

Convegno nazionale per il commercio estero. Milano, 27-28 IV 67.

- 1) - Documenti di lavoro predisposti da gruppi di redazione formati in seno al Comitato Ordinatore del Convegno.
- 2) - R. Zelioli: Mercati a commercio di Stato: i problemi degli scambi.
- 3) - G.A. Giavazzi: procedure di applicazione relative alla legge 131 del 28.2.67.
Accordi economico-tecnici con paesi in via di sviluppo.
Joint ventures sul Piano Nazionale ed Internazionale.
- 4) - Associazione Nazionale Macchine per Ufficio: l'industria italiana delle macchine per ufficio.
- 5) - Intervento del prof. Casari.

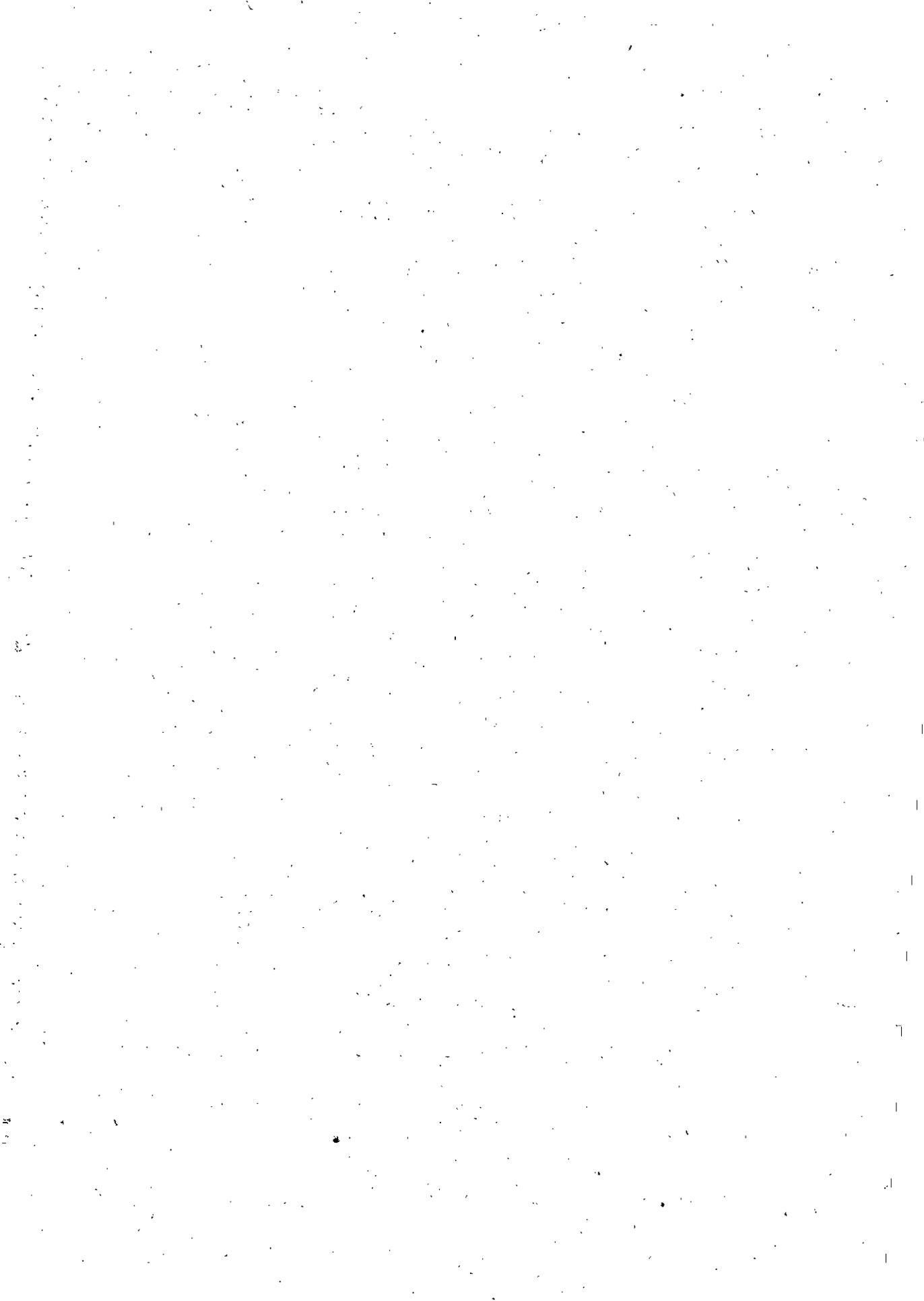
CONVEGNO NAZIONALE PER IL COMMERCIO ESTERO

**PROMOSSO DAL MINISTERO DEL COMMERCIO CON L'ESTERO
ED ORGANIZZATO**

DALL'ISTITUTO NAZIONALE PER IL COMMERCIO ESTERO

MILANO, 27 e 28 APRILE 1967

**Documenti di lavoro predisposti da Gruppi di Redazione
formati in seno al Comitato Ordinatore del Convegno**



INDICE

LE PROSPETTIVE DEI MERCATI

I — MERCATI AD ALTO LIVELLO DI INDUSTRIALIZZAZIONE	Pag.	9
1. Premessa	»	9
2. Lineamenti degli scambi	»	10
3. Le grandi aree industrializzate: la CEE	»	11
4. La politica agricola comune e gli scambi	»	14
5. Le grandi aree industrializzate: l'EFTA	»	15
6. Le grandi aree industrializzate: il Nord America	»	16
7. Il Kennedy Round	»	17
8. I problemi della concorrenza	»	18
— Appendice	»	20
II — MERCATI A COMMERCIO DI STATO	»	25
1. Premessa	»	25
2. Lo sviluppo economico e i problemi degli scambi	»	25
3. La revisione economica e le possibili conseguenze sugli scambi	»	26
4. Lineamenti degli scambi	»	30
5. I problemi degli scambi	»	31
6. Nuovi criteri e caratteristiche dell'organizzazione degli scambi	»	33
III — MERCATI IN VIA DI SVILUPPO	»	37
1. Premessa	»	37
2. Lineamenti dello sviluppo e degli scambi	»	37
3. L'aiuto allo sviluppo	»	39
4. La cooperazione internazionale: CEE e SAMA	»	43
5. L'Italia: prospettive e proposte	»	45

LA « PROMOTION » NELLE SUE COMPONENTI METODOLOGICHE E STRUMENTALI

PREMESSA	Pag.	49
I — METODI ED ORGANI DI PROGRAMMAZIONE POLIENNALE PER UN'AZIONE DI SVILUPPO DEGLI SCAMBI, CONCERTATA FRA ISTITUZIONI PUBBLICHE E SETTORI ECONOMICI	»	50
II — RICOGNIZIONE DELLE AZIONI E TECNICHE DI « PROMOTION »	»	59
2. Fiere, mostre e manifestazioni affini	»	59
3. Propaganda e pubblicità	»	60
4. Informazioni generali di mercato	»	63
5. Informazioni settoriali di mercato	»	64
6. Informazione specializzata	»	64
7. Missioni italiane all'estero ed estere in Italia	»	65

III — LA STRUMENTAZIONE DELLA «PROMOTION» CON PARTICOLARE RIGUARDO ALLE NUOVE FORME E TECNICHE	Pag.	67
2. Organizzazione di un servizio di informazioni commerciali per l'estero	»	67
3. L'informazione industriale e tecnica per l'estero	»	68
4. Centri dimostrativi e punti vendita collettivi all'estero, prevalentemente per i prodotti della meccanica	»	70
5. Esperti industriali	»	70
6. Organismi promozionali misti	»	71
7. « Promotion » ed organizzazione commerciale	»	71
8. La cooperazione tecnica come strumento di « promotion »	»	72

L'ALLINEAMENTO CONCORRENZIALE DELLE AZIENDE ESPORTATRICI

PREMESSA	Pag.	77
I — IL TRATTAMENTO FISCALE ALL'ESPORTAZIONE	»	78
1. Considerazioni generali	»	78
2. Gli oneri fiscali	»	78
3. L'armonizzazione fiscale nella CEE	»	79
4. L'imposta sul valore aggiunto (IVA)	»	80
5. Gli oneri parafiscali	»	82
II — L'ASSICURAZIONE E IL FINANZAMENTO DEI CREDITI ALL'ESPORTAZIONE		
1. Considerazioni generali	»	83
2. Le caratteristiche del sistema italiano rispetto ai principali sistemi esteri e alle esigenze operative	»	85
3. La nuova legge	»	88
4. Le prospettive	»	91
III — LA BANCA AL SERVIZIO DELL'ESPORTAZIONE E LE FACILITAZIONI DI CREDITO A BREVE TERMINE	»	93
1. Considerazioni generali	»	93
2. Informazione e consulenza	»	94
3. Organizzazione bancaria all'estero	»	94
4. Partecipazione bancaria alle iniziative mercantili	»	95
5. Agevolazioni nel credito a breve termine	»	95
6. Il « factoring »	»	96
7. Esportazione nel settore dell'artigianato	»	96
IV — LE INFRASTRUTTURE PER L'ESPORTAZIONE	»	96
1. Considerazioni generali	»	96
2. I trasporti marittimi e il sistema portuale	»	97
3. Trasporti ferroviari	»	99
4. Trasporti su strada	»	99
5. Trasporti aerei	»	100
6. Trasporti fluviali	»	100

V — LO SNELLIMENTO DELLE NORME CHE DISCIPLINANO LO SCAMBIO DELLE MERCÌ	Pag. 101
1. Considerazioni generali	» 101
2. Snellimento delle operazioni	» 101
3. Semplificazione dei criteri per accertamento, pagamento e controllo dei diritti doganali	» 102
4. Rinnovo della disciplina doganale vigente	» 102
5. Il problema del personale	» 103
6. Il problema finanziario	» 103
VI — LA CREAZIONE DI FORME COORDINATE NELLA VENDITA ALL'ESTERO CON PARTICOLARE RIGUARDO ALLE AZIENDE MINORI	» 103
1. Considerazioni generali	» 103
2. La collaborazione interaziendale nell'esperienza francese e giapponese	» 104
3. Situazione e prospettive della collaborazione interaziendale in Italia	» 105
4. Lineamenti di una moderna collaborazione aziendale	» 106
5. La prospettiva comunitaria	» 106
6. Raggruppamenti temporanei per l'esportazione	» 106
7. Collaborazione aziendale e promotion pubblica	» 107
VII — IL PROMUOVIMENTO DEL PROCESSO TECNICO-ORGANIZZATIVO INNOVA- TIVO NELLE AZIENDE	» 107
1. Considerazioni generali	» 107
2. Problemi e responsabilità a livello aziendale	» 108
3. Il ruolo dello Stato e le dimensioni finanziarie del problema	» 109
4. Le direttrici dell'intervento pubblico	» 110
5. La prospettiva della collaborazione tecnologica internazionale	» 110

Documento di lavoro sul tema I°:

Le prospettive dei mercati

GRUPPO DI REDAZIONE:

ROMOLO ARENA - RENATO BISIGNANI - GIUSEPPE
DELLA TORRE - MAURO FERRANTE - ENRICO
GANDOLFI - RAFFAELE GIANCOLA - FERDINANDO
PAGANI - ALBERTO PARENTI - ANTONIO PEDINELLI
IVO PETRELLI - GIULIO PUGLIESE - PAOLO ROGERS
PIETRO SAVINI - RAFFAELE VANNI.

Il documento verrà presentato al Convegno

dal Dott. Ing. Leopoldo PIRELLI

Presidente della PIRELLI S.p.A.

I. MERCATI AD ALTO LIVELLO DI INDUSTRIALIZZAZIONE

1. Premessa

1.1. I paesi industrializzati¹ costituiscono la struttura portante del sistema economico mondiale: il loro ordinato sviluppo condiziona l'espansione economica nel mondo ed è il principale fattore dinamico degli scambi.

Il loro commercio incide per il 65% su quello mondiale; i loro mercati assorbono il 70% del totale delle importazioni di prodotti primari e forniscono l'80% del totale delle esportazioni di manufatti.²

Essi detengono quasi il 76% delle liquidità internazionali³ e sulle loro monete-riserva ricade, in unione con l'oro, la responsabilità di sostenere il ritmo dello sviluppo economico mondiale, senza tuttavia consentire l'instaurarsi di condizioni contrastanti con l'esigenza di fiducia nelle riserve.

Tali lineamenti dei paesi industrializzati, del resto ben noti, vengono qui richiamati solo allo scopo di cogliere, nel contesto degli elementi che concorrono ad esprimerli, quelli che sembrano maggiormente pertinenti all'oggetto della relazione e sui quali sembra opportuno brevemente soffermarsi.

1.2. La domanda di importazione, in ciascun paese, può essere considerata in funzione del prodotto nazionale lordo, nonché del rapporto tra prezzi interni e prezzi all'importazione. L'alto reddito pro-capite dei paesi industrializzati e la dinamica che ne caratterizza lo sviluppo — pur nell'ambito di situazioni congiunturali nel breve periodo divergenti — potrebbero già fornire una prima indicazione in ordine a ragionevoli prospettive di incremento degli scambi di merci e servizi, i quali presentano la tendenza ad aumentare in misura più che proporzionale all'incremento del reddito nazionale e a costituire una quota crescente del reddito stesso.

Tuttavia, ciò che più preme richiamare è che alla realtà economica, statisticamente rilevabile, si accompagna una volontà politica, che ne completa e sottolinea la validità di indicazione, volontà politica propria di tutte le strutture democratiche del mondo occidentale, intesa a perseguire la massima espansione nel massimo della stabilità.

Acquisita la irrinunciabilità di tale obiettivo, il mondo occidentale ha posto in atto, e ricerca, sempre più affinati strumenti, politici ed economici, in grado di agevolarne il raggiungimento: alle cause di squilibrio, che può recare in se stessa un'espansione economica conseguita in una situazione di pieno impiego dei fattori della produzione, e in presenza di un sistema monetario esposto ad inevitabili tensioni nelle fasi di forte sviluppo, si cerca di reagire per prevenirne l'insorgere, evitarne la diffusione, contrastarne il permanere.

La più efficace difesa si svolge non solo e non tanto sul piano nazionale, con ricorso ai tradizionali strumenti della politica congiunturale ed a nuovi strumenti di politica economica, ma anche, vorremmo dire in modo tutto particolare, sul piano internazionale. Un'espansione economica ordinata, quanto più possibile al riparo sia

¹ Classificazione GATT

² GATT - *Le commerce international en 1965*. Tutti i dati sugli scambi sono di fonte GATT, salvo diversa indicazione.

³ Compresa le posizioni FMI (Relazione FMI 1966). Non sono considerati i paesi dell'Europa Orientale e la Cina continentale.

dall'inflazione che dalla deflazione, non può essere perseguita in via autonoma dai singoli Stati: essa è piuttosto il risultato di una « costruzione » internazionale, di una somma di collaborazioni, nate dalla consapevolezza della identità degli obiettivi e dalla interdipendenza dei mezzi per conseguirla. Oggi la collaborazione internazionale nel campo economico ha assunto forme che sempre più impegnano i vari paesi in reciproci condizionamenti, ed opera con effetti sempre più incisivi: mentre si riduce la validità dell'intervento unilaterale, si accresce l'efficacia di quello multilaterale e se ne consolida l'irreversibilità.

1.3. La manifestazione più imponente di tale collaborazione è il processo di integrazione economica in atto tra i paesi della CEE e, sia pure con obiettivi — tanto politici quanto economici — più limitati, fra altri paesi del mondo industrializzato, e in via di sviluppo. Il costituirsi di aree preferenziali di scambi, tanto per il settore industriale, quanto per quello agricolo — le cui caratteristiche hanno richiesto l'adozione di particolari organizzazioni di mercato — è stato a sua volta di ulteriore stimolo alla volontà di cooperazione internazionale; di qui le nuove dimensioni delle trattative tariffarie, la istituzione di nuove forme associative, la ricerca di altre possibili, il coordinamento sempre più stretto delle politiche monetaria e finanziaria.

Lo sviluppo economico dei paesi industrializzati si svolge, dunque, in presenza di una vigilanza internazionale, la cui ragione d'essere acquista sempre maggiore sostanza: il benessere dei singoli non appare più conseguibile se non nell'ambito del benessere comune.

E' pertanto la stessa logica del sistema che autorizza a prevedere che l'area industrializzata nel suo complesso offra oggettive possibilità di incremento degli scambi, secondo un ritmo proporzionato alle capacità di sviluppo del suo insieme.

2. Lineamenti degli scambi

2.1. Gli scambi tra regioni industrializzate si sono sviluppati dal 1958 ad oggi secondo un tasso che, anche nel breve periodo, oscilla abbastanza costantemente intorno al 10%.

Nello stesso periodo il tasso medio di incremento annuo del restante commercio mondiale è stato di circa il 6%, con oscillazioni marcate nel breve periodo, oscillazioni che si riflettono pesantemente anche sull'andamento delle esportazioni dei paesi industrializzati verso il resto del mondo (v. Tab. N. 1).

L'ampiezza e la relativa regolarità dell'incremento degli scambi tra regioni industrializzate è da porsi in rapporto, in primo luogo, alla capacità di sviluppo che le loro economie nel loro insieme presentano: la minor domanda dell'uno trova infatti compenso, in archi temporali pressoché coincidenti, nella maggior domanda dell'altro, in conseguenza di uno sfasamento dei rispettivi periodi di espansione massima (v. nota 1 in Appendice).

2.2. Altro elemento che concorre alla continuità dello sviluppo degli scambi tra paesi industrializzati, può essere individuato nella struttura di tali scambi, di cui i prodotti manifatturati rappresentano una quota elevatissima, che si è accresciuta con ritmo regolare, passando negli anni 1958-65 dal 61% ad oltre il 70% del totale.

