraio 1965 aperto alla firma sino al 31 dicembre 1965, è auspicabile che la Svizzera lo firmi innanzi il decorso di questo termine. Vi proponiamo quindi di derogare alla prassi seguita abitualmente, chiedendovi di prendere una decisione durante la sessione di dicembre 1965.

Tale decisione, ove fosse presa, sarebbe parimente applicabile al principato del Liechtenstein.

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

Berna, 20 settembre 1965.

In nome del Consiglio federale svizzero,

Il Presidente della Confederazione: **Tschudi**

Il Cancelliere della Confederazione: **Ch. Oser**

**Messaggio del Consiglio federale all'Assemblea federale concernente il disegno d'un decreto federale approvante il protocollo che modifica l'Accordo generale su le tariffe doganali e il commercio (GATT) (Del 20 settembre 1965)**

|                     |                  |
|---------------------|------------------|
| In                  | Bundesblatt      |
| Dans                | Feuille fédérale |
| In                  | Foglio federale  |
| Jahr                | 1965             |
| Année               |                  |
| Anno                |                  |
| Band                | 2                |
| Volume              |                  |
| Volume              |                  |
| Heft                | 39               |
| Cahier              |                  |
| Numero              |                  |
| Geschäftsnummer     | 9301             |
| Numéro d'objet      |                  |
| Numero dell'oggetto |                  |
| Datum               | 30.09.1965       |
| Date                |                  |
| Data                |                  |
| Seite               | 826-833          |
| Page                |                  |
| Pagina              |                  |
| Ref. No             | 10 155 474       |

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.