

06.024

**Messaggio
relativo alla legge federale concernente la modifica
del decreto federale sulla concessione di preferenze tariffali
a favore dei Paesi in sviluppo**

del 1° marzo 2006

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, la legge federale concernente la modifica del decreto federale sulla concessione di preferenze tariffali a favore dei Paesi in sviluppo.

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

1° marzo 2006

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Moritz Leuenberger
La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

Il decreto federale sulla concessione di preferenze tariffali a favore dei Paesi in sviluppo (decreto sulle preferenze tariffali) scade il 28 febbraio 2007. Perché la Confederazione possa continuare a concedere preferenze tariffali ai Paesi in sviluppo, la base legale in vigore deve essere rinnovata. Ai sensi dell'articolo 163 della Costituzione federale, il decreto in vigore deve essere trasformato in legge federale.

Al fine di promuovere la crescita economica nei Paesi in sviluppo con un aumento degli introiti dall'esportazione, la diversificazione nell'export e l'industrializzazione, nel 1971 il Parlamento ha creato la prima base legale sotto forma di un decreto federale di obbligatorietà generale limitato nel tempo. Nel corso degli anni, è stato confermato che l'accesso ai mercati internazionali rappresenta uno dei fattori principali dello sviluppo economico. Al fine di promuovere l'accesso ai mercati per prodotti provenienti dai Paesi in sviluppo, la Svizzera ha prolungato a più riprese il decreto sulle preferenze tariffali adeguandolo alle esigenze attuali.

Il testo di legge federale concernente la modifica del decreto federale sulla concessione di preferenze tariffali a favore dei Paesi in sviluppo garantisce la prosecuzione, dopo il 2007, di questo importante strumento della politica dello sviluppo applicata al commercio e la trasformazione formale del decreto in una legge federale. Non si tratta di modificare il contenuto delle disposizioni in vigore; si propone invece di non limitare più la durata della legge.

Messaggio

1 Parte generale

1.1 Contesto

Nel quadro degli obiettivi di sviluppo del millennio, i 191 Paesi membri delle Nazioni Unite hanno espresso la volontà di dimezzare, entro il 2015, la fame nel mondo attuando tra l'altro misure atte a rafforzare lo sviluppo economico grazie all'integrazione economica mondiale e provvedimenti per migliorare le condizioni quadro economiche soprattutto nei Paesi più poveri. Se portata avanti con successo, la lotta contro la povertà contribuisce alla stabilità e alla sicurezza internazionali. A lungo termine, la lotta contro la povertà giova anche all'economia svizzera, dato che permette di creare nuove opportunità di acquisto, vendita e investimento. Questo obiettivo rappresenta dunque una delle tre dimensioni della politica economica esterna della Svizzera¹.

Oltre a rafforzare le basi macroeconomiche e le strutture dell'economia di mercato, ad allestire l'infrastruttura di base e a promuovere gli investimenti in Paesi partner scelti, la Svizzera sostiene il commercio con i Paesi in sviluppo e prende misure per migliorare l'accesso al mercato per i prodotti provenienti da queste zone.

L'aver riconosciuto che un migliore accesso al mercato per i prodotti provenienti dai Paesi in sviluppo è centrale per lo sviluppo economico di questi ultimi ha portato alla Risoluzione 21(ii) in occasione della Conferenza delle Nazioni Unite sul commercio e lo sviluppo (UNCTAD) del 1968 a Nuova Delhi, che ha posato la prima pietra per l'introduzione di un sistema autonomo, unilaterale e non discriminatorio di preferenze doganali a favore dei Paesi in sviluppo. In Svizzera la Risoluzione è stata concretizzata il 1° marzo 1972 nel Sistema di Preferenze Generalizzate (SPG) in base a un decreto federale di obbligatorietà generale limitato nel tempo. Questo decreto è stato prolungato e aggiornato alle esigenze del momento nel 1981, nel 1991 e nel 1996.

Il decreto in vigore scade il 28 febbraio 2007. Se non viene prolungato prima della scadenza, la base giuridica per l'SPG svizzero viene a cadere. Non sarebbe più possibile continuare ad accordare le preferenze tariffali a favore dei Paesi in sviluppo né concedere nuove preferenze.

Migliorare l'accesso al mercato per i Paesi in sviluppo rispecchia un'esigenza della politica dello sviluppo e rappresenta dunque una delle richieste centrali, in particolare degli Stati meno avanzati (PMA), nel quadro del ciclo di Doha dei negoziati dell'OMC. Al fine di garantire anche in futuro un accesso preferenziale al mercato per i prodotti provenienti dai Paesi in sviluppo, è necessario rinnovare la base legale. Questo è anche il presupposto per concretizzare l'impegno preso dalla Svizzera durante la sesta conferenza ministeriale dell'OMC a Hong Kong (dicembre 2005). Nella dichiarazione dei ministri, i Paesi membri dell'OMC si sono impegnati ad accordare ai Paesi meno avanzati, su una base permanente ed entro il 2008, un accesso al mercato esente da dazi e da contingentamenti per almeno il 97 per cento

¹ Rapporto del Consiglio federale del 12 gennaio 2005 sulla politica economica esterna 2004 (FF 2005 949).

della relativa linea tariffaria e ad appoggiare questo accesso al mercato con norme in materia di origine semplici e trasparenti.