Infatti, la domanda di prodotti manifatturati non solo presenta un maggior dinamismo rispetto a quella dei prodotti primari, ma tende a ridursi, nelle fasi di rallentato sviluppo, in misura in generale molto meno marcata. Merita, inoltre, di essere posta in rilievo l'immutata proporzione che negli ultimi 7 anni hanno mantenuto sul totale dei manufatti, le cinque grandi categorie di beni che li costituiscono (beni di

investimento, tessili ed abbigliamento, autovetture, metalli comuni, altri) (v. nota 2 in Appendice).

Un'elevata costante quota di prodotti manufatturati nelle esportazioni rappresenta dunque un elemento di stabilità nelle possibilità di collocamento della produzione nazionale presso i mercati dei paesi industrializzati.

La partecipazione italiana alle forniture mondiali di manufatti⁴ è passata da circa il 4 % nel 1958 a quasi il 7 % nel 1965: le nostre esportazioni di manufatti si sono accresciute ad un tasso annuo quasi doppio rispetto a quello medio mondiale; nel 1965 il 90% dell'incremento delle nostre esportazioni è costituito da manufatti.

3. Le grandi aree industrializzate: la CEE

3.1. La progressiva realizzazione dell'unione doganale prevista dal Trattato di Roma, ha avuto come conseguenza una forte accelerazione degli scambi fra i paesi della CEE. Nel quinquennio 1953-58, immediatamente precedente l'inizio dell'entrata in vigore del Trattato, le importazioni dai paesi terzi (1958 su 1953) hanno avuto un incremento del 41%, le esportazioni del 58% circa, gli scambi interni del 63%. Nel primo quinquennio immediatamente successivo, le importazioni dai paesi terzi (1964 su 1959) sono aumentate del 69%, le esportazioni del 43,8% ed il commercio intracomunitario del 120%. Gli scambi interni costituivano nel 1959 il 33% degli scambi totali; nel 1964, quasi il 42%.

Dalle cifre su esposte sembra di poter trarre la indicazione che l'effetto di regionalizzazione degli scambi si è esplicato prevalentemente nei confronti delle esportazioni dei paesi membri, i cui incrementi totali sono stati in parte rilevante assorbiti dalla stessa area comunitaria. E' significativo al riguardo anche l'andamento della bilancia commerciale della CEE con i paesi terzi dal 1959 al 1964, i cui saldi attivi iniziali si sono trasformati in rilevanti saldi passivi sia pure decrescenti (v. Tab. N. 2).

Al momento in cui ha avuto inizio il disarmo doganale, le esportazioni dell'Italia verso l'area comunitaria costituivano il 27,5 per cento del totale: nel 1964 esse salgono al 38,1% (e ad oltre il 40% nel 1965)⁵, riducendo gradualmente le distanze rispetto alla media comunitaria. Il loro incremento annuo, nel quinquennio considerato, è stato di gran lunga superiore a quello medio comunitario: 23% contro 17% circa⁶.

3.2. Il livello della protezione tariffaria sui prodotti industriali è oggi al 20% di quello esistente al momento dell'entrata in vigore del Trattato.

La sua totale eliminazione avverrà in due tempi: riduzione di un 5% al 1°-7-1967 e del rimanente 5% al 1°-7-1968.

L'ultimo atto del disarmo dei dazi doganali appare ancora di un certo rilievo per i paesi come l'Italia e la Francia, ad « alta tariffa »: infatti al 1° gennaio 1966 le linee tariffarie della Germania e del Benelux presentavano già una fascia molto ampia di dazi nulli e fasce ristrettissime di dazi superiori al 5%⁷ (v. nota 3 in Appendice).

Nel settore agricolo, il sistema di protezione doganale è stato mantenuto solo per alcune produzioni e al 31-12-1966 il livello daziario residuo era pari al 40% (o 35% per talune eccezioni) di quello iniziale (v. nota 4 in Appendice).

Per le altre produzioni, è stato istituito il sistema dei « prelievi », cioè dazi mobili intesi a colmare la differenza tra i prezzi comunitari e quelli di offerta dei paesi terzi. Sui prodotti provenienti dai paesi membri i prelievi, inferiori a quelli applicati nei con-

⁴ Relazione Banca d'Italia 1965.

⁵ Per il 1965 i dati sono tratti dalle « Statistiche Mensili del Commercio con l'Estero - ISTAT ».

⁶ Per l'Italia i dati sono di fonte ISTAT.

⁷ CEE - IX Relazione Generale sull'attività della Comunità.

fronti delle altre provenienze al fine di assicurare la preferenza comunitaria, saranno aboliti nella fase del « mercato unico » (già realizzato, ad esempio, per l'olio di oliva), caratterizzato da prezzi identici in tutta l'area.

3.3. Dall'eliminazione dell'ultimo 20% della protezione doganale non sembra ragionevole attendersi effetti di propulsione degli scambi, e in particolare delle nostre esportazioni, in misura proporzionale a quelli già scontati in passato.

Tuttavia nuovi vigorosi impulsi dovrebbero venire al commercio intracomunitario dall'eliminazione di quegli ostacoli diversi dalla protezione doganale, tuttora tenacemente sopravvissuti e la cui presenza non consente di considerare realmente compiuta l'unione doganale.

Essi possono essere individuati, anzitutto, nella diversa impostazione tecnico-giuridica delle legislazioni doganali vigenti presso gli Stati membri, la quale impone di procedere quanto più sollecitamente ad una loro armonizzazione allo scopo di rendere operante l'unicità della tariffa esterna comune. I problemi da risolvere abbracciano tutta la delicata attività dell'amministrazione di frontiera e, nel prossimo futuro, anche la suddivisione fra i paesi membri dei proventi doganali.

Pur senza entrare nel merito dei problemi che pone l'aggiornamento della legge doganale italiana e dei conseguenti regolamenti — che saranno ampiamente trattati in altra relazione — non si può non sottolineare l'importanza che riveste il principio informatore della legge delega, intesa ad assicurare all'operatore nei confronti dell'Amministrazione una sufficiente autonomia nell'espletamento del rapporto doganale.

Questa esigenza, largamente sentita e la cui realizzazione da parte italiana permetterà di accorciare il divario con le altre legislazioni comunitarie, richiede l'impegno del Governo per la sollecita approvazione legislativa del provvedimento e per la sua applicazione operativa.

Un'altra serie di ostacoli proviene dalle procedure amministrative che tuttora regolano l'attività dell'interscambio (quali, ad esempio, licenze « automatiche » all'importazione), nonché da quella vastissima gamma di regolamentazioni tecniche che, pur avendo per oggetto la produzione, influiscono sullo scambio dei relativi prodotti.

La meta, cui dovrà condurre l'unione doganale, e cioè l'abolizione dei controlli alle frontiere interne, presuppone infine la soluzione comunitaria di un altro problema di ben maggiore dimensione economica, e cioè l'adozione di un unico sistema di imposta sugli scambi (I.V.A.), nonché l'applicazione di aliquote uniformi in tutti gli Stati membri, per evitare che si renda necessaria l'applicazione dell'imposta sul prodotto importato e l'esenzione su quello esportato.

Molti degli ostacoli indicati sembrano acquistare maggiore forza di resistenza proprio dalla caduta delle protezioni doganali in senso stretto, in parte perché essi potrebbero prestarsi ad essere strumentalizzati a scopi protezionistici.

Molto, dunque, resta da fare anche ai fini dell'unione doganale, che pur viene considerata come il settore comunitario in più avanzata fase di realizzazione: i risultati sicuramente conseguibili dovrebbero costituire un fattore di propulsione degli scambi, che vorremmo definire addizionale rispetto ai fattori strutturalmente connessi allo sviluppo economico.

D'altronde la totale libertà di circolazione delle merci non può essere più considerata come un « episodio » a sé stante dell'integrazione economica: l'unione doganale trova la sua collocazione naturale, dal punto di vista sia politico che economico, nell'ambito di un sempre più avanzato processo di unione economica, nella cui prospettiva vanno ricondotte anche le ipotesi di sviluppo dei paesi membri, contenute nello « Avant-projet de politique économique à moyen terme » della CEE.

3.4. Ad esse ci si può richiamare, sia pur con la cautela che si richiede, in considerazione delle correlazioni esistenti tra incremento del reddito e incremento degli scambi, tra domanda globale ed esportazioni (v. nota 5 in Appendice).

L'economia dell'area comunitaria nella seconda metà del decennio in corso potrebbe presentare, nel suo complesso, uno sviluppo lievemente inferiore a quello del quinquennio 1955-1960: si è infatti ipotizzato un incremento medio annuo del prodotto nazionale lordo a prezzi costanti del 4,3% (contro il 4,9% nel 1960-65 e il 5,4% nel 1955-60) (v. nota 6 in Appendice).

Sullo sviluppo degli scambi il progetto comunitario, nella sua attuale stesura, contiene solo alcune indicazioni di carattere generale, che possono trovare il loro completamento, a fini orientativi, nei dati contenuti nelle previsioni di sviluppo economico, a cura dell'OCSE, relative a tutti i paesi membri (v. Tab. N. 4)⁸.

Se si realizzeranno le condizioni assunte a base dell'ipotesi di espansione economica nella CEE, si ha ragione di ritenere che gli scambi presenteranno la stessa dinamica del precedente quinquennio nel rapporto tra il loro incremento e quello del reddito. Nel periodo 1960-65, le importazioni totali della Comunità hanno avuto un incremento annuo più che doppio rispetto a quello del P.N.L., ma l'espansione degli acquisti all'interno dell'area è stata più che tripla e quella delle vendite italiane agli altri partners addirittura più che quadrupla. Finora l'apparato produttivo italiano ha saputo trarre dal processo di espansione e di integrazione economica un impulso alla dilatazione dei suoi scambi superiore a quello registrato dagli altri paesi. In particolare il maggiore dinamismo delle nostre esportazioni, sia verso l'area comunitaria che verso i paesi terzi, si è sviluppato mentre era in atto, negli anni 1961-64, una evoluzione del rapporto tra costi interni di produzione e costi esteri sempre più sfavorevole al nostro paese, il quale ha tuttavia mantenuto competitivi i suoi prezzi all'esportazione⁹.

Dal 1965, la situazione nel settore dei costi è andata gradualmente migliorando, cosicché l'attività d'esportazione italiana può essere considerata all'inizio degli anni 1966-70 non più sotto lo stimolo di fattori congiunturali, con funzione compensatrice della domanda interna, bensì di nuovo avviata a costituire elemento propulsore dello sviluppo economico.

Anche nel settore dei prodotti agricoli di tipica esportazione italiana, le forniture all'area comunitaria si sono incrementate di pari passo con l'ampliarsi della portata del trattamento preferenziale comunitario.

3.5. Affinché la domanda estera sia di stimolo all'espansione del sistema produttivo italiano, questo dovrà operare in un contesto di sostanziale stabilità economica. Solo in presenza di due fondamentali equilibri — costi e ricavi dell'azienda, bilancia dei pagamenti del paese — l'offerta nazionale potrà rivolgersi a soddisfare la domanda estera in condizioni di non forzata competitività.

La politica economica di tutti i paesi industrializzati professa di perseguire l'obiettivo di un elevato sviluppo che garantisca nel contempo la massima occupazione e la stabilità monetaria: la condizione-vincolo che tale obiettivo comporta è l'equilibrio tra risorse monetarie e risorse reali, tra domanda e offerta. Se si considerano i fattori responsabili della dinamica delle une e delle altre, si evidenzia la delicatezza di siffatto equilibrio: l'ascesa dei prezzi costituisce il segnale d'allarme e insieme la misura della sua perdita.

L'inflazione, presente in tutti i paesi industrializzati, sembra tollerata, e tollerabile, entro i limiti in cui appare manifestarsi come fenomeno comune ad economie fra loro interdipendenti, quali le economie dei paesi dell'Europa Occidentale e soprattutto

⁸ OCSE: Croissance économique 1960-70 (Paris 1966).

⁹ Relazione Banca d'Italia 1965 (v. Tab. N. 3).

della Comunità Economica Europea. Nel periodo 1960-65 la media annua d'aumento dei prezzi impliciti del P.N.L. è stata dell'1,4% nel continente nord americano, del 3,5% nell'EFTA, del 4,1% nella CEE¹⁰. In Italia essa ha raggiunto il 5,6%, cioè il tasso più elevato di tutta l'area industrializzata. Il significato del primato inflazionistico dell'Italia è ben espresso dalle vicende economiche degli anni 1963 e 1964: in un paese relativamente piccolo, quale l'Italia, ed il cui sviluppo è condizionato dagli scambi, che rappresentano oltre il 25% del reddito nazionale, l'eccesso della domanda monetaria dopo essersi scaricato sui prezzi si rivolge all'offerta estera, gravemente pesando sulla bilancia dei pagamenti. Il regime degli scambi e il regime monetario propri dell'area industrializzata non consentono di coltivare troppo a lungo gravi squilibri esterni ed inevitabilmente obbligano il paese che inflaziona a porre in atto una politica di stabilizzazione. Anche il significato economico di tale espressione, largamente eufemistica, è ben noto.

Allorché si determinano, direttamente o indirettamente, le condizioni per una siffatta politica, si annullano le ragioni di sviluppo connesse alle favorevoli prospettive delle economie collegate.

Le autorità comunitarie hanno rivolto ai paesi membri un monito e insieme un appello, affinché la politica economica nazionale sviluppi nel medio termine un'azione volta a controllare la dinamica della domanda e dell'offerta, per indirizzarla secondo obiettivi di espansione economica. Poiché unico è il problema ed identici i mezzi per affrontarlo, anche se di differenziata applicazione col variare del contesto economico nazionale, poiché lo stato di sofferenza dell'economia di un paese non resta circoscritto al paese stesso, ma si diffonde alle economie collegate, il coordinamento delle politiche economiche dei paesi della CEE si pone come obiettivo di indispensabile attuazione.

4. La politica agricola comune e gli scambi

4.1. Ai pochi richiami che, in un panorama di carattere generale, sono stati fatti per i prodotti agricoli, è opportuna qualche ulteriore considerazione circa le favorevoli prospettive che la politica agricola comune presenta per questo settore e circa le condizioni che si ritengono necessarie perché esse possano tradursi in operante realtà, specie nei confronti dei prodotti più tipici della nostra economia agraria.

La politica agricola comune, pur basata su specifiche organizzazioni di mercato e sul funzionamento di speciali strumenti, quali prezzi di riferimento, prezzi di intervento, prelievi e restituzioni, con la partecipazione finanziaria del FEOGA, non si propone di realizzare un'area autarchica, ma bensì un sistema che consenta un ampliamento degli scambi, sia fra Stati membri che con i paesi terzi.

La mira di dare anche a questo settore — attraverso l'assicurazione di prezzi equi e la difesa contro le importazioni innaturali da paesi terzi — condizioni di reddito e di vita simili a quelli degli altri settori produttivi, non si è infatti risolta in una diminuzione delle importazioni agricole fuori dell'area comunitaria, ma solo nell'evitare che queste importazioni fossero la causa di crisi e di depressione sui mercati interni.

Nello stesso tempo il commercio fra paesi membri si è incrementato, mentre il costituirsi di un mercato unico certamente porterà ad un rapido potenziamento del processo di specializzazione delle produzioni destinato a favorire i paesi — come l'Italia — in possesso di fattori naturali più favorevoli, almeno per i prodotti per i quali, come gli ortofrutticoli e gli agrumi, tale condizione si verifica.

¹⁰ OCSE - *Croissance Economique* 1960-70.

Dato che in agricoltura i tempi brevi non sono prevedibili, questo processo richiederà un certo tempo, specie nel caso dell'Italia, dove il processo di trasformazione e di adattamento delle produzioni dovrà essere accompagnato — o preceduto — dalla creazione degli strumenti e degli organismi a ciò necessari.

Oltre alla realizzazione delle « politiche comuni » (fiscale, dei trasporti, commerciale, ecc.) occorre che l'Italia svolga sia un'azione mirante a modificare (vedi agrumi e altri) gli indirizzi produttivi di taluni prodotti in conformità alle esigenze ormai generalizzate in tutti i mercati di consumo, sia un'azione mirante a meglio disciplinare la commercializzazione dei prodotti. Le attuali strutture sono insufficienti non solo a costituire un indirizzo ai produttori, ma anche a consentire la fissazione di prezzi più aderenti alla realtà del mercato e inoltre utilizzabili ai fini degli interventi finanziari del FEOGA.

Si tratta cioè, in primo luogo, di efficienti organismi di afflusso sistematico dei prodotti, quale punto di incontro dell'offerta e della domanda (siano essi i mercati alla produzione per i prodotti ortofrutticoli e agrumari, siano essi i macelli in genere, ecc.) muniti di impianti di conservazione, di lavorazione e di condizionamento, nonché delle industrie di trasformazione dei surplus o dei prodotti di qualità inferiore.

Occorre, inoltre, eliminare l'attuale polverizzazione degli operatori agricoli e commerciali, per avere delle unità di dimensioni economiche (raggruppamenti), nonché dar vita a quegli organismi dei produttori richiesti dalla stessa Comunità e che sono indispensabili per dare agli agricoltori la possibilità di meglio regolare — qualitativamente e quantitativamente — i propri settori e di adempiere ai compiti loro affidati dalle esportazioni comunitarie e di trarne i previsti benefici nei confronti dell'area del MEC e dei paesi terzi.

5. Le grandi aree industrializzate: l'EFTA

5.1. Negli anni 1960-65, sulla dinamica degli scambi dei paesi dell'EFTA hanno esercitato una contrastante influenza l'andamento dell'economia del Regno Unito e la progressiva realizzazione dell'unione doganale.

Il tasso di sviluppo del Regno Unito (3,3%) è stato il più basso di tutto l'insieme dei paesi industrializzati (4,9%); ad esso, però, si è contrapposta la forte espansione dei paesi scandinavi — soprattutto della Norvegia — e dell'Austria, cosicché anche l'economia dell'EFTA ha progredito con ritmo non troppo diverso (4%) da quello medio dei paesi industrializzati.

Il disarmo doganale, iniziato nel 1960 e praticamente concluso nel dicembre 1966, con tre anni di anticipo sulle scadenze previste, ha provocato un effetto di regionalizzazione degli scambi, meno intenso di quello in atto nella CEE, ma sempre riferibile prevalentemente alle esportazioni (v. nota 7 in Appendice).

5.2. Le importazioni dalla CEE (1960-65) hanno progredito ad un tasso medio (8%) pressoché pari al tasso medio delle importazioni dell'EFTA dai paesi industrializzati (ivi compresi gli scambi interni); per tutto il periodo considerato la bilancia commerciale della CEE con l'EFTA è risultata fortemente eccedentaria.

Anche nei confronti dell'EFTA le esportazioni italiane hanno mostrato una maggiore dinamica rispetto agli altri paesi CEE, presentando incrementi di circa il 9%.

Tuttavia, in conseguenza dello sviluppo degli scambi interni della CEE, il mercato dell'EFTA ha visto ridurre la sua importanza quale sbocco delle esportazioni e comunitarie e italiane.

Nel 1960 esso assorbiva il 31% delle esportazioni della CEE verso i paesi industrializzati e una quota pressoché eguale delle esportazioni italiane; nel 1965 si scende rispettivamente al 25,5% e al 24%. Ciò che importa, però, rilevare è che le importazioni dell'EFTA dalla Comunità hanno mantenuto, anzi lievemente migliorato, la loro quota sul totale degli approvvigionamenti della Zona dai paesi industrializzati (dal 42% al 43,5%).

5.3. Nel quinquennio 1965-70, l'economia dell'EFTA dovrebbe conoscere un ritmo di espansione lievemente più sostenuto, per effetto della ripresa del Regno Unito.

Questa dovrebbe comportare un aumento delle importazioni, la cui domanda nel breve termine, anche per effetto dell'abolizione della sopratassa, dovrebbe accrescersi, per stabilizzarsi, nel medio termine, su livelli più contenuti, ma notevolmente superiori a quello medio del periodo 1960-65. Sempre sostenuta dovrebbe mantenersi la domanda di importazione degli altri paesi della Zona (v. Tab. N. 4). La prospettiva degli scambi con l'EFTA potrebbe essere influenzata da possibili rapporti associativi tra le due aree preferenziali europee e da una positiva conclusione del Kennedy Round, sul quale ci si sofferma più avanti.

Mentre l'Austria mantiene la sua richiesta di un accordo su base associativa, il quale tenga conto del suo status di neutralità, nella Gran Bretagna si è di nuovo manifestata la volontà di riprendere le trattative. In attesa di una indicazione politica concorde, che consenta alla cooperazione economica europea di ampliare il suo orizzonte e di realizzare obiettivi di più vasta portata, una conclusione soddisfacente del Kennedy Round potrebbe dare l'apporto necessario per avviare a soluzione quei problemi economici, che rappresentano il primo ostacolo comune da superare. Una riduzione sostanziale, equilibrata, dei dazi doganali europei, allontanando i pericoli di distorsione derivanti dall'esistenza di aree preferenziali, esalterebbe nel contempo, nel particolare momento dello sviluppo economico europeo, la funzione propria degli scambi di stimolo e di sostegno allo sviluppo stesso.

6. Le grandi aree industrializzate: il Nord America

6.1. Nel 1960-65 il Continente nord americano ha conosciuto una fase di espansione pressoché ininterrotta, la più lunga — si afferma — della sua storia, con ritmo crescente fino al 1964 e al 1965, anni in cui i tassi di incremento del reddito nazionale degli USA e del Canada — paesi che presentano sostanziali analogie nello sviluppo economico — sono stati fra il 5% e il 6%.

L'intensità dello sviluppo si è riflessa in una domanda addizionale d'importazione, rivoltasi in misura crescente ai beni di investimento e ai semilavorati: pertanto, chiamati a soddisfare le maggiori necessità di approvvigionamento all'estero del mercato nord americano sono stati proprio i paesi industrializzati.

Le importazioni degli Stati Uniti da questi ultimi — compresi gli scambi con il Canada, particolarmente intensi — si sono sviluppate dopo la contrazione registrata nel 1961, al tasso medio annuo del 12% circa, il quale nasconde, però, un andamento piuttosto irregolare e fortemente accelerato alla fine del quinquennio; quelle dalla CEE al tasso medio di circa l'11%, quelle dall'Italia al 10,5%, tasso influenzato dai risultati del 1965 (+ 22%)¹¹ legati all'eccezionale domanda di prodotti siderurgici, per il rapido accrescersi dei consumi delle industrie utilizzatrici e per l'aumento degli stocks.

Anche il mercato USA, non diversamente dall'EFTA, ha visto ridurre la sua impor-

¹¹ Dati provvisori.

tanza relativa quale sbocco delle esportazioni comunitarie¹² e di quelle italiane¹³, mentre appare lievemente ridotta anche la partecipazione della CEE agli approvvigionamenti statunitensi sui mercati dei paesi industrializzati¹⁴.

6.2. L'ampiezza della domanda di beni strumentali nel periodo 1963-65 e le dimensioni che essa ha mantenuto nel 1966, dimostrano che l'espansione dei consumi privati e pubblici ha trovato negli investimenti un'adeguata eccezionale risposta: l'offerta sembra in grado di adeguarsi pienamente al persistente sviluppo della domanda, mentre le tensioni, già manifestatesi nei prezzi, appaiono sotto controllo; le esportazioni, dopo una fase riflessiva, mostrano segni di ripresa, le importazioni risultano sempre sostenute. Nel medio termine, l'andamento degli scambi tra il Nord America e la restante area industrializzata si prospetta come il necessario corollario di un'espansione economica, di portata forse pari a quella del passato quinquennio (v. Tab. N. 4).

7. Il Kennedy Round

7.1. Negli ultimi quindici anni gli USA hanno soddisfatto nell'area OCSE una quota sempre più rilevante del loro fabbisogno d'importazione, mentre le loro esportazioni verso la stessa area non hanno affatto variato la loro quota sul totale (v. Tab. N. 5).

Considerato il più basso volume di scambi che gli USA realizzano all'interno dell'area rispetto agli altri paesi industrializzati, e tenuto conto dell'importanza che le risultanze della loro bilancia commerciale assumono, ai fini dell'equilibrio dell'intero sistema economico, la loro volontà di maggiore penetrazione commerciale nell'area dell'OCSE potrebbe realizzarsi portando a successo la trattativa in atto a Ginevra.

7.2. Il Kennedy Round era stato concepito come un mezzo per costituire tra i grandi paesi liberi, al di là e al di qua dell'oceano, una interdipendenza economica, sulla quale fondare le realizzazioni di una comune politica. Le vicende internazionali, in prosieguo di tempo intercorse, hanno contribuito a riportare in primo piano gli aspetti più propriamente tariffari del Kennedy Round e ad evidenziare le difficoltà di un disarmo doganale di portata eccezionale.

Infatti tutti i paesi industrializzati si sono dichiarati disposti a negoziare una riduzione lineare del 50% dei loro dazi tanto sui prodotti industriali che sui prodotti agricoli, convenendo che Canada, Australia, Nuova Zelanda e Sud Africa avrebbero presentato offerte specifiche su prodotti specifici e che i paesi in via di sviluppo avrebbero dovuto contribuire ad un equilibrato risultato della trattativa, senza tuttavia che venisse loro imposto l'obbligo della reciprocità.

I negoziati, da tempo laboriosamente avviati, hanno posto a fuoco problemi di carattere generale di grande rilievo, che comportano difficoltà notevoli per soluzioni soddisfacenti: da sottolineare, tra questi, la diversa importanza che una stessa riduzione tariffaria può avere a seconda dell'altezza del dazio cui viene applicata, la funzione realmente sostitutiva della protezione doganale che gli ostacoli paratariffari possono essere chiamati a svolgere.

La stessa volontà di procedere verso una più aperta competizione delle rispettive economie ha indotto, inoltre, a riflettere sulla necessità che a tale competizione sia assicurata una parità nelle condizioni di concorrenza, sotto tutti gli aspetti, anche di natura strutturale, quale ad esempio la dimensione aziendale.

¹² Dall'11%, nel 1960, al 9% circa, nel 1965, del totale delle esportazioni verso i paesi industrializzati.

¹³ Dal 14,7% al 12,3%.

¹⁴ Dal 26,5% al 24,7%.

8. I problemi della concorrenza

8.1. Man mano che il processo di liberalizzazione degli scambi si estende e rafforza, sempre maggiore peso acquista la capacità di competere delle imprese, la quale può agevolmente proporzionarsi alla dimensione aziendale e al livello tecnologico.

Alla volontà di rimuovere quanto è di ostacolo all'espansione del commercio mondiale e quindi anche allo sviluppo economico, si accompagna, pertanto, la preoccupazione che la concorrenza possa adempiere la sua funzione al riparo da pratiche e manovre volte a limitarla o neutralizzarla, ma al riparo anche da quella concorrenza in forma « distruttiva », che può essere il risultato non solo di uno squilibrio tra offerta e domanda, ma anche di un divario tra le forze economiche che vengono chiamate a competere.

Tutti gli atti volti a falsare, in genere, la concorrenza (siano esse le pratiche messe in atto dalle imprese o gli incentivi concessi dallo Stato) hanno richiamato da tempo l'attenzione in sede internazionale, presentando un maggior grado di acutezza nell'ambito più delimitato della Comunità Economica Europea, la quale nel suo processo di realizzazione ne ha postulato soluzioni appropriate.

E' stata preminente la preoccupazione di disciplinare la condotta delle imprese e degli Stati della Comunità nella loro attività entro l'area comunitaria, mentre l'armonizzazione della condotta comune nei confronti dei paesi terzi si è posta come esigenza da soddisfare a più lunga scadenza entro il periodo transitorio.

8.1.1. Nella regolamentazione della condotta degli Stati, un aspetto rilevante ha assunto l'armonizzazione fiscale, come condizione indispensabile per evitare distorsioni nelle attività economiche, armonizzazione che dovrebbe essere realizzata anzitutto nel settore delle imposte indirette, e in particolare dell'imposta sulla cifra d'affari, con l'adozione, da parte degli Stati membri, di un unico sistema di imposta sul valore aggiunto.

La Commissione ritiene che l'obiettivo dell'adozione di un unico sistema impositivo possa essere raggiunto entro il 1970: in tale attesa, essa ha cercato di limitare la libertà di manovra del rimborso fiscale all'esportazione da parte di quei paesi membri che applicano un'imposta a cascata, e quindi la restituzione di aliquote forfetarie, impegnando gli stessi a procedere a modifiche solo per ragioni di tecnica fiscale.

I controlli che la Commissione si riserva il diritto di operare, le discussioni e contestazioni circa la portata delle disposizioni del Trattato in materia di imposte indirette diverse dall'imposta sulla cifra d'affari, pongono gli operatori dei paesi in cui vige l'imposta a cascata in condizione di inferiorità, e sovente d'incertezza, per quanto attiene la misura della restituzione degli oneri effettivamente sopportati.

La regolamentazione dei rimborsi fiscali relativi alle esportazioni verso l'area comunitaria si è riflessa sulle esportazioni verso i paesi terzi in forza del principio della non discriminazione accettato in sede GATT: nei confronti di tali paesi si pone, tuttavia, il problema del mantenimento della restituzione di alcune imposte indirette diverse dall'IGE.

8.1.2. L'attività dello Stato viene presa in considerazione, per i suoi possibili effetti distorsivi sulla concorrenza, anche in alcuni settori che presentano problemi particolari: così per i trasporti, l'instaurazione di un regime armonizzato di prezzi, l'eliminazione delle doppie imposizioni fiscali, l'abolizione di tariffe differenziate in rapporto al paese di origine e alla destinazione dei prodotti.

8.1.3. In materia di appalti pubblici, si rende opportuno prendere in considerazione il problema della partecipazione alle gare di appalto indette dallo Stato o da enti pubblici territoriali al fine di stabilire le restrizioni da abolire e le procedure di aggiudicazione da coordinare.

8.1.4. Inoltre, un ulteriore aspetto dell'attività statuale, che può incidere sulla concorrenza, concerne gli aiuti a settori che, nella realtà di un nuovo mercato comunitario, si rivelano strutturalmente improduttivi; la Commissione ha fermamente imposto il suo diritto di intervento, esaminando ed autorizzando, caso per caso, quegli aiuti che sono diretti alla ristrutturazione delle industrie di determinati settori.

8.1.5. Sembra, infine, opportuno porre in particolare risalto il problema dell'armonizzazione degli oneri sociali, la cui portata rispetto alla loro incidenza sui costi di produzione deve preoccupare il legislatore anche sotto l'aspetto della capacità concorrenziale delle imprese italiane.

8.2. La soluzione dei problemi interni della Comunità presenta carattere prioritario rispetto alla soluzione dei problemi dei rapporti esterni, in primo luogo la realizzazione di una politica commerciale comune: tuttavia, la disparità delle condizioni praticate dai singoli Stati, in materia di credito all'esportazione, sollecita l'armonizzazione delle politiche in atto per abolire le possibili distorsioni concorrenziali connesse a situazioni di debolezza, quale appunto quella degli esportatori italiani. Inoltre siffatta armonizzazione permetterà di realizzare forme di collaborazione negli interventi, estendendo la portata del beneficio anche nei confronti del paese beneficiario. Essendo tale argomento di specifica trattazione in altra relazione, sembra sufficiente averlo qui richiamato nella tematica della concorrenza comunitaria.

8.3. Nei confronti delle imprese, l'attività normativa della Commissione CEE si è rivolta con particolare rigore al controllo delle intese in funzione del loro oggetto, fondandosi sui principi della notifica obbligatoria e dell'autorizzazione preventiva. Ciò ha comportato un'enorme mole di lavoro, che ha costretto le autorità comunitarie a ripiegare sulle autorizzazioni per categoria, per poter immettere subito un maggior numero di imprese nella sfera di sicurezza giuridica, che non sarebbe stata raggiungibile immediatamente con l'autorizzazione singola.

I criteri particolarmente rigidi dell'azione comunitaria nella repressione delle intese e, d'altro canto, la difficoltà di definire a priori l'oggetto della posizione dominante ed i soggetti che potrebbero porla in atto, hanno favorito lo sviluppo del processo di concentrazione delle imprese, già stimolato dall'espansione dei mercati.

8.3.1. L'ampliamento della dimensione aziendale, quale strumento per soddisfare adeguatamente la domanda di sempre più vasti mercati di consumo e per fronteggiare il fenomeno della concorrenza su scala mondiale, ha imposto il suo carattere di necessità: sia in sede comunitaria che nazionale si ricercano e si adottano le misure atte ad incoraggiare e favorire il fenomeno, pur non trascurando l'importanza di controllarne gli effetti.

8.3.2. Tra gli strumenti per consentire alle imprese di raggiungere le posizioni concorrenziali più adeguate, particolare rilevanza viene data dalla Commissione all'armonizzazione delle norme nazionali in materia di società, sia che riguardino il diritto commerciale che il diritto tributario: si propone addirittura la creazione di una società commerciale di tipo europeo.

8.3.3. La capacità competitiva dell'impresa è anche in funzione dell'arricchimento del suo patrimonio tecnologico: il ritardo tecnologico europeo nei confronti degli USA richiede che, da parte degli Stati come delle imprese, sia destinata una sempre crescente quota delle loro disponibilità alla ricerca pura e alla ricerca industriale. La via da seguire è quella di un'intesa comunitaria, già delineatasi per quanto riguarda il diritto europeo dei brevetti, e del rilancio di una collaborazione atlantica, come quella formulata di recente dal Governo italiano.

APPENDICE

NOTA N. 1

All'interno della CEE, dal 1958 al 1961, le esportazioni italiane e francesi verso gli altri paesi membri hanno avuto un'accelerazione di gran lunga superiore a quella dei loro partners; nel 1962 e nel 1963, sono state le importazioni italiane (specie nel 1963) e francesi dagli altri paesi CEE ad espandersi fortemente sotto la spinta della domanda interna, mentre le rispettive esportazioni subivano un andamento contrario. Nel 1964 e 1965 è stata la domanda interna tedesca ad influenzare largamente gli scambi comunitari, consentendo in particolare all'Italia, la cui domanda interna stagnava, il rilancio delle proprie esportazioni verso il mercato tedesco, cioè verso uno dei mercati di più alto livello tecnologico e di elevate dimensioni aziendali, con incrementi di oltre il 25%, nel 1964, e di quasi il 36%, nel 1965.

Ampliando l'orizzonte, nel 1964-65 l'espansione persistente della domanda negli USA e Canada, in Germania, Scandinavia e Spagna si è contrapposta al rallentamento dell'espansione in atto in Italia, Francia, Belgio, Svizzera e, in forma più marcata, in Giappone e nel Regno Unito.

NOTA N. 2

Beni di investimento: dal 33,5% nel 1958 al 35% nel 1965; altri prodotti: dal 36% al 35%; tessili, abbigliamento ed autovetture (dati aggiornati fino al 1960) hanno mantenuto una quota intorno al 15% ed altrettanto dicasi per i metalli comuni (classificazione GATT).

NOTA N. 3

Al 1° gennaio 1966 le esenzioni nella linea tariffaria della Germania e del Benelux costituivano già rispettivamente il 24% e il 33% (contro circa il 16% della Francia e il 14% dell'Italia), i dazi inferiori al 5% costituivano il 60% delle linee tariffarie di entrambe (il 68% per la Francia e il 70% per l'Italia); i dazi tra il 5% e il 10%, rispettivamente l'8,7% ed il 5% (contro il 12% sia per la Francia che per l'Italia); le percentuali residue, rispettivamente 3,4% e 0,5%, sono costituite dai dazi fra il 10% e il 20%.