1.2 Situazione nella concessione di preferenze tariffali a favore dei Paesi in sviluppo

1.2.1 Svizzera

Con l'SPG la Svizzera accorda ai Paesi in sviluppo preferenze tariffali per beni industriali e in parte anche per prodotti agricoli. Allo scopo di promuovere ancor più l'accesso al mercato dei Paesi meno avanzati, il 27 giugno 2001 il Consiglio federale ha deciso di accordare anche nel settore agricolo un accesso graduale al mercato esente da dazi ai PMA², come sono stati definiti dalla Conferenza economica e sociale delle Nazioni Unite. In virtù di questo decreto e nelle prime due fasi, dal 1° gennaio 2002 risp. dal 1° gennaio 2004 ai PMA sono concesse riduzioni tra il 55 e il 75 per cento della tariffa normale su tutti i prodotti dei capitoli 1–24 (prodotti agricoli).

Negli ultimi cinque anni l'importazione di prodotti dai Paesi in sviluppo è aumentata continuamente. La quota dei prodotti provenienti da questi Paesi delle importazioni complessive è passata dal 5,5 per cento (6.5 miliardi di franchi) nel 1999 (per un totale di 120 miliardi di franchi) al 6,6 per cento (9.2 miliardi di franchi) nel 2004 (per un totale di 138.8 miliardi di franchi). La parte dei PMA è invece rimasta costante allo 0,12 per cento (156 milioni di franchi risp. 167.5 milioni di franchi).

Nel 2004 il 57 per cento dei prodotti provenienti dai Paesi in sviluppo è stato importato in franchigia di dazio. La parte di questi prodotti proveniente dai PMA è stata addirittura del 67 per cento. Nel complesso, il 31 per cento (Paesi in sviluppo) risp. il 14 per cento (PMA) delle importazioni sono esenti da dazi secondo la tariffa normale e dunque non possono essere incluse tra le preferenze tariffali.

Per questo motivo non è stato necessario ricorrere alla clausola di protezione dell'SPG svizzero, che autorizza il Consiglio federale a intervenire con misure di rettifica in caso di danni agli interessi economici svizzeri o di ostacoli ai flussi commerciali.

² Afghanistan, Angola, Bangladesh, Benin, Bhutan, Burkina Faso, Burundi, Cambogia, Capo Verde, Ciad, Comore, Eritrea, Etiopia, Gambia, Gibuti, Guinea, Guinea-Bissau, Guinea equatoriale, Haiti, Jemen, Kiribati, Laos, Lesotho, Liberia, Madagascar, Malawi, Maldive, Mali, Mauritania, Mozambico, Myanmar, Nepal, Niger, Repubblica Centrafricana, Repubblica Democratica del Congo, Ruanda, Salomone, Samoa, Sao Tomé e Principe, Senegal, Sierra Leone, Somalia, Sudan, Tanzania, Togo, Tuvalu e Vanuatu, Uganda, Zambia (al 1° febbraio 2005).

1.2.2 Unione europea (UE)

Anche l'UE accorda l'accesso agevolato al mercato ai prodotti provenienti dai Paesi in sviluppo. L'SPG dell'UE, approvato nel giugno 2005³, prevede tre diversi schemi preferenziali. Quello principale determina le preferenze tariffali generali a favore dei Paesi in sviluppo. Nel quadro dell'iniziativa «Tutto, salvo le armi» ai PMA sono concesse preferenze supplementari sotto forma di accesso esente da dazi e da contingenti. Nel terzo schema si schizza un nuovo programma SPG-Plus come ulteriore agevolazione. Questo programma si concentra sui Paesi favoriti dall'SPG che hanno ratificato e applicato importanti accordi internazionali sullo sviluppo sostenibile, sul diritto del lavoro e sulla buona gestione governativa («good governance»).

1.2.3 Altri Paesi

Attualmente, nove Paesi dell'OCSE risp. comunità internazionali⁴ accordano ai Paesi in sviluppo e ai PMA preferenze tariffali nell'ambito di uno schema autonomo di preferenze tariffali generali. La forma concreta di ciascuno schema nazionale e il relativo ambito di validità per quel che riguarda i Paesi e i prodotti favoriti sono differenti.