NOTA N. 4

L'eliminazione del residuo 40% (o 35% per le eccezioni) avrà luogo con le seguenti regole:

a) *ortofrutticoli*: per un certo numero di prodotti tra i più importanti del settore (agrumi, pomacee, pesche, uve, pomodoro e cavolfiori) col 1° gennaio del corrente anno è entrata in vigore la piena franchigia doganale; per le restanti voci, i diritti doganali residui verranno ridotti del 20% all'1-7-1967 ed aboliti del tutto all'1-7-1968;

b) *altri prodotti agricoli a dazio*: l'Esecutivo della CEE dovrà avanzare delle proposte sul « décalage » da seguire per realizzare entro il 1°-7-1968 (data a decorrere dalla quale verrà realizzato il Mercato Comune) la soppressione dei dazi residui (40 o 35%, a seconda dei casi).

Anche per il settore agricolo vale la stessa considerazione formulata per i prodotti industriali e cioè che il restante disarmo doganale risulta interessante specialmente per la Francia, tenuto conto che tale paese presentava all'atto dell'istituzione della CEE una tariffa doganale con un livello medio elevato di percezione.

NOTA N. 5

Un'analisi di lungo periodo (1951-1964) condotta dalla Banca d'Italia (Relazione 1965) sulle nostre esportazioni, ha consentito di porre in evidenza i legami di reddito e di prezzo che esistono nei confronti dei principali paesi importatori.

L'elasticità di reddito, definita come variazione percentuale delle nostre esportazioni a fronte di una variazione dell'1% del reddito del paese importatore, è elevata nei confronti dei paesi della Comunità, mentre è apparsa trascurabile l'elasticità di prezzo, definita come variazione percentuale delle nostre esportazioni al variare dell'1% del rapporto fra prezzi all'esportazione dei nostri principali concorrenti sui mercati presi in esame e prezzi alla esportazione italiani.

L'elasticità di reddito è risultata pari a 1,7 con la Germania, 3,1 con la Francia, 2,1 con il Benelux.

Nei confronti dei due maggiori paesi terzi, Stati Uniti e Regno Unito, si è rilevata: nei confronti del primo un'elasticità di reddito di 0,7 ed un'elasticità di prezzo del 3,5; nei confronti del Regno Unito, un'elasticità di reddito di 0,9 ed un'elasticità di sostituzione fra merci interne ed estere pari a 2,5 (ossia un incremento delle esportazioni italiane, pari al 2,5% come riflesso di una variazione positiva dell'1% nel rapporto fra prezzi delle merci interne nel Regno Unito e quelli all'importazione) ed infine un'elasticità di 1,4 calcolata con riferimento al rapporto fra indice generale dei prezzi all'importazione e indice dei prezzi all'esportazione italiani. Il fatto che nel caso inglese le esportazioni italiane si rivelino più sensibili alle differenze di prezzo rispetto all'indice generale dei prezzi all'importazione piuttosto che all'indice sintetico dei prezzi all'esportazione dei concorrenti, può essere spiegato tenendo conto che le esportazioni italiane verso il mercato inglese sono in prevalenza costituite da prodotti alimentari e beni di consumo non durevoli, mentre in generale si sono considerati come concorrenti solo alcuni paesi sviluppati.

NOTA N. 6

Tale ipotesi si fonda sulla previsione di un ritmo di sviluppo sensibilmente rallentato in Germania, soprattutto a causa dell'esaurimento della riserva di mano d'opera e dell'alto livello già raggiunto nel 1965; lievemente ridotto in Belgio e Olanda; sostanzialmente immutato in Francia e Italia.

NOTA N. 7

Dal 1953 al 1958 l'export dei paesi dell'EFTA verso i mercati terzi ha avuto un incremento di circa il 33%, il suo import di circa il 28%, gli scambi interni del 23%. Dal 1959 al 1964 mentre l'export verso i paesi terzi aumentava del 37%, l'import aumentava del 46% circa e il commercio intrazonale del 77% circa.

TABELLA N. 1

ESPORTAZIONI DEI PAESI INDUSTRIALIZZATI
(variazione in % rispetto all'anno precedente)

Destinazione	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965
a) Paesi industrializzati	11	14,9	8,5	7,1	10,4	13,9	10,9
b) Resto del mondo	-5	13,9	0,6	0,1	6,2	13,0	7,0

COMMERCIO MONDIALE

esclusi gli scambi fra paesi industrializzati (variazione in % rispetto all'anno precedente)

1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965
4,5	8,2	2	4	7,9	10,3	6,2

Fonte: GATT

TABELLA N. 2

BILANCIA COMMERCIALE CEE CON I PAESI TERZI.
(saldi in milioni di dollari)

1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965
+1.040	+30	-20	-1.710	-3.050	-2.710	-1.480

Fonte: GATT

TABELLA N. 3

PREZZI ALL'ESPORTAZIONE DI PRODOTTI MANUFATTI
Indici (1958 = 100)

PAESI	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965 (1)
Belgio-Lussemburgo	97	97	97	96	96	96	97
Canada	102	102	97	94	94	94	95
Francia	92	97	97	97	98	101	102
Germania	100	102	107	108	107	108	111
Giappone	100	102	98	95	94	93	94
Paesi Bassi	99	100	105	104	103	106	108
Regno Unito	100	102	104	105	107	108	110
Stati Uniti	103	105	106	106	106	106	108
Svezia	100	102	103	104	105	105	106
Svizzera	98	100	102	105	109	112	114
Prezzi internazionali (2)	100	102	103	103	103	104	106
Italia	93	96	92	89	94	97	95

(1) Dati stimati sulla base delle fonti nazionali.

(2) I prezzi internazionali sono stati ottenuti ponderando in ciascun anno i prezzi dei vari paesi industriali in base alla loro partecipazione alle esportazioni mondiali di manufatti.

Fonti: ONU « Statistical Yearbook, 1964 »; « Monthly Bulletin of Statistics », marzo 1966.

AUMENTO DEL P.N.L. E DELLE SUE COMPONENTI

1950-60; 1960-65 e 1965-70 (proiezioni)

Ai prezzi del 1964: percentuali annuali d'aumento

<i>Grandi paesi industrializzati:</i>	Anni	P.N.L.	Import	Risorse disponib.	Consumi privati	Consumi pubblici	Invest. fissi lordi	Export
R.F.T.	1950-60	7,8	17,2	8,8	7,4	5,5	10,0	16,9
	1960-65	4,8	10,5	5,8	5,4	6,6	7,2	6,5
	1965-70	3,5	5,2	3,8	3,5	3,1	3,4	6,2
Canada	1950-60	4,0	4,7	4,2	4,4	5,5	3,9	3,8
	1960-65	5,5	5,9	5,6	4,9	3,0	6,4	7,7
	1965-70	4,8	—	—	4,4	4,3	7,3	—
Stati Uniti	1950-60	3,2	5,4	3,3	3,2	6,0	1,8	5,3
	1960-65	4,5	6,4	4,6	4,5	3,8	4,9	6,4
	1965-70	4,5	5,5	4,6	4,5	4,0	4,9	6,2
Francia	1950-60	4,5	6,4	4,7	4,5	3,6	4,1	6,0
	1960-65	5,1	8,8	5,6	5,5	3,2	8,6	7,0
	1965-70	4,8	9,2	5,2	4,5	4,3	5,2	7,6
Italia	1950-60	5,7	12,0	6,3	4,6	4,4	9,9	14,1
	1960-65	5,1	9,3	5,7	5,7	5,0	1,5	12,7
	1965-70	5,0	12,5	6,1	4,7	5,2	10,1	8,7
Giappone	1950-60	8,9	15,4	9,4	8,0	3,2	14,4	10,8
	1960-65	9,6	13,1	10,0	7,9	7,3	12,1	15,7
	1965-70	7,5	9,2	7,6	6,3	6,5	7,9	7,7
Regno Unito	1950-60	2,7	4,3	3,0	2,5	1,7	5,3	2,4
	1960-65	3,3	2,8	3,2	2,8	2,8	6,1	3,7
	1965-70	4,1	4,1	4,1	3,6	2,7	5,9	4,9
TOTALE	1950-60	4,3	7,1	4,3	3,8	5,1	4,2	6,6
	1960-65	4,8	7,3	5,1	4,8	4,1	6,3	7,2
	1965-70	4,6	6,3 ¹	4,8 ¹	4,5	4,0	5,5	6,2 ¹
<i>Piccoli paesi industrializzati:</i>								
Austria	1950-60	5,7	10,2	6,4	5,7	3,2	8,6	11,4
	1960-65	4,3	7,5	4,9	4,7	3,6	5,3	8,0
	1965-70	3,8	6,5	4,4	4,2	1,6	3,8	6,5
Belgio	1960-65	4,5	9,0	5,7	3,9	6,4	4,2	10,0
	1965-70	4,0	8,5	5,4	3,7	5,5	3,8	8,2
Danimarca	1950-60	3,4	6,7	4,0	2,6	4,2	6,0	7,3
	1960-64	5,4	9,1	6,1	5,2	8,0	9,1	7,3
	1964-69	3,9	—	—	2,7	4,6	5,5	—
Irlanda	1950-60	1,7	1,2	3,2	1,1	1,7	0,9	2,8
	1960-65	3,8	8,9	5,2	3,4	3,7	13,7	5,4
Islanda	1950-60	5,0	8,1	5,7	3,7	7,1	7,9	8,9
	1960-64	5,7	10,7	7,1	5,2	5,1	8,0	9,2
Norvegia	1950-60	3,4	5,6	4,0	2,8	5,0	3,0	6,7
	1960-65	5,2	8,6	6,2	4,0	6,2	7,5	8,5
	1965-70	4,8	4,1	4,6	3,8	4,7	3,2	6,2

	Anni	P.N.L.	Import	Risorse disponib.	Consumi privati	Consumi pubblici	Invest. fissi lordi	Export
Paesi Bassi	1950-60	4,8	7,4	5,5	3,5	3,5	5,7	9,6
	1960-65	4,8	8,6	6,0	6,3	3,4	6,9	6,8
	1965-70	4,5	7,9	5,7	4,1	3,1	6,6	7,6
Svezia	1950-60	3,4	7,2	4,1	3,1	4,4	5,0	5,7
	1960-65	5,1	5,9	5,3	4,5	5,5	6,6	7,1
	1965-70	4,3	5,7	4,6	3,5	4,9	5,2	6,2
Svizzera	1950-60	4,4	7,0	4,8	3,2	2,4	8,8	7,4
	1960-65	5,3	9,0	6,1	5,4	7,9	8,8	6,6
	1965-70	3,7	4,9	4,0	4,5	3,4	1,1	5,5
TOTALE	1950-60	4,1	7,3	4,7	3,4	3,5	5,9	7,9
	1960-65	4,8	8,3	5,8	4,8	5,5	6,9	7,6
	1965-70	4,2	5,9 ²	4,6 ²	3,7	4,2	4,1	6,5 ²
<i>Paesi in via di sviluppo:</i>								
Grecia	1950-60	6,2	6,5	6,2	5,5	2,5	10,3	13,5
	1960-65	8,7	8,4	8,6	8,2	6,3	4,5	12,7
Portogallo	1950-60	4,2	3,4	4,1	—	5,5	—	2,5
	1960-65	5,8	9,7	7,7	5,5	9,5	5,9	8,7
	1965-70	6,6	5,7	6,4	4,9	8,0	8,8	8,8
TOTALE OCSE	1950-60	4,3	7,1	4,3	3,8	5,0	4,3	6,9
	1960-65	4,9	7,5	5,2	4,8	4,2	6,3	7,4
	1965-70	4,6	6,3 ³	4,8 ³	4,4	4,1	5,4	6,3 ³

(1) Compresa una stima per il Canada.

(2) Compresa una stima per la Danimarca.

(3) Compresse le stime per il Canada e la Danimarca.

Fonte: Risposte dei paesi membri all'OCSE e stime del Segretariato.

TABELLA N. 5

**SVILUPPO DELLE ESPORTAZIONI ED IMPORTAZIONI DI ALCUNI PAESI OCSE
NELL'AREA OCSE
(escluso il Giappone ed inclusa la Spagna)
in % del totale**

	Esportazioni		Importazioni	
	1950	1965	1950	1965
Canada	86,8	81,1	82,8	85,5
Francia	47,8	65,4	41,0	63,5
Germania	74,5	75,6	67,1	72,1
Italia	59,0	71,6	58,9	60,2
Regno Unito	41,1	53,5	40,8	53,4
USA	50,1	51,3	37,2	50,8

Dati: OCSE

AVVERTENZA

La Tabella N. 4 è contenuta in « Croissance économique 1960-70 » dell'OCSE (Paris 1966).

Le previsioni accolte in sede OCSE sono state formulate dai vari paesi membri e « si fondano sull'opinione che ciascun paese si fa delle prospettive di sviluppo della propria economia ».

Esse, comunque, ad avviso degli esperti dell'organizzazione, offrono una ragionevole immagine della probabile evoluzione.

II. MERCATI A COMMERCIO DI STATO

1. Premessa

I paesi dell'Est — intendendo per tali i paesi del cosiddetto gruppo cino-sovietico e cioè: Albania, Bulgaria, Ungheria, Cecoslovacchia, Germania Orient., Polonia, Romania e URSS, in Europa; Cina Continent., Mongolia, Corea del Nord e Vietnam del Nord, in Asia¹⁵ — coprono un'area pari a circa un quarto del territorio mondiale, con una popolazione che è quasi un terzo di quella mondiale. La produzione industriale del gruppo rappresenterebbe, secondo dati sovietici riferiti al 1960, un terzo della produzione mondiale.

La partecipazione di tali paesi al commercio mondiale — compresi i loro scambi interni — nell'ultimo decennio oscilla intorno al 10-12%.

Lo scarso volume degli scambi, in rapporto al peso economico dell'area nel suo complesso, è conseguenza della politica economica ivi seguita nel primo dopoguerra, che solo recentemente mostra segni di più interessata apertura. Le prospettive di scambio, che potenzialmente offre l'area, sono fundamentalmente limitate dalla natura di tale politica, dirigistica ed autarchica; la determinazione quantitativa e qualitativa degli acquisti dall'estero restringe la portata degli scambi, la dissociazione dei prezzi dai costi non consente lo sviluppo delle vendite sui mercati liberalizzati di prodotti anormalmente concorrenti.

E' interesse dei paesi ad economia di mercato di incrementare il loro commercio con i paesi dell'Est e favorire l'inserimento delle loro economie nel più vasto sistema mondiale: i reciproci vantaggi sul piano economico dovranno essere acquisiti evitando che il commercio controllato dallo Stato possa diventare strumento per procurare danni ai terzi ovvero per perseguire obiettivi politici di potenza.

2. Lo sviluppo economico e i problemi degli scambi

2.1. La preminente importanza che gli scambi con i paesi europei del gruppo rivestono per i paesi industrializzati, e il diverso quadro politico nel quale i paesi industrializzati realizzano i loro rapporti commerciali con i paesi asiatici del gruppo stesso, inducono a restringere l'esame dei problemi a quelli propri del commercio tra l'Occidente e i paesi del COMECON.

Una maggiore specificazione dei caratteri dell'economia dell'area orientale europea permetterà di inquadrare meglio i problemi posti dagli scambi con il resto del mondo ed in particolare con i paesi industrializzati, tra i quali l'Italia.

Le economie dei paesi europei del gruppo presentano un grado di sviluppo e di industrializzazione fortemente differenziato: la Repubblica Democratica Tedesca e la Cecoslovacchia sono i paesi più industrializzati; Albania, Bulgaria e Romania sono quelli meno sviluppati, ad economia prevalentemente agricola. La maggior parte degli scambi avviene all'interno dell'area: solo un terzo circa delle esportazioni totali è diretto verso il resto del mondo. Tuttavia l'apertura verso i paesi terzi varia in misura notevole: il rapporto medio tra il volume pro-capite delle esportazioni e il volume pro-capite della produzione industriale — in media del 5% — è dell'11-13% circa per la R.D.T. e la Cecoslovacchia, del 3%, per l'Unione Sovietica. Tali rapporti possono es-

¹⁵ Classificazione GATT.

sere utilmente raffrontati a quelli della CEE, la cui media è del 18%, con un massimo del 39% per l'Olanda ed un minimo del 13% per l'Italia¹⁶.

2.2. La cooperazione economica all'interno dell'area socialista, iniziata nel dopoguerra con l'istituzione del COMECON, propone la divisione del lavoro e la specializzazione industriale tra i vari paesi, un'intensa cooperazione tecnica ed infine, da più recente data, il coordinamento dei piani di sviluppo economico dei singoli paesi, nonché una migliore organizzazione delle loro politiche commerciali, intesa come fattore essenziale per la concreta integrazione delle rispettive economie.

Con l'istituzione, nel 1964, della Banca internazionale per l'economia e la cooperazione (la Banca del COMECON) all'interno dell'area socialista si è adottato un sistema di pagamenti basato sul rublo « trasferibile ». Inoltre, è stato deciso che una parte (e precisamente un decimo) del capitale di fondazione della Banca sia convertito in oro e monete forti: ciò potrebbe forse costituire un primo passo sulla via della conversione in valuta dei saldi attivi dei paesi membri del COMECON (giugno 1966).

2.3. La vita economica dei paesi del gruppo è stata finora totalmente regolata da una pianificazione nella produzione e distribuzione delle risorse fondata su ragioni politiche. La necessità di superare le strozzature che lo sviluppo economico ha incontrato e di creare gli impulsi adeguati per un più razionale impiego delle risorse hanno indotto ad una revisione dei sistemi di programmazione, tentando l'applicazione dei principi di mercato entro lo schema socialista, al fine di conciliare lo spirito dogmatico della programmazione con quello operativo. Allo sviluppo pianificato sulla base di indici quantitativi, finanziato con stanziamenti di bilancio a fondo perduto e trascurando la dinamica dei costi di produzione, si tenderebbe a sostituire uno sviluppo, di cui il piano fissi gli obiettivi e alle imprese spetti il compito di realizzarli: esse dovrebbero orientare le proprie scelte sulla base del calcolo economico e adattarsi alle diversificazioni intervenute sulla struttura della domanda sotto la spinta dell'incremento dei redditi individuali. Parecchi paesi dell'Europa Orientale hanno superato la Russia nella revisione economica, nell'analizzare il meccanismo del mercato o nell'indirizzarlo, allentando i vincoli politici ed ideologici.

In Cecoslovacchia gli economisti sono arrivati all'estremo limite nel sostenere una riforma che tenda al « socialismo di mercato »¹⁷. Il modello, cui tali riforme si ispirano, sembra possa avvicinarsi a quello proprio dell'economia jugoslava, in cui il controllo centrale della pianificazione consente una relativa autonomia alle imprese nella loro attività operativa.

Vi sono potenti forze, le quali contrastano la tendenza alla riduzione del controllo del centro: esse rifiutano la maggiore elasticità nella condotta economica e in modo particolare il concetto di profitto, che i nuovi criteri nella formazione dei prezzi tendono ad introdurre. E' probabile che si cercherà nell'ausilio delle tecniche di programmazione più avanzate lo strumento per limitare il campo di applicazione dei principi di mercato.

3. La revisione economica e le possibili conseguenze sugli scambi

3.1. Le esigenze dettate dalla necessità di una più rapida espansione economica, il manifestarsi di difficoltà interne, nonché l'affiorare di nazionalismi economici in mi-

¹⁶ Prof. A. O. Liljefors (Direttore della Svenska Bank Göreningen): « L'integrazione economica e la politica commerciale nell'Europa Orientale » (1964). Dati riferiti al 1962.

¹⁷ Prof. Imogene Erro (American University - Washington) « Pianificazione dei beni di consumo » (1964).

sura sempre maggiore e in proporzione ai più elevati livelli di vita, hanno indotto i paesi del gruppo a riconsiderare i loro rapporti commerciali con l'Occidente.

Lo sviluppo dei rapporti economici tra l'Occidente e i paesi dell'area socialista sarà influenzato dagli indirizzi politici che guidano le economie di questi, anche se elementi di propulsione, già presenti nel sistema, potranno aggiungersi a quelli esplicitamente programmati.

L'espansione economica, in termini di incremento del reddito, non è sufficiente a garantire un ampliamento di tali rapporti allorché essa si realizza all'interno di un sistema pianificato; tuttavia, le risultanze economiche del processo di industrializzazione e di integrazione in atto nell'area socialista potranno far sentire il loro peso, in particolare nel settore degli scambi. Infatti sembra di poter trarre l'indicazione che si è potuto finora sacrificare la produzione di beni di consumo alle esigenze dell'industria pesante e delle infrastrutture e qualunque opportunità di esportazione alle esigenze primarie del consumo interno.

Le deficienze nel campo della produzione dei beni di consumo e soprattutto di quelli non durevoli appaiono particolarmente gravi; l'aumentato reddito del consumatore sembra oggi in grado di esercitare una pressione per il soddisfacimento di esigenze finora trascurate. Tale obiettivo potrà essere raggiunto sia ricorrendo ad una produzione interna meglio articolata, sia a fonti di approvvigionamento estere.

Inoltre le necessità tecnologiche e la consapevolezza del ruolo che una produzione altamente specializzata riveste tanto sul mercato interno che sui mercati mondiali, stimolano all'ammodernamento dei settori più avanzati dell'economia, con la duplice rilevante conseguenza di programmare importazioni di attrezzature dai paesi occidentali industrializzati ed esportazioni di prodotti finiti che soddisfino le richieste degli stessi mercati industrializzati.

3.2. Nell'URSS i compiti principali del commercio con l'estero previsti dal vigente piano quinquennale (1966-70) si concretano nelle seguenti direttive:

— il perfezionamento della struttura dell'esportazione sovietica, aumentando l'export di macchine, attrezzature, strumenti, mezzi di trasporto e comunicazione ed altri prodotti finiti dell'industria;

— il miglioramento della struttura dell'importazione, attraverso l'import di quelle materie prime o di quei materiali e prodotti che all'interno richiederebbero grossi investimenti di capitali, ed anche aumentando l'acquisto di attrezzature moderne, che contribuiscano allo sviluppo dei settori più avanzati dell'economia;

— la creazione, sulla base dello studio approfondito dei mercati esteri, di nuove produzioni specializzate per l'aumento delle esportazioni di articoli che rispondano alle esigenze del mercato mondiale, in particolar modo per quanto riguarda le costruzioni meccaniche;

— lo sviluppo dei trasporti internazionali, marittimi, aerei e d'altro genere con mezzi sovietici, lo scambio di servizi e lo sviluppo del turismo.

3.3. Negli altri paesi dell'Est europeo i rapporti con l'Occidente subiscono l'influenza, oltretutto dei motivi già indicati, anche delle particolari difficoltà che loro pongono le implicazioni derivanti dall'esecuzione coordinata dei piani di sviluppo economico. Questi paesi hanno ritenuto opportuno non precludersi le possibilità offerte dallo scambio con l'Occidente, con il quale hanno mantenuto, o ripreso, rapporti commerciali più confacenti alle esigenze di sviluppo.

3.3.1. In Polonia, la nuova politica di apertura commerciale verso i paesi occidentali intende caratterizzare l'esportazione soprattutto al fine, implicito, di rafforzare il

processo interno di industrializzazione, finora sacrificato agli obiettivi di sviluppo agricolo assegnati al paese nel quadro del COMECON. Si prevede, così, il potenziamento delle esportazioni di prodotti industrializzati finiti, modificando la struttura tradizionale delle correnti commerciali basate sino ad oggi sui prodotti agricolo-alimentari. I fabbisogni di importazione dovrebbero essere quantitativamente determinati dal piano e limitati a « determinate materie prime, prodotti semifiniti e prodotti agricolo-alimentari » indispensabili allo sviluppo dell'economia¹⁸. Tuttavia, l'auspicata espansione delle esportazioni sembra doversi considerare anche in funzione di incentivi alle aziende, in modo che queste, nel quadro della maggiore autonomia operativa loro concessa, possano disporre di ricavi in valuta, che verranno loro in parte riservati per acquisti all'estero ai fini dell'ammodernamento degli impianti.

3.3.2. Anche in Romania si è temuto che il progetto di pianificazione economica congiunta potesse compromettere l'indipendenza economica del paese, che non intende rinunciare al diritto di acquistare i beni necessari alla sua industrializzazione nei paesi che offrono le condizioni più vantaggiose. La Romania ha avvertito il pericolo di restare un semplice fornitore di materie prime nell'ambito del COMECON, in quanto fino al 1964 gli obiettivi di sviluppo avevano per oggetto soprattutto il settore agricolo e minerario.

Nel Piano 1966-70 è chiaramente indicata la decisione a spingere la produzione industriale e in particolare nella siderurgia, nella elettrotecnica ed elettronica, nella petrolchimica.

Il Piano prevede un incremento del commercio estero tra il 1966 e il 1970 del 55%: « nelle esportazioni si tenderà ad aumentare la quota parte dei prodotti industriali, in particolare delle macchine utensili, degli strumenti e delle installazioni, dei prodotti petrolchimici di sintesi, dei fertilizzanti azotati, delle materie plastiche, delle fibre e dei filati sintetici, della gomma sintetica, le cui esportazioni supereranno, nel 1970, del 62% il livello del 1965. Le importazioni si comporranno, per circa il 90%, di materie prime e di materiali per l'industria, nonchè di macchine, strumenti e installazioni ultramoderne. Il loro volume totale supererà del 52% quello del 1965 »¹⁹.

3.3.3. Gli scambi commerciali con l'estero costituiscono per l'Ungheria un aspetto specifico e di notevole importanza del problema di sviluppo economico, cui si cerca di dare soluzione grazie alla revisione organica del sistema di direzione economica. La produzione industriale ungherese, per le sue caratteristiche di specializzazione e qualità, sembra non abbia potuto trovare collocamento adeguato nell'area del COMECON. Donde l'interesse dell'Ungheria ad aprire verso il mondo occidentale e la necessità di cercare di valutare e conseguire « l'efficienza economica e il rendimento » del commercio con l'estero nell'ambito del nuovo sistema di formazione dei prezzi. D'altra parte la dipendenza dell'economia ungherese dall'estero e l'esiguità delle riserve valutarie rende acuto il problema dell'equilibrio della bilancia commerciale e non consente di fronteggiare le importazioni senza un adeguato sviluppo delle esportazioni.

3.3.4. Per gli altri paesi del COMECON, Repubblica Democratica Tedesca e Cecoslovacchia, gli scambi commerciali costituiscono una componente dello sviluppo economico e un'elevata quota dei rispettivi redditi: poichè la pianificazione congiunta

¹⁸ B. Jaszczuk, Segretario del Partito Operaio Unificato: Riforma del commercio estero (Agenzia TASS 11 febbraio 1966).

¹⁹ G. Maurer, Presidente del Consiglio: « Relazione all'Assemblea Nazionale sul Piano di sviluppo dell'economia nazionale 1966-70 ».

ha riservato alle loro economie la struttura tradizionale e il ruolo loro congeniale, gli scambi all'interno dell'area socialista assicurano sbocchi adeguati. I rapporti con i paesi occidentali rivestono, quindi, carattere di complementarietà, ma beneficiano dello stesso dinamismo dello sviluppo economico e del livello d'industrializzazione proprio dei due paesi. Inoltre, lo scambio con l'Occidente, soprattutto da parte della Cecoslovacchia, è improntato ad esigenze tecnologiche di ammodernamento e ad esso l'avanzato stadio di revisione economica apporterà nuovi elementi di popolazione.

3.4. E' difficile valutare se questo processo di relativa autonomia economica sia destinato a rafforzarsi in futuro: è prevedibile, però, che, se i risultati saranno positivi, i paesi interessati insisteranno su questa linea. In ogni caso l'evoluzione dei rapporti all'interno dell'area socialista potrà essere influenzata dalla condotta di Mosca e Pechino con conseguenze anche sulle relazioni dei paesi dell'area con l'Occidente.

3.5. Nel contesto delineato pochi elementi sembrano sufficienti per caratterizzare posizione ed interesse dell'Italia nello scambio con la Repubblica Popolare Cinese.

Lo sviluppo della sua economia sembra caratterizzato da fratture nella condotta della politica economica, le quali, unitamente all'indisponibilità di indicazioni e di dati certi di fonte diretta, impediscono una valutazione della situazione e delle prospettive, in particolare di quelle degli scambi.

L'economia cinese è tuttora ben lontana da quella fase dei consumi che sembra invece profilarsi per l'area orientale europea: anche se, dal 1952 il tasso annuo di crescita del prodotto nazionale si è aggirato sul 12% in termini reali, lo sviluppo risulta inadeguato a colmare carenze del sistema economico e il divario col reddito pro-capite dell'area socialista e in particolare della Russia.

I tentativi di analisi delle prospettive di sviluppo del colosso asiatico inducono a prevedere che l'espansione sarà contenuta in futuro entro il 5-7%.

Fino al 1959, il 70-80% degli scambi commerciali della Cina avveniva con i paesi dell'area socialista: negli anni successivi la posizione di questi paesi si è rovesciata e la loro partecipazione agli scambi cinesi si è ridotta ad un terzo.

Il nuovo prevalente peso acquistato dagli scambi con l'area occidentale, secondo una tendenza in atto ormai da tempo, sulla quale ha certamente influito l'evoluzione dei rapporti con i paesi del COMECON, assume rilevanza per la realizzazione del terzo Piano di sviluppo (1966-70).

I paesi industrializzati (compreso il Giappone) forniscono beni strumentali ed acquistano prodotti agricoli e materie prime.

Gli scambi con l'Italia²⁰ dal 1960 al 1962 hanno avuto un andamento fortemente decrescente, contraendosi di quasi il 50%; dal 1963, con la netta ripresa delle importazioni, si è iniziata una più faticosa ripresa delle esportazioni, le quali, tuttavia, hanno toccato nel 1965 l'incremento record, nei confronti del 1964, di oltre il 200%. L'interscambio ha dato sempre saldi attivi per l'Italia ad eccezione del 1964.

L'evoluzione di tali scambi si è manifestata in presenza di un regime di abbinamento che non si ravvisa certamente come il più idoneo per favorire ulteriori sensibili progressi. Lo stato attuale dei rapporti politici non consente di prevedere miglioramenti sostanziali: ciò nonostante la presenza sul mercato cinese di diretti rappresentanti delle principali imprese italiane, assistiti dall'Ufficio commerciale dell'ICE a Pechino, assicura la continuità delle transazioni.

²⁰ Dati ISTAT.

4. Lineamenti degli scambi

4.1. Un'analisi delle statistiche del commercio estero dei paesi a commercio di Stato presenta molte difficoltà, in ordine ai raffronti tra i vari paesi dell'area nonché, e in particolar modo, fra questi e il resto del mondo. Anzitutto una comparazione fra i valori relativi al commercio dei singoli prodotti e i prezzi degli stessi prodotti nei paesi ad economia di mercato appare pressoché impossibile; inoltre, la conversione in dollari delle monete dell'Europa orientale non può che ispirarsi a criteri discutibili. Ciò sembra indispensabile premettere nel riferirsi ai dati che il GATT pubblica sul commercio estero dei paesi in questione, che comprendono, come già detto, sia i paesi europei che asiatici.

Nel periodo 1953-65 le importazioni dei suddetti paesi da quelli industrializzati²¹ sono aumentate del 439%, mentre le importazioni totali degli stessi paesi — compresi quindi gli scambi interni — aumentavano del 188%. Pertanto la quota delle importazioni dai paesi industrializzati saliva dall'11,5% del totale a quasi il 22%. Nello stesso periodo le esportazioni dei paesi dell'Est verso i paesi industrializzati sono aumentate del 284%, a fronte di un aumento delle esportazioni totali del 173%. La loro quota sul totale è passata dal 15% al 23% (v. Tab. N. 1).

Se il commercio con i paesi industrializzati rappresenta da un quarto ad un quinto del commercio totale dei paesi cino-sovietici, nei confronti degli scambi totali dei paesi industrializzati tale commercio ha costituito nel 1965 meno del 4%. I reciproci rapporti si pongono dunque secondo un ordine di grandezza ben differente, che si rispecchia d'altronde nella diversa partecipazione al commercio mondiale.

4.2. Se si esaminano gli scambi dei paesi dell'Est con i paesi in via di sviluppo, si rileva che anche questi ultimi hanno sensibilmente aumentato la loro importanza relativa nel commercio dell'area cino-sovietica: infatti le importazioni dal terzo mondo, che nel 1953 erano appena il 4,3% delle importazioni totali cino-sovietiche, sono passate nel 1965 all'11%; le esportazioni verso il terzo mondo sono passate dal 5,3% al 13,6% (v. Tab. N. 1). Non si può non rilevare come la quota dei paesi industrializzati e dei paesi in via di sviluppo nel commercio dell'area socialista non sembra proporzionata al rispettivo peso economico. Appare evidente lo sforzo di penetrazione commerciale dei paesi dell'Est sui mercati in via di sviluppo, i quali dal 1953 al 1965 hanno costantemente registrato saldi passivi nell'interscambio.

4.3. Per quanto riguarda l'Italia, l'importanza relativa dei suoi scambi con i paesi dell'Est appare lievemente superiore ai valori medi già indicati per l'area industrializzata nel suo insieme (v. Tab. N. 2), pari all'incirca a quella degli scambi della Germania, largamente influenzati dal commercio con la Repubblica Democratica Tedesca.

Le importazioni dell'Italia dall'area cino-sovietica, che nel 1953 costituivano appena il 2% del totale, hanno toccato il 5,6% nel 1960 e raggiunto il 6,0% nel 1965; mentre le esportazioni, che nel 1953 erano il 4,1% del totale e nel 1960 il 5,3%, nel 1965 costituiscono il 4,8%. Si è, del resto, già avuto modo di rilevare come l'accelerazione degli scambi all'interno della Comunità Economica Europea abbia assorbito quote sempre più rilevanti delle esportazioni dei paesi membri, per cui tutti i mercati dei paesi terzi hanno visto ridurre la loro importanza relativa non come fornitori, bensì come acquirenti.

Gli scambi fra l'Italia e i paesi dell'area cino-sovietica dal 1953 al 1965 si presentano in forte espansione (v. Tab. N. 3), secondo un ritmo quanto mai irregolare, se considerato in termini di sviluppo annuale, il quale, però, appare come il risultato di

²¹ I dati sugli scambi sono di fonte GATT, salvo diversa indicazione.

una manovrata tendenza della controparte ad ottenere un certo sbilancio in suo favore. Infatti, fino al 1958 la bilancia commerciale appare mediamente in pareggio; nel 1959, con gli incrementi record delle nostre importazioni, inizia la serie dei nostri saldi passivi che nel triennio successivo si mantengono sui cinquanta miliardi di lire; nel 1963 il saldo passivo tocca i 100 miliardi e provoca la contrazione dei nostri acquisti, ma anche delle nostre esportazioni e riduce il saldo passivo a circa 60 miliardi. Nel 1965 forte ripresa degli scambi, ma saldo passivo lievemente ridotto.

4.4. La struttura merceologica dell'interscambio dell'Italia con i paesi dell'Est non si discosta da quella propria del complesso dei paesi industrializzati: la maggior parte delle importazioni è costituita da prodotti alimentari (bestiame e carni, uova e cereali), seguono le fonti di energia e altre materie prime e semilavorati. Dato il concentramento delle importazioni su un numero ristretto di prodotti, l'incidenza dell'approvvigionamento totale risulta piuttosto elevata.