Anche alcuni Paesi in transizione⁵ e Paesi in sviluppo⁶ economicamente avanzati accordano accessi preferenziali al mercato ai prodotti provenienti da altri Paesi in sviluppo e in particolare dai PMA.

1.3 Valutazione del contesto

La strategia di integrazione dei Paesi in sviluppo e dei PMA nel sistema del commercio mondiale è un argomento centrale nella politica economica esterna della Svizzera. Le agevolazioni di accesso al mercato per i prodotti provenienti da questi Paesi forniscono un importante contributo alla promozione del commercio, all'aumento degli introiti provenienti dalle esportazioni e dunque allo sviluppo economico dei Paesi favoriti dal sistema.

Finora il sistema di preferenze svizzero non ha comportato un massiccio aumento delle importazioni dai Paesi in sviluppo. Tuttavia, la statistica del settore prova che le preferenze rappresentano un'utile spinta a vantaggio del commercio: il volume attuale delle importazioni provenienti dai Paesi in sviluppo viene consolidato e lo scambio commerciale incoraggiato. Il 20–25 per cento dei prodotti provenienti dai Paesi in sviluppo è introdotto ricorrendo all'accesso agevolato al mercato. L'SPG svizzero ha dunque dimostrato la sua validità materiale. La preoccupazione che gli obiettivi di politica dello sviluppo dell'SPG potessero essere in contraddizione con

³ Regolamento (CE) n. 980/2005 del Consiglio, del 27 giugno 2005, relativo all'applicazione di un sistema di preferenze tariffarie generalizzate, GU L 169 del 30 giugno 2005, pag. 1.

⁴ Australia, Canada, Unione europea (UE), Giappone, Nuova Zelanda, Norvegia, Svizzera (ivi compreso Liechtenstein), Turchia e Stati Uniti d'America (USA).

⁵ Bielorussia, Bulgaria, Russia.

⁶ Ad es. Brasile, India.

la politica agraria svizzera si è rivelata infondata grazie alla clausola di protezione che permette di tenerne conto.

Trasformando in legge definitiva il decreto valido fino al 28 febbraio 2007 si garantisce alla Svizzera di continuare a mantenere un sistema di preferenze autonomo. Questo modo di procedere corrisponde agli sviluppi internazionali e costituisce il presupposto per l'applicazione dell'impegno contratto dalla Svizzera in occasione della sesta conferenza ministeriale dell'OMC a Hong Kong (dicembre 2005) di assicurare fino al 2008, grazie a una base permanente, un accesso al mercato esente da dazi e da contingenti ai prodotti provenienti dai PMA.

2 Elementi essenziali del progetto

2.1 Modifica del titolo

La Costituzione federale del 18 aprile 1999 (Cost.; RS 101) non prevede più la forma del decreto federale di obbligatorietà generale per gli atti legislativi riguardanti disposizioni di diritto. La trasformazione in legge federale necessita di un adeguamento del titolo dell'atto legislativo.

2.2 Modifica dell'ingresso

La legislazione sui dazi rientra nelle competenze della Confederazione, ai sensi dell'articolo 133 Cost.

2.3 Articolo 5

La limitazione temporale prevista per il decreto è dovuta a ragioni storiche, per concordanza con la clausola derogatoria («enabling clause») relativa alla disposizione sulla clausola della nazione più favorita dell'Accordo generale del 30 ottobre 1947 sulle tariffe doganali e il commercio (GATT; RS 0.632.21). A livello internazionale questa provvisorietà è stata abolita nel 1979. La Svizzera ha mantenuto finora la limitazione temporale dell'SPG in attesa che l'ordinanza autonoma sulle preferenze tariffali in favore dei Paesi in sviluppo diventi superflua grazie all'impegno multilaterale per la liberalizzazione. I recenti risultati dei negoziati nel quadro dell'OMC (cfr. n. 1.1) continuano a basarsi comunque sugli schemi autonomi di preferenza a favore dei Paesi in sviluppo e non sembrano preannunciare un'iniziativa multilaterale in merito.

Rinunciando a limitare nel tempo la nuova legge sulle preferenze tariffali, la Svizzera tiene conto di questi sviluppi e indica ai Paesi in sviluppo, ma in particolare ai PMA, che si impegna in loro favore con misure a lungo termine. Questo modo di procedere favorisce la pianificazione per gli esportatori nei Paesi in sviluppo e per gli importatori svizzeri.

Non sussistono altre ragioni per una limitazione temporale. Perciò la nuova legge deve essere valida a tempo illimitato.

5.3 Forma dell'atto legislativo

Nella Costituzione federale la forma del decreto di obbligatorietà generale per atti legislativi non è più prevista. Poiché la concessione di preferenze tariffali è una disposizione normativa e l'atto legislativo prevede che il Consiglio federale mantenga la competenza in questo settore, per la modifica deve essere scelta la forma di legge federale (cfr. art. 163 cpv. 1 e 164 cpv. 2 Cost.).