Le esportazioni italiane interessano prevalentemente i prodotti della meccanica, della siderurgia, dell'industria chimica, delle fibre artificiali e sintetiche, nonchè, in proporzione ridotta, agrumi, frutta secca e riso. Negli ultimi anni l'Italia ha fornito impianti e attrezzature complete, rivelando valida anche verso quest'area la sua tendenza a divenire esportatrice di beni d'investimento.

4.5. Gli scambi dei paesi dell'Est con l'Occidente sono condizionati dal sistema economico in atto nell'area socialista e dalle sottostanti strutture economiche. Tale condizionamento concerne non solo il volume e la struttura degli scambi, ma anche il modo attraverso il quale essi si realizzano.

Gli elementi evolutivi indicati potranno certamente influire sui due ordini di problemi, le cui soluzioni non restano affidate alla dichiarata volontà delle parti di migliorare i rapporti commerciali, quanto piuttosto alla volontà, e possibilità, di una parte di portare avanti l'iniziato processo di revisione economica. Nella misura in cui il sistema socialista attenuerà il suo contrasto con l'economia di mercato, sarà consentita un'apertura commerciale che offra reciproci vantaggi.

5. I problemi degli scambi

5.1. I maggiori problemi, che vengono in particolare evidenza per l'Italia, riguardano il bilateralismo degli scambi, il regolamento dei pagamenti, il regime degli scambi, il credito all'esportazione.

I paesi dell'Est sono costretti, per la natura del proprio sistema economico, a programmare sia le importazioni che le esportazioni e quindi a realizzare il proprio commercio estero in quella forma che consenta il maggior controllo e cioè l'accordo bilaterale. I paesi industrializzati, stante la rigidità delle correnti commerciali con l'Est, non possono che accettare l'accordo bilaterale cercando di risolvere in tale schema i problemi dello scambio tra economie di mercato e collettivistiche. Vengono pertanto stipulati accordi di carattere pluriennale, in funzione delle esigenze di pianificazione dell'area socialista. Nell'accordo commerciale l'ampiezza dello scambio risulta condizionata non solo dalle esigenze di pianificazione, ma anche dalla necessità per il paese socialista di procurarsi la valuta per regolare i propri acquisti: questi due congiunti elementi determinano sia le esportazioni che le importazioni dei paesi dell'Occidente. Di qui l'importanza di poter conoscere e valutare la parte che i vari piani riservano al commercio estero, i fabbisogni, quantitativi e qualitativi, di importazione e le relative possibilità di esportazione.

5.2. In questa situazione l'interesse dell'Italia nel bilaterismo dei suoi scambi con i paesi dell'Est, che presentano costanti saldi passivi, si dovrebbe qualificare nel

senso di pretendere un migliore equilibrio nell'applicazione dell'accordo, equilibrio negoziato non sulla base di concessioni di carattere eccezionale, bensì di concessioni la cui ampiezza sia preventivamente concordata nelle sedi internazionali appropriate e comporti un beneficio non solo puramente commerciale, ma anche valido sul piano economico generale.

Infatti l'adozione del regolamento multilaterale dei pagamenti e le misure già adottate di liberalizzazione, se hanno permesso di superare gli ancor più rigidi criteri di scambio propri della compensazione generale, hanno procurato, nel caso dell'Italia, dei saldi passivi. La tendenza dei paesi dell'Est a realizzare uno sbilancio in proprio favore è giustificata dalla necessità di disporre di quella valuta multilaterale, che solo gli scambi commerciali con l'Occidente sono in grado di fornire. Questa situazione influenza la condotta dell'operatore Stato nell'applicazione degli accordi bilaterali.

5.3. Se le esportazioni italiane verso l'Est, ad eccezione dei cosiddetti prodotti strategici, sono liberalizzate, le importazioni sono ancora soggette a restrizioni quantitative: su 1097 posizioni tariffarie 110 sono liberalizzate nei confronti di tutta l'area socialista e altre 90 solo nei confronti di alcuni paesi (trattasi essenzialmente di materie prime). Il regime degli scambi in Italia può essere usato come strumento di attuazione degli scambi, mediante l'introduzione di particolari forme di liberalizzazione per l'utilizzo di alcuni contingenti. Dato lo sbilancio passivo ormai strutturale dei nostri scambi con i paesi cino-sovietici, ulteriori misure di liberalizzazione non possono essere prese in considerazione se non con la necessaria cautela, tanto più che non si vede quale contropartita efficace e sicura possa essere richiesta.

5.4. Il diverso grado di liberalizzazione degli scambi con l'Est da parte dei paesi industrializzati costituisce uno degli elementi che, con maggiore evidenza, sottolineano la necessità di armonizzazione della politica commerciale dell'Occidente. Tale armonizzazione risponde anzitutto all'opportunità di carattere generale che i paesi occidentali adottino criteri non difformi nella trattativa commerciale con una controparte che obbedisce a direttive unitarie. Risponde inoltre ad esigenze più definite nell'ambito della CEE, dove la realizzazione di un mercato comune e il rispetto delle regole di concorrenza impongono ai paesi membri l'adozione di comportamenti univoci. E' infatti necessario assicurare nell'area comunitaria la libera circolazione delle merci, evitando che la disparità nelle politiche d'importazione costringa a ricorrere alla clausola di salvaguardia dell'art. 115 del Trattato, la cui applicazione, se evita distorsioni di traffico, crea compartimenti stagni nella circolazione dei prodotti importati.

5.4.1. In vista del momento, in cui verrà realizzata la politica commerciale comune, prevista dal Trattato, negli accordi bilaterali con l'Est viene inserita una « clausola comunitaria », la quale prevede la scadenza di ogni accordo al dicembre 1969. Uno dei primi problemi che la Comunità si propone di risolvere è appunto quello di definire una lista comune delle posizioni liberalizzate, da fissarsi al più alto livello possibile, ma con le necessarie garanzie soprattutto per quanto concerne i prezzi, e di istituire dei contingenti comunitari.

5.4.2. Data la particolare rilevanza del divario tra i prezzi dei prodotti dell'Est — specie se manufatti — e quelli internazionali, l'adozione di misure cautelative, più efficaci di quanto non possano esserlo le attuali legislazioni nazionali anti-dumping, viene ravvisata dalla Comunità nell'inserimento negli accordi commerciali di appropriata clausola di salvaguardia, come adottata, ad esempio, dall'Italia nel vigente accordo con l'Unione Sovietica.

5.5. Il credito all'esportazione ha assunto un ruolo sempre più considerevole nelle politiche commerciali dei paesi dell'Occidente, sia per l'accentuarsi della tendenza da parte dei paesi dell'Est a chiedere importanti forniture con forti dilazioni di pagamento sia per lo sviluppo incontrollato della competizione internazionale in materia di credito. L'interesse crescente dell'Italia è da porsi in rapporto alle maggiori possibilità fornite dal suo sviluppo economico ed all'opportunità di inserirsi con più efficace presenza nei mercati dell'Est.

La competizione incontrollata, se può temporaneamente incrementare le esportazioni, non offre prospettive valide, per cui la Comunità si è preoccupata di suggerire procedure di armonizzazione, ponendo in atto, nel contempo, consultazioni fra gli Stati membri, in modo da evitare anche posizioni di svantaggio nei confronti dei paesi terzi.

5.6. Il riconoscimento del ruolo importante che l'informazione reciproca assume, anche allo scopo di impedire che la parte commercialmente più debole resti esclusa da quelle condizioni vantaggiose, già da altri conseguite, ha indotto il CEPES (Comitato Europeo per il Progresso Economico e Sociale) a suggerire l'istituzione da parte dei membri dell'OCSE di un « Comitato intergovernativo per il commercio Est-Ovest ». Siffatto organismo, oltre a compiti di studio ed informazione, dovrebbe suggerire indirizzi di politica commerciale (per gli accordi commerciali intergovernativi, per raggiungere condizioni uniformi di credito, ecc...) e concertare determinate clausole contrattuali (per i contratti di fornitura e soprattutto per i contatti di assistenza tecnica, di licenza, di know how), per rendere più agevole e omogenea l'attività degli operatori dei diversi paesi.

6. Nuovi criteri e caratteristiche dell'organizzazione degli scambi

6.1. Uno degli aspetti significativi della revisione economica in atto nell'area socialista è costituito dalla rivalutazione della funzione degli scambi ai fini dello sviluppo economico, non solo all'interno dell'area e non solo coi paesi industrializzati. Sorge così la nuova preoccupazione di qualificare meglio l'importazione, di aumentare e migliorare la produzione destinata all'esportazione e di consentirne il collocamento sui mercati internazionali in condizioni competitive per qualità e prezzo. Tale preoccupazione non sembra estranea al nuovo sistema di formazione dei prezzi il quale, pur non rinunciando al principio della politica dei prezzi imposti dallo Stato — attraverso schemi di calcolo e controllo e fissazione dei prezzi di alcuni prodotti di base — si propone di porre riparo al divario, che i documenti ufficiali definiscono notevolissimo ed economicamente infondato, tra prezzi dei prodotti e « spese socialmente necessarie ».

6.2. Ci si preoccupa altresì dell'eccessivo divario tra i prezzi all'interno ed i prezzi del commercio con l'estero, con la conseguenza di stimolare in modo anormale le esportazioni e le importazioni, alterando i calcoli economici delle imprese. Pertanto, la determinazione più realistica dei prezzi per il commercio estero viene assunta come strumento essenziale al fine di una più esatta espressione dei costi.

Da tale impostazione si può ricavare l'indicazione che verrà a essere probabilmente attenuata una delle cause che influiscono negativamente sullo sviluppo degli scambi e non consentono la piena e soddisfacente utilizzazione degli accordi commerciali.

A necessario completamento della loro politica di espansione commerciale, i paesi dell'Est si propongono di sviluppare diverse forme di vendita dei loro prodotti, creando gli strumenti per una più seria e aperta collaborazione tra operatori e per una presa diretta di contatto con i consumatori.

6.3.1. Il processo di distensione politica e l'intensificarsi dei rapporti economici hanno ridotto le difficoltà proprie di una collaborazione scientifico-tecnica, derivante dal diverso regime giuridico della protezione della proprietà industriale vigente nell'area occidentale e orientale. L'evoluzione tecnologica diviene un fattore sempre più rilevante dello sviluppo economico e, pertanto, la necessità di disporre delle indispensabili conoscenze non può non essere avvertita dai paesi dell'Est con la stessa intensità con cui è avvertita in tutto il mondo. Il riconoscimento di tale realtà ha creato le premesse per una disposizione ad attivare gli scambi in tale settore. L'URSS, come il paese del COMECON che si trova su posizioni tecnologicamente più avanzate, ha riconosciuto la nuova funzione da assegnare alla collaborazione tecnico-scientifica. Nel rapporto di Kossyghin sulle direttive per il Piano quinquennale di sviluppo si legge: « Fino a poco tempo fa, noi tendevamo a sottovalutare l'importanza del commercio di brevetti e licenze. Questo commercio svolge un ruolo sempre più importante nel mondo d'oggi e si sviluppa più rapidamente del commercio dei prodotti industriali. Il nostro personale scientifico e tecnico è capace di creare, e lo ha dimostrato praticamente, macchine ed attrezzature modernissime. Possiamo e dobbiamo quindi assumere il nostro posto sul mercato mondiale delle licenze. In alcuni casi anche noi potremmo trarre profitto dall'acquisto delle licenze piuttosto che elaborare noi stessi il problema che ci interessa. L'acquisto di brevetti all'estero ci permetterà di risparmiare nei prossimi cinque anni centinaia di milioni di rubli per le ricerche scientifiche ».

6.3.2. Nel 1960 l'Italia aveva concluso con l'URSS un accordo per il riconoscimento reciproco dei marchi di fabbrica e di commercio. Nel 1966 l'ambito della collaborazione ha assunto proporzioni molto più vaste e meglio qualificate: è stato infatti stipulato un accordo inteso a favorire ed incoraggiare lo sviluppo della collaborazione tecnico-scientifica in tutti i settori della vita economica.

Gli aspetti più rilevanti di tale collaborazione riguardano la preparazione congiunta di alcuni processi tecnici di impianti di produzione e di stabilimenti industriali, nonché l'ammodernamento di quelli già esistenti; inoltre l'esecuzione congiunta di lavori di ricerca scientifica su diversi problemi di scienza applicata e generale, scambi reciproci di brevetti e licenze, oltre a scambi di esperti, tecnici, e di informazioni. Una delle conseguenze principali che derivano da tale forma di collaborazione è costituita dalle prospettive che essa apre a forniture di attrezzature e di impianti, e, contemporaneamente, alla migliore utilizzazione del contenuto indicativo degli accordi commerciali.

Dai lavori della prima sessione della Commissione Mista, istituita dall'accordo, possono rilevarsi i settori nei quali i sovietici hanno interesse a realizzare una cooperazione con le industrie italiane. Essi sono: applicazione di metodi matematici e della tecnica del calcolo nella direzione dei processi produttivi nei vari settori economici; impostazione dei lavori di progettazione di stabilimenti per gas e benzina, di stabilimenti per la lavorazione di gas naturali ed altri, di petrolio e di gasdotti; organizzazione dei lavori per gli impianti di gas già funzionanti e per i gasdotti; collaborazione per la produzione in serie di elettrodomestici; ricerca, progettazione e costruzione di impianti idrotecnici nelle zone di montagna.

Si aggiunga che è in atto, con risultati che ambedue le parti giudicano soddisfacenti, una collaborazione per l'utilizzazione dell'energia atomica a fini pacifici tra il CNEN e il Comitato di Stato per l'utilizzazione dell'energia atomica dell'URSS.

6.3.3. La cooperazione tecnico-scientifica tra l'Italia e l'area socialista, così come tra l'Europa e questa stessa area, trova ancora una remora nella dipendenza tecnologica dell'Europa dagli USA, dato che questi ultimi, per l'altissimo livello conseguito, costituiscono i principali fornitori di brevetti e di know how. Sovente importanti forni-

ture, che l'Italia potrebbe effettuare ai paesi dell'Est, aventi per oggetto processi di produzione e macchinari protetti da licenza e brevetti americani, possono essere realizzate solo grazie ad una particolare autorizzazione del Dipartimento del Commercio di Washington. Diversi gradi di difficoltà si presentano per l'ottenimento di tale autorizzazione: c'è da sperare, però, che, con la scomparsa dei motivi di maggiore tensione politica, anche in tale settore la collaborazione possa raggiungere risultati soddisfacenti per tutte le parti.

TABELLA N. 1

PAESI DELL'EST

	1953	1960	1965
<i>Importazioni:</i>			
— dai paesi industrializzati: % sulle importazioni totali	11,5%	18,7%	21,9%
(% sul totale delle esportazioni dei paesi industrializzati)	(1,9%)	(3,5%)	(3,9%)
— dai paesi in via di sviluppo: % sulle importazioni totali	4,3%	8%	11%
<i>Esportazioni:</i>			
— verso i paesi industrializzati: % sul totale delle esportazioni	15%	18,6%	23%
(% sul totale delle importazioni dei paesi industrializzati)	(2,4%)	(3,5%)	(3,8%)
— verso i paesi in via di sviluppo: % sul totale delle esportazioni	5,3%	8,4%	13,6%

Fonte: GATT

TABELLA N. 2

SCAMBI DELL'ITALIA CON I PAESI DELL'EST

	1953 (1)	1960	1965
<i>Esportazioni</i>			
% sul totale	4,1%	5,3%	4,8%
<i>Importazioni</i>			
% sul totale	2,1%	5,6%	6,0%

(1) Escluse: Albania, Corea del Nord, Mongolia, Vietnam del Nord.

Fonte: ISTAT - Statistica Mensile del Commercio con l'Estero.

COMMERCIO DELL'ITALIA CON I PAESI DELL'EST
(variazioni in % rispetto all'anno precedente)

	1954 (1)	1955 (1)	1956 (1)	1957 (1)	1958 (1)	1959 (1)	1960	1961	1962	1963	1964	1965
Importazioni	21	8,5	20,3	34,3	1	44,6	72,2	10,4	8,1	28,4	-11,2	21,1
Esportazioni	1,1	-1,5	27,2	42,7	5,5	30,1	36,0	16,5	4,0	13,5	1,3	30,6

(1) Escluse: Albania, Corea del Nord, Mongolia, Vietnam del Nord.
Fonte: ISTAT - Statistica Mensile del Commercio con l'Estero.

III. MERCATI IN VIA DI SVILUPPO

1. Premessa

1.1. I problemi che i paesi sottosviluppati pongono per una progressiva realizzazione di un migliore ordine economico internazionale, e gli sforzi dei paesi industrializzati per avviarli a soluzione, possono rappresentare il vasto quadro entro il quale collocare l'interesse dell'Italia al tema proposto dalla terza parte di questa relazione.

E' difficile generalizzare i problemi dei paesi in via di sviluppo, perché presentano caratteristiche strutturali e funzionali diverse. Anzitutto l'economia di alcuni di essi è in tal misura dipendente dall'estero che i proventi delle esportazioni condizionano largamente consumi ed investimenti, mentre altri hanno raggiunto un certo grado di indipendenza economica; molti devono fronteggiare una grande spinta demografica, altri possono assorbire correnti di immigrazione; alcuni soffrono di una inflazione cronica, altri sono riusciti a trovare un equilibrio finanziario. Alla gran parte di essi, tuttavia, è comune il problema della fluttuazione dei prezzi all'esportazione dei prodotti di base, con la conseguenza di una permanente incertezza circa la redditività degli investimenti e la possibilità di equilibrio della bilancia dei pagamenti.

Ma il comune denominatore della condizione di sottosviluppo è identificabile in un basso reddito pro-capite, e quindi nella mancanza di una formazione di risparmio o in una sua assoluta inadeguatezza alle esigenze di sviluppo. Tale inadeguatezza si riscontra sovente anche nelle strutture politiche e amministrative, alle quali l'indipendenza, recentemente raggiunta, non può ancora conferire il necessario carattere di stabilità.

I paesi abbienti devono, per motivi di solidarietà umana, di saggezza politica ed anche di interesse economico, integrare le deboli forze dei paesi in via di sviluppo con aiuti non solo finanziari, ma anche economici e tecnici.

2. Lineamenti dello sviluppo e degli scambi

2.1. All'inizio degli anni '60 il programma del «Decennio dello sviluppo», proclamato dall'ONU, aveva indicato come obiettivo minimo per avviare a soluzione il problema del sottosviluppo, un tasso annuo di crescita delle economie dei paesi del terzo mondo pari al 5%. Nel decennio precedente l'incremento registrato si era mantenuto al di sotto di tale minimo; con andamento cedente nella seconda metà (1950-55: +4,9%; 1955-60: +4,8%, compresi i paesi in via di sviluppo dell'Europa)²². L'incremento medio del periodo 1960-64, grazie alla forte ripresa segnata nel 1964, si colloca al 5%. Tuttavia, le stime sulla distribuzione dell'incremento pro-capite, relative al periodo 1957-64²³, mettono in evidenza, insieme con l'elevato tasso di accrescimento della popolazione, l'insufficienza dell'accrescimento del reddito ai fini dello sviluppo. Infatti, l'incremento pro-capite nel complesso dei paesi in via di sviluppo è stato di appena il 2,1%, con un minimo per il continente africano dell'1,1% e un massimo per il Medio Oriente del 3,2%.

²² OCSE. — Efforts et politiques d'aide au développement — Examen 1966 Tab. I.

²³ OCSE. — Efforts et politiques d'aide au développement — Examen 1965.

2.2. Se gli elevati aumenti della popolazione non consentono ancora di rompere la morsa della povertà, si deve riconoscere che anche i paesi del terzo mondo hanno partecipato e partecipano allo slancio post-bellico dello sviluppo, soprattutto nel senso di acquisizione di capacità e di creazione di istituzioni, che possono dare garanzia di operare con efficacia per ulteriori progressi. Occorre, infatti, ricordare le notevoli realizzazioni già compiute nel settore delle infrastrutture, soprattutto reti stradali e fonti di energia, e nel soddisfacimento di alcune esigenze primarie della collettività, quale l'istruzione: l'istruzione elementare si è largamente diffusa e quella secondaria e superiore si sta continuamente espandendo.

La necessità di provvedere alle primarie esigenze della collettività e i forti investimenti a produttività differita contribuiscono, d'altra parte, al ritardo nell'industrializzazione.

2.3. L'andamento degli scambi dei paesi del terzo mondo conferma, da un lato, la loro capacità di progredire e, dall'altro, l'impossibilità finora manifestata di tenere il passo con il ritmo di espansione dell'economia mondiale nel suo complesso. Se si esamina l'evoluzione del loro commercio in due periodi successivi di egual numero di anni, riferibili rispettivamente agli anni 1950 e agli anni 1960 (1953-1959-1965) (v. Tab. N. 1), si constata che nel secondo settennio il divario tra l'incremento dei loro scambi e quello degli scambi mondiali appare molto meno marcato che non nel settennio precedente. Ciò nonostante, la loro quota di partecipazione al commercio mondiale è andata ancora riducendosi.

Gli scambi con i paesi industrializzati hanno largamente beneficiato, nel secondo periodo in esame, dell'accelerazione impressa a tutto il commercio mondiale dalla espansione in atto nell'area industrializzata. Infatti, le esportazioni dei paesi in via di sviluppo verso tale area hanno registrato un aumento del 21,5% nel 1953-59 e del 33,5% nel 1959-65. Invece le loro importazioni dalla stessa area si sono accresciute nei due periodi considerati in modo uniforme (circa il 35%).

2.4. Nell'ultimo triennio, la bilancia commerciale dei paesi in via di sviluppo ha segnato dei saldi attivi, limitati ma crescenti: dato il forte grado di dipendenza dall'estero dell'economia di molti di tali paesi e la necessità, a tutti comune, di acquistare all'estero i beni indispensabili alla continuità dello sviluppo, il rallentamento del ritmo di importazioni, soprattutto di beni di investimento, fa temere che il suo persistere possa ripercuotersi sfavorevolmente sull'evoluzione economica.

2.5. La stabilizzazione dei prezzi dei prodotti di base rappresenta un obiettivo verso il quale convergono sia gli interessi dei paesi in via di sviluppo — vitali e pertanto preminenti — sia quelli dei paesi industrializzati.

I ricavi delle esportazioni costituiscono una parte considerevole del reddito nazionale, sul quale il loro incremento agisce con effetto moltiplicatore; sono la maggior fonte del risparmio privato, le cui variazioni nel flusso si ripercuotono sulle entrate dello Stato, ed il mezzo per acquistare sui mercati internazionali i beni necessari sia allo sviluppo che al consumo.

Il problema della fluttuazione dei prezzi dei prodotti primari dovrebbe, dunque, indurre alla ricerca comune di una soluzione mediante un'azione concertata tanto sull'offerta quanto sulla domanda.

L'azione sulla domanda dovrebbe tendere ad attenuare le fluttuazioni cicliche, a perseguire una più razionale politica degli stocks e a ridurre il protezionismo dei paesi importatori industrializzati.

Dal lato dell'offerta, dovrebbe essere riveduta la politica dei paesi industrializzati di sostegno dei prezzi e di aiuto all'esportazione e attuata una diversificazione delle esportazioni dei paesi in via di sviluppo.

L'utilizzazione degli accordi internazionali per i singoli prodotti, come altro mezzo per agire sull'offerta, si rivela inefficace per gli inconvenienti derivanti dal controllo della produzione e dalla distorsione del commercio.

Pertanto, la soluzione del problema postula l'adozione contemporanea di più misure sul piano interno nonché, sul piano internazionale, un maggiore impulso alle misure finanziarie già previste attraverso l'intervento del FMI e il potenziamento di forme di assicurazione e di credito a lungo termine da parte degli organismi internazionali.

Tale soluzione non comporta, naturalmente, l'abolizione delle fluttuazioni dei prezzi, bensì la loro riduzione in quei limiti, entro i quali il prezzo assolve la sua funzione in un'economia di mercato. Acquista così maggior rilievo l'esigenza di intensificare la ricerca dei modi di diversificazione delle esportazioni e quindi della struttura monoculturale dei paesi meno progrediti.

Dare maggior potere di acquisto ai paesi in via di sviluppo è in sostanza il fine che il mondo industrializzato deve perseguire, percorrendo anzitutto la via del potenziamento dell'aiuto economico, finanziario e tecnico.

2.6. Un primo peculiare aspetto della diversificazione va indicato nel ruolo da assegnare all'agricoltura, non soltanto perchè i bisogni dell'alimentazione costituiscono la esigenza primaria da soddisfare, ma anche perchè una produzione agricola in sviluppo riduce il grande drenaggio di valuta provocato dalle relative importazioni.

Questa rivalutazione dell'importanza dell'agricoltura rappresenta un cambiamento fondamentale rispetto alle teorie prevalenti anche fra gli economisti degli stessi paesi industrializzati, che attribuiscono all'industrializzazione un ruolo primario per lo sviluppo dei paesi economicamente ritardati, nella convinzione che essa consenta rapidamente due risultati, che l'esperienza ha poi irrefutabilmente dimostrato essere irraggiungibili nei tempi brevi: un incremento dell'occupazione al di fuori dell'agricoltura e la diffusione di effetti stimolatori di nuovi spunti di sviluppo.

Il problema dello sviluppo dell'agricoltura presenta senza dubbio difficoltà particolarmente gravi di ogni ordine: tecnico, sociale, politico. Esso non è peraltro insolubile; alcuni paesi, come Israele, Messico, Thailandia e Corea, hanno dimostrato ciò che si può fare per aumentare e diversificare la produzione agricola in tempi relativamente brevi.

Il potenziamento dell'agricoltura dovrebbe determinare, d'altra parte, una spinta all'industrializzazione in settori ad essa collegati, sia per la produzione di beni strumentali necessari alle coltivazioni, sia soprattutto per la conservazione e la trasformazione dei prodotti agricoli.

2.7. La diversificazione delle strutture economiche fa sorgere altri problemi in ordine alla compatibilità fra le industrie di nuovo impianto, fondate sulla lavorazione delle materie agricole locali, e quelle già esistenti nei paesi industrializzati; in ordine alla coesistenza fra prodotti di base, per così dire, tradizionali e quelli « creati » dal progresso tecnologico. Siffatti problemi vengono tanto più in evidenza quanto più i paesi in via di sviluppo fanno sentire il loro peso di indipendenza nelle organizzazioni internazionali.

3. L'aiuto allo sviluppo

3.1. Le indicazioni sulla natura e sulle caratteristiche dei paesi sottosviluppati inducono a considerare la collaborazione internazionale come elemento determinante dell'ulteriore sviluppo.

In sede internazionale il problema dell'aiuto si presenta oggi non più soltanto in termini quantitativi, ma anche — forse, principalmente — qualitativi: l'efficacia che ad esso si riconosce è legata alla sua utilizzazione più che al suo volume, utilizzazione che deve corrispondere quanto più possibile all'esigenza primaria di sollecitare la dinamica dell'economia locale. Di ciò sembra persuaso un crescente numero di paesi in via di sviluppo, consapevoli che un più adeguato flusso di assistenza esterna è in funzione della dimostrazione che essi stanno compiendo il massimo sforzo per mobilitare ordinatamente le loro risorse interne.

3.1.1. Una migliore utilizzazione delle risorse presuppone, però, una maggiore efficienza dell'amministrazione pubblica dei paesi in via di sviluppo, una più accurata, coerente e realistica programmazione e progettazione delle iniziative di sviluppo, maggiore perizia nell'utilizzazione e nell'esercizio degli impianti e delle macchine disponibili, una conoscenza più valida e diffusa delle tecniche che possono consentire la valorizzazione dei benefici ottenibili con le opere realizzate.

Affinchè l'aiuto possa risultare di massima efficacia, si richiede anche che i paesi industrializzati attuino un coordinamento effettivo delle politiche di aiuto, nel senso che le iniziative dei singoli Stati, sotto il profilo dell'assistenza finanziaria, tecnica e commerciale, vengano armonizzate secondo programmate finalità.

3.1.2. Gli strumenti per procedere all'auspicabile coordinamento sembrano già disponibili nel Comitato di Aiuto allo Sviluppo dell'OCSE e, nell'ambito della Comunità Economica Europea, nelle istituzioni sorte per la realizzazione dell'associazione alla Comunità degli Stati Africani e Malgascio. Il deferimento agli organismi internazionali di una parte rilevante dell'attività di assistenza al terzo mondo riduce il bilateralismo degli aiuti, cui i paesi industrializzati sono fortemente legati, in quanto esso si presta o si pensa possa prestarsi (con risultati, invero, non sempre soddisfacenti) ad affiancare l'azione di politica estera; si presta inoltre, anche per la possibilità largamente utilizzata di « legarlo », ad attivare rapidamente delle correnti di esportazione dal paese erogante verso i beneficiari. L'aiuto multilaterale, invece, proprio per la sua spersonalizzazione, può molto più facilmente essere concesso sotto condizioni e controlli, che garantiscano la validità e l'efficacia del suo impiego. E' tuttavia difficile ritenere che il bilateralismo possa cedere, rapidamente e largamente, spazio ulteriore al multilateralismo che, nell'obiettivo interesse dei beneficiari dell'aiuto e, in una visione politica di lungo periodo, anche di quello dei paesi industrializzati, appare la formula più auspicabile. Infine il commercio internazionale, in quanto strumento decisivo di sviluppo economico, ha trovato nell'ambito delle Nazioni Unite la sede appropriata per l'esame dei problemi inerenti gli scambi fra paesi industrializzati e in via di sviluppo. Anche se le proposte e le pressioni di questi ultimi sono tuttora oggetto di discussione, il carattere permanente dell'istituzione offre garanzia sull'avvicinamento delle posizioni al fine di soddisfacenti soluzioni.

3.2. L'apporto netto di mezzi finanziari, di natura pubblica e privata, forniti dai paesi appartenenti all'OCSE a quelli in via di sviluppo, presenta nel periodo 1960-64 un andamento stazionario, con una media annua di 8.926 milioni di dollari²⁴. Se il suo volume è pur sempre rilevante, esso rappresenta una quota decrescente del reddito dei paesi erogatori (da circa 1,1% nel '60 a circa 0,9% nel '64). Lo sforzo per la azione di integrazione e di sostegno dello sviluppo del terzo mondo è sostenuto, si può dire, totalmente dai paesi appartenenti all'OCSE: irrilevante è infatti l'aiuto erogato dagli altri paesi industrializzati e modesto quello dell'area cino-sovietica. Quest'ultimo, nel periodo 1959-63, è passato da 161 a 425 milioni di dollari, cifra lorda in quanto non si conoscono i rimborsi effettuati. Anche se la quota erogata risulta crescente, le condizioni a cui viene concessa possono risultare più o meno favorevoli

²⁴ OCSE — Efforts et politiques d'aide au développement — Examen 1966.

a seconda del livello dei prezzi reali che servono di base per la valutazione delle merci scambiate (essenzialmente scambio di merci, anche a titolo di rimborso). Tale meccanismo limita la validità dell'apporto e le sue possibilità di incremento.

3.2.1. Le esigenze di vita non meno delle esigenze di sviluppo dei paesi del terzo mondo hanno assorbito le risorse finanziarie secondo impieghi non sempre coerenti con una condotta economica adeguata alla situazione generale: ciò ha indotto a assumere sempre più rilevanti debiti commerciali e finanziari a breve e medio termine, spesso a finanziare con l'indebitamento a breve o medio lo sviluppo a lungo termine.

In conseguenza, l'indebitamento dei paesi del terzo mondo è andato assumendo dimensioni crescenti: nel periodo 1956-64 esso è passato da quasi 8 miliardi di dollari a quasi 25, aumentando del 210%. Il costo annuale del servizio del debito da 680 milioni di dollari, nel 1956, è salito a 2.497, nel 1964, con un incremento di quasi il 280%²⁵.

L'eccessivo indebitamento di numerosi paesi in via di sviluppo ha già reso necessaria una revisione generale del calendario delle scadenze finanziarie di sei o sette di tali paesi. Altri stanno incontrando difficoltà crescenti ad onorare le scadenze dei loro impegni finanziari con l'estero.

3.2.2. Il credito all'esportazione è venuto assumendo una sempre maggior rilevanza dal 1956 in poi, come apporto del capitale privato.

Per quanto esso abbia una legittima funzione nel finanziamento del commercio internazionale, il suo aumentato volume nel corso degli ultimi anni non può essere considerato come un fenomeno economicamente sano per le conseguenze che ha determinato nella situazione debitoria dei paesi in via di sviluppo, anche perché accompagnato da una spinta competizione sui termini di dilazione e sulle altre condizioni di credito. E' questo un problema che, per la sua importanza e per le ripercussioni estremamente serie che può avere negli stessi paesi industrializzati, richiederebbe, con priorità assoluta su tutti gli altri, un effettivo coordinamento e una severa disciplina internazionale, la quale, riconoscendo taluni mutamenti intervenuti nella situazione oggettiva, possa validamente sostituirsi all'ormai travolto accordo di Berna (in sede CEE è da auspicare che il problema possa trovare soluzioni anche più avanzate, che potrebbero giungere sino all'intervento della BEI, sostitutivo di quelli nazionali, per la concessione dei crediti di maggiore entità e più lunga durata).

3.2.3. Il capitale privato di investimento rappresenta il canale più adatto a provocare quegli impulsi di sviluppo di cui necessitano i paesi meno progrediti e si colloca, in funzione delle prospettive degli scambi con tali paesi, in posizione di preminente importanza.

Tali forme di risorse hanno, se confrontate con quelle di altra provenienza, l'incalcolabile vantaggio di trasferirsi normalmente insieme con preziose capacità imprenditoriali, tecniche, organizzative ed amministrative, ed inoltre, come l'esperienza ha dimostrato, la presenza di industrie, sorte con capitale straniero nei paesi del terzo mondo, ha richiamato e richiama notevoli flussi di esportazioni.

Il flusso netto degli investimenti esteri, che negli ultimi 4 anni (1962-65) si è costantemente accresciuto, passando da 1.386 milioni di dollari a 2.207, potrebbe avere maggiori ragioni di impulso, se venissero offerte delle garanzie contro espropriazioni totali o parziali.

Alcuni paesi industrializzati già hanno messo in atto sistemi di assicurazione degli investimenti privati contro i rischi di ordine politico: tuttavia una soluzione multilaterale anche di tale problema sembra maggiormente auspicabile.

²⁵ FMI - Relazione annuale 1965.

Pertanto, dopo l'entrata in vigore della Convention on Settlement of Investment Disputes, che ha creato un organismo internazionale per fornire i mezzi atti a regolare le controversie tra Stati ed investitori esteri, l'azione italiana dovrebbe essere indirizzata a favorire l'approvazione del Multilateral Investment Insurance Scheme, per un sistema internazionale di assicurazione contro i rischi non commerciali.

Il conseguimento di accordi multilaterali sull'assicurazione degli investimenti privati non sarebbe sufficiente senza il conseguimento di una maggiore stabilità politica, economica e monetaria nei paesi destinatari e senza una politica economica che delimiti con chiarezza lo spazio libero all'intervento privato straniero, una legislazione e un sistema fiscale modernizzati che assicurino alle imprese straniere un trattamento non già di favore ma semplicemente equo e ragionevole.

La protezione internazionale degli investimenti contro i rischi di ordine politico dovrebbe prevedere adeguate forme di sanzione che agiscano indirettamente anche nei confronti di quei paesi in cui si manifestasse la tendenza ad attuare misure ostili alla proprietà privata o comunque dirette alla sua limitazione.