Il decreto in vigore viene mantenuto invariato nella sostanza. Perciò il progetto di trasformazione è presentato al Parlamento sotto forma di revisione parziale (modifica legislativa).

5.4 Delega di competenze legislative

Il progetto non modifica le competenze previste nel decreto. Il Consiglio federale continua a determinare su quali merci e a favore di quali Paesi concedere le preferenze tariffali. Inoltre, nel quadro delle disposizioni esecutive, adegua autonomamente il sistema svizzero quando necessario per motivi di politica dello sviluppo, di politica commerciale, di politica economica o agraria. L'Assemblea federale continua ad avere la possibilità, nel quadro dei resoconti del Consiglio federale sulle misure riguardanti le tariffe doganali, di esprimere un parere sulle misure prese dal Consiglio federale e di decidere se restano in vigore o se devono essere completate o modificate.

5.5 Rinuncia alla procedura di consultazione

Il decreto sulle preferenze tariffali in vigore è valido fino al 28 febbraio 2007. La trasformazione in legge federale proposta contemporaneamente alla prosecuzione delle preferenze è un adeguamento tecnico ai sensi dell'articolo 163 Cost. Il contenuto delle disposizioni del decreto non viene modificato dal presente progetto. Inoltre il decreto rappresenta uno strumento di politica dello sviluppo ripetutamente confermato dal Parlamento: perciò non ha più carattere provvisorio. Questo giustifica la proposta di abolire la limitazione temporale.

Il progetto non contiene dunque disposizioni legali ai sensi dell'articolo 164 capoverso 1 lettere a–g della Costituzione federale. Per questa ragione, conformemente all'articolo 3 capoverso 1 lettera b della legge federale del 18 marzo 2005 sulla procedura di consultazione (RS 172.061), è possibile rinunciare alla procedura di consultazione.

5.6 Applicazione

Ai sensi dell'articolo 2 del decreto sulla concessione di preferenze tariffali in vigore, non modificato dal presente progetto, spetta al Consiglio federale determinare su quali merci e a favore di quali Paesi sono concesse le preferenze tariffali. Inoltre, in base all'articolo 3 del medesimo decreto il Consiglio federale assume il compito di esaminare a intervalli regolari se ed eventualmente in che misura sono ancora giusti-

ficare preferenze tariffali per prodotti provenienti da determinati Paesi che usufruiscono dei vantaggi accordati, in base alla situazione politica per quel che riguarda sviluppo, finanze e commercio.

Nel dicembre 2005, in base a queste disposizioni è stata avviata l'analisi della normativa d'esecuzione⁸. Nel quadro di questa revisione, l'SPG svizzero deve rispondere maggiormente alle esigenze dello sviluppo nei Paesi meno avanzati. L'SPG deve aiutare in maniera più ampia questi Paesi in sviluppo a raggiungere la competitività necessaria all'indipendenza economica e a renderli partner a pari diritto nel commercio mondiale. In tale contesto devono essere realizzate l'introduzione e le modalità della terza fase di abolizione per permettere l'accesso al mercato esente da tasse e contingenti per prodotti provenienti dai PMA. Per alcuni prodotti agricoli sarà necessario tener conto anche delle misure dell'UE.

Inoltre, per quel che riguarda i gruppi di merci più concorrenziali di determinati Paesi favoriti, devono essere esaminati la necessità e le ragioni alla base della concessione di preferenze.

La revisione delle ordinanze si svolge contemporaneamente al presente progetto in stretta consultazione con gli ambienti interessati. In base all'articolo 151 della legge sul Parlamento, la commissione parlamentare competente può chiedere che le vengano presentati i progetti di ordinanza per la consultazione. Inoltre, in base all'articolo 4 capoverso 2 del decreto sulle preferenze tariffali, il Parlamento dovrà decidere nell'ambito del rapporto del Consiglio federale sulle misure tariffali⁹, se le misure prese dal Consiglio federale devono restare in vigore o se devono essere completate o modificate.

⁸ Ordinanza del 29 gennaio 1997 concernente le aliquote di dazio preferenziali a favore dei Paesi in sviluppo (ordinanza sulle preferenze tariffali), RS **632.911**.

⁹ Con la legge federale sul nuovo dispositivo normativo concernente il rapporto sulla politica economica esterna viene apportata una modifica all'art. 4 cpv. 2 del decreto sulle preferenze tariffali (cfr. il rapporto del Consiglio federale dell'11 gennaio 2006 sulla politica economica esterna 2005; FF **2006** 1547). Ai sensi di questa modifica, il resoconto dovrà essere presentato solo una volta all'anno.