I paesi fornitori di capitali, oltre a proteggersi, possono stimolare iniziative di investimento all'estero, con misure fiscali contro le doppie imposizioni, e — come in alcuni casi già si sta facendo — migliorando l'informazione, all'interno dei singoli paesi, sulle opportunità di investimento che si presentano nei paesi in sviluppo, nonché promuovendo maggiori contatti con gli ambienti interessati.

3.2.4. Il problema dell'assistenza tecnica o, come oggi si preferisce chiamarlo, della «cooperazione tecnica» è estremamente grave, più grave certamente di quello della disponibilità di mezzi finanziari per lo sviluppo: a un fabbisogno immenso di conoscenze tecniche in tutti i campi nei paesi in via di sviluppo fa riscontro, nei paesi che soli, o quasi, possono fornire queste conoscenze tecniche, una diffusissima carenza di esperti da destinare a questo scopo. Se i paesi ex colonialisti possono utilizzare, ancora per alcuni anni, gran parte del personale già adibito ai vari servizi d'oltremare, gli altri paesi possono provvedervi solo con uomini sottratti alle loro normali attività in patria. Problemi innumerevoli si pongono a questo proposito: da quello delle retribuzioni a quello della carriera e del mantenimento del posto in patria, da quello delle conoscenze linguistiche a quello delle attitudini fisiche, morali e culturali, a svolgere la delicata mansione dell'esperto tecnico all'estero.

Nuove iniziative si vanno un po' ovunque studiando e in parte realizzando — dai Peace Corps ai servizi oltremare sostitutivi dell'obbligo di leva — per fronteggiare più adeguatamente il problema dell'assistenza tecnica.

La cooperazione tecnica si esplica su un piano multilaterale e bilaterale nelle varie forme della formazione di tecnici, della creazione di scuole professionali, dell'invio di esperti e del finanziamento di studi e progetti specifici, dell'assistenza alla valutazione dei progetti proposti da società nazionali e straniere.

Anche se l'importanza, in termini di sforzo finanziario, della cooperazione tecnica è in graduale aumento rispetto alle altre forme di aiuto, è tuttavia da rilevare come esista nel settore uno scarso coordinamento fra le varie forme di intervento e come tale situazione favorisca lo spreco di uomini e mezzi.

Si chiede pertanto in questa sede che lo sforzo italiano bilaterale nei paesi in via di sviluppo venga meglio coordinato attraverso la formazione di una politica della cooperazione tecnica che armonizzi l'impegno governativo nelle varie forme di attività (borse, scuole, esperti, contributi a studi e progetti), ne renda più ampia la portata con un sapiente inserimento nelle iniziative multilaterali, ed in particolare lo leghi, nei limiti del possibile, attraverso elastiche forme di consultazione fra organi statali ed imprese industriali, alle aree sottosviluppate ove maggiormente si dirige l'impegno delle nostre aziende esportatrici.

3.3. La partecipazione dell'Italia allo sforzo dei paesi industrializzati per l'aiuto allo sviluppo, sotto il profilo del concorso pubblico come del concorso privato, risulta condizionata da alcuni fattori strutturali della sua economia.

Anzitutto, le possibilità di intervento diretto dello Stato sono limitate da una sempre più ridotta formazione di risparmio pubblico e da una sempre maggior pressione sul mercato finanziario per il finanziamento anche degli investimenti pubblici. Il flusso delle risorse private è a sua volta condizionato dalle esigenze di sviluppo dell'economia italiana, in cui sussistono aree e settori arretrati, che assorbono le risorse addizionali del settore pubblico e privato.

Il Programma Quinquennale di sviluppo economico 1965-70 prevede che l'Italia potrà assicurare un flusso di risorse, nei prossimi cinque anni, pari a 1.000 miliardi di lire, tenuto conto degli squilibri cui può essere soggetta la bilancia dei pagamenti. Occorre tuttavia meglio qualificare le componenti di tale previsione e valutarne attentamente le prospettive di accrescimento, rispetto all'attuale situazione (200 miliardi l'anno), che viene in tal modo riproposta per i cinque anni a venire. Un simile studio dovrebbe tener conto, infatti, non soltanto della variabile costituita dalla disponibilità delle risorse nazionali, ma altresì da quella, che forse si prospetta maggiormente dinamica, rappresentata dallo sviluppo di tali particolari rapporti internazionali.

3.3.1. I paesi in via di sviluppo soddisfano il 30% circa del fabbisogno italiano d'importazione: tale percentuale è rimasta sostanzialmente immutata negli ultimi cinque anni. La quota di importazione dei paesi industrializzati, nel complesso, è inferiore a quella italiana e presenta un andamento decrescente, essendo passata dal 25% circa nel 1960 al 21,4% nel 1965.

Le esportazioni italiane verso i paesi in questione rappresentano, sull'export totale, una quota lievemente superiore a quella media dei paesi industrializzati; tuttavia, al pari di questa, anche la quota dell'Italia si è andata progressivamente riducendo. Essa, che nel 1960 costituiva poco più del 27% del totale (contro il 25,6% dell'area industrializzata nel complesso), è scesa nel 1965 al 23% circa (contro il 20,9% dei Paesi industrializzati).

4. La cooperazione internazionale: CEE e SAMA

4.1. La progressiva riduzione dell'importanza dei paesi in via di sviluppo come fornitori dei paesi industrializzati ha costituito e costituisce motivo di preoccupazione, che gli organismi internazionali, GATT e ONU, hanno fatto proprio, tentando di giungere alla formulazione di una comune politica commerciale dei paesi industrializzati nei confronti di quelli in via di sviluppo.

Le tesi venute a confronto, attinenti il trattamento preferenziale da riservare alla produzione delle aree in via di sviluppo — sia quella tradizionale sia quella delle nuove attività industriali — non hanno ancora trovato la necessaria convergenza per una soluzione accettabile da tutte le parti interessate. Tuttavia il problema è stato messo a fuoco e la nuova sede istituzionale costituita dalla Conferenza per il Commercio e lo Sviluppo dell'ONU assicura la continuità della ricerca di nuovi strumenti per la sua soluzione.

4.2. La CEE, che alla Conferenza dell'ONU era stata presente solo in qualità d'osservatore, sta tentando di armonizzare le posizioni dei paesi membri secondo una politica commerciale fondata sulla concessione di preferenze tariffarie temporanee, limitata, nel caso di prodotti già competitivi, da clausole di salvaguardia o dall'istituzione di contingenti. La questione della concessione di regimi preferenziali in materia daziaria è oggetto di particolare esame nel quadro dei negoziati in corso per il Kennedy Round, dove

le richieste dei paesi in via di sviluppo, pur senza l'impegno della reciprocità, vengono trattate in funzione delle loro esigenze di sviluppo.

I paesi della CEE hanno realizzato una cooperazione con alcuni paesi in via di sviluppo dell'Africa, mediante la formula dell'Associazione ²⁶. Questa, per la parità sul piano istituzionale dei suoi membri, per la struttura organizzativa ed esecutiva, per la molteplicità degli interessi che rappresenta e tutela, per la caratterizzazione dei problemi che è chiamata a risolvere — comuni a tutti i paesi in via di sviluppo — è stata considerata lo strumento più idoneo a perseguire gli obiettivi di cooperazione allo sviluppo: sembra quindi opportuno delinearne gli aspetti e gli effetti sinora registrati.

4.2.1. In materia di scambi, gli Stati membri hanno concesso la franchigia ad alcuni prodotti tropicali tipici degli Stati associati e a tutti gli altri prodotti originari lo stesso trattamento in vigore all'interno dell'area comunitaria. Gli Stati associati si sono limitati finora ad abolire le discriminazioni alle importazioni dagli Stati membri, concedendo a ciascuno di essi il trattamento più favorevole. Infatti, il progressivo disarmo dei dazi doganali e dei contingenti, previsto dall'Associazione anche per i paesi associati, è soggetto a limitazioni ed eccezioni, suggerite da esigenze fiscali di bilancia dei pagamenti, di protezione delle attività economiche, per cui non solo esso non è operante, ma gli Stati associati hanno potuto aumentare in alcuni casi i loro dazi.

4.2.2. La politica di aiuto della Comunità ai Paesi e Territori Associati si realizza attraverso il Fondo Europeo di Sviluppo, la cui attività, iniziata con l'entrata in vigore del Trattato, copre, nel rinnovato regime associativo, tutte le forme di cooperazione (progetti di investimenti e di diversificazione, aiuti alla produzione, assistenza tecnica legata ad investimenti, cooperazione tecnica generale, interventi di urgenza).

Alla fine del 1965 il Fondo aveva impegnato la somma totale di 581.250.000 U.C. (l'Italia ha contribuito con 40 milioni), che costituiscono la dotazione assegnata alla gestione del « primo Fondo ». La ripartizione per settori di attività del complesso dei progetti finanziati dal primo Fondo indica che il 44,5% delle risorse è stato impegnato per il settore dei trasporti e comunicazioni, il 18,1% per l'agricoltura, il 17,1% per l'istruzione, il 9,9% per lavori di idraulica e di edilizia, l'8,9% per la sanità, lo 0,7% per la produzione industriale e l'energia, lo 0,8% per l'assistenza tecnica e studi di carattere generale.

La seconda gestione del Fondo di 800 milioni di dollari (cui l'Italia ha contribuito con 100 milioni di U.C.), presenta un mutamento di indirizzo nella destinazione delle risorse: dagli impegni assunti finora, si rileva la nuova importanza degli aiuti alla diversificazione (produzione agricola ed industriale), la cui percentuale sul totale già raggiunge il 50%, mentre le opere di infrastruttura, economiche e sociali, che nel primo Fondo avevano assorbito quasi i quattro quinti delle risorse, nel secondo ne hanno assorbito la metà ²⁷.

E' stato efficacemente definito il primo Fondo come quello « degli ingegneri e degli architetti », il secondo « degli agronomi », in quanto è principalmente alla diversificazione agricola che vengono indirizzate le risorse del Fondo. Un siffatto indirizzo è stato unanimemente adottato dal Consiglio di Associazione, ove le parti contraenti sono pariteticamente rappresentate, e si ispira ad una visione moderna dello sviluppo, al multilateralismo degli interventi, alla programmazione degli apporti finanziari.

4.2.3. Si cerca inoltre di coordinare sempre più l'attività del Fondo con gli Istituti Finanziari internazionali. L'IDA già partecipa col FED al cofinanziamento di due

²⁶ L'Associazione di Yaoundé, entrata in vigore il 1° giugno 1964, riprende ed amplia il regime associativo già stabilito dal Trattato di Roma nei confronti di quei Paesi e Territori d'Oltremare che, al momento della firma del Trattato, avevano relazioni particolari con taluni paesi CEE. La sua durata è prevista in 5 anni, con possibilità di riesame e rinnovo.

²⁷ IX Relazione Generale sull'attività della Comunità.

importanti progetti di infrastruttura; la BEI è chiamata, nella gestione del secondo Fondo, a concedere prestiti a condizioni particolari e normali. L'Italia auspica che la BEI sia inserita con sempre maggiore autorità e mezzi, e con ruolo geograficamente più ampio, nell'attività di finanziamento allo sviluppo; auspica, inoltre, che la partecipazione, su un effettivo piano di parità, delle imprese degli Stati membri agli appalti finanziati dal FED, recentemente oggetto di disciplina, sia attuata e garantita.

4.2.4. E' inoltre interesse della CEE e dell'Italia che l'azione del FED si estenda anche, data la prospettiva di un ampliamento della Comunità ad altri paesi industriali, ad altri paesi in via di sviluppo attualmente non inclusi nei SAMA, quali, ad esempio, quelli dell'Africa anglofona.

4.3. Il regime associativo, posto in atto dalla CEE è stato giudicato discriminatorio dagli altri paesi in via di sviluppo, le cui produzioni sono concorrenziali con quelle dei SAMA. Pur nel rispetto degli interessi particolari di questi ultimi, la CEE ha ritenuto in via specifica di concedere ai paesi del terzo mondo riduzioni o sospensioni daziarie sui prodotti tropicali di comune interesse, in via generale dichiarandosi pronta ad aprire negoziati con quei paesi che ne facessero richiesta.

Sono stati così già conclusi accordi con l'Iran, Israele e il Libano; elaborato l'accordo associativo con la Nigeria; è in corso la preparazione di un mandato per negoziati con l'Algeria, il Marocco e la Tunisia; Kenia, Uganda e Tanzania hanno avanzato richieste di accordi.

5. L'Italia: prospettive e proposte

5.1. In questo quadro, complesso e in continua trasformazione, occorre esaminare la posizione del nostro paese. L'elaborazione della politica commerciale comune da parte della CEE dovrebbe offrire all'Italia l'occasione di riesaminare a fondo la sua politica e valutarne i risultati, in modo da inserirsi in tale elaborazione con chiarezza di idee e adeguata tutela dei propri interessi.

5.2. A tal fine si suggerisce che il Governo promuova una inchiesta fra le Amministrazioni e gli operatori sullo stato dei rapporti di commercio, di assistenza e di collaborazione culturale coi paesi in via di sviluppo. L'inchiesta dovrebbe dar luogo a un « libro bianco » da sottoporre all'esame del Parlamento. Si potrebbe così stabilire in concreto l'importanza che si riconosce ai rapporti con questa parte del mondo e quindi indicare le dimensioni, il ruolo, le destinazioni e le varie forme di collaborazione più opportuni nel reciproco interesse.

5.3. Si potrebbe anche esaminare l'opportunità di istituire un fondo di bilancio per contributi al miglioramento della situazione economica o monetaria dei paesi in questione, per dare al Governo uno strumento di politica che non interferisca, come oggi accade, sulle disponibilità destinate alle operazioni di natura commerciale.

Si potrebbe infine dibattere sulla possibilità di collegare più strettamente la politica di collaborazione tecnica e culturale agli interessi di penetrazione commerciale.

A questo proposito si ritiene molto importante un potenziamento, in sede di rinnovo, delle disposizioni della legge 26 ottobre 1962 (n. 1594) sulla collaborazione tecnica bilaterale con i paesi in via di sviluppo al fine di colmare, almeno in parte, il grave divario esistente nei riguardi degli altri paesi industriali europei. I contributi in discussione, oltre a costituire un aiuto interessante per i paesi beneficiari degli studi, stimolano quelle attività di « consulting » che spesso sono la necessaria avanguardia di grandi affari internazionali.

5.4. Altro argomento di riflessione e di decisione dovrebbe essere la ricerca più attenta di possibilità di approvvigionamenti di prodotti di base nei paesi dove più vivace è l'interesse commerciale nazionale. Si pensi solo all'ammontare raggiunto dalle nostre importazioni di prodotti ad uso alimentare. Naturalmente resta escluso che si cada nel ripristino di vecchi schemi di rapporti di scambio bilanciato. L'obiettivo è di assicurare a questi paesi con uno sforzo di intelligenza, iniziativa e buona volontà un volano di mezzi di scambio che tende a ridursi, con la stabilizzazione degli aiuti esterni e con l'inizio dei periodi di rimborso dei crediti di cui hanno goduto.

5.5. La modernizzazione del settore agricolo che, come si è visto, sta assumendo una sempre maggiore importanza nella politica di sviluppo, può legarsi all'incremento degli acquisti di prodotti del suolo e offre all'Italia nuove occasioni di lavoro. Si pensi alla fornitura di servizi, di progettazioni e direzione lavori e, in seguito, di attrezzature e beni strumentali per la fertilizzazione e la lavorazione del suolo, di impianti per la produzione di questi beni. Condizione necessaria è la diffusione di forme di collaborazione fra amministrazioni dei paesi interessati e operatori pubblici e privati dei vari rami, collaborazione di cui non ci si stanca di auspicare l'avvento, ma che in pratica sono ancora di realizzazione ben difficile.

5.5.1. In proposito, ricordando l'esperienza di sviluppo fatta nei territori meridionali, sembra altamente auspicabile la presenza di Enti pubblici italiani in consorzi per partecipare ai grandi progetti di sviluppo agricolo e di industrializzazione dell'agricoltura. Queste formule miste potrebbero avere anche una più attenta considerazione presso gli organi internazionali che hanno la responsabilità del finanziamento di progetti di questo tipo.

TABELLA N. 1

INCREMENTO DEGLI SCAMBI
variazioni in % 1959/53 e 1965/59

	1959/53	1965/59
<i>Mondo</i>	45	61,9
Paesi industrializzati	51	72,9
Paesi in via di sviluppo	22	41,6

PARTECIPAZIONE AL COMMERCIO MONDIALE
(in %)

	1953	1959	1965
Paesi industrializzati	58,7	61,3	65,5
Paesi in via di sviluppo	27	22,8	19,9

Fonte: GATT

Documento di lavoro sul tema II°:

La “promotion,,
nelle sue componenti metodologiche
e strumentali

GRUPPO DI REDAZIONE:

ROMOLO ARENA - GIUSEPPE DELLA TORRE - MAURO
FERRANTE - ENRICO GANDOLFI - MANLIO GER-
MOZZI - RAFFAELE GIANCOLA - MARIO GUASTALLA -
FRANCO MANCUSO - NINO MARIANI - ALBERTO
PARENTI - ANTONIO PEDINELLI - IVO PETRELLI -
GIULIO PUGLIESE - PIETRO SAVINI - DOMENICO
VALCAVI - RAFFAELE VANNI.

Il documento verrà presentato al Convegno

dall'Avv. Giovanni AGNELLI

Presidente della F.I.A.T.



P R E M E S S A

Prima di iniziare l'esame dei temi che sono stati proposti, torna opportuno ricordare lo sforzo compiuto dal Ministero del Commercio con l'Estero sin dalla sua costituzione, nel 1946, per creare — dopo l'interruzione bellica, e nei limiti delle sue attribuzioni — le migliori condizioni possibili per una vigorosa ripresa dell'espansione commerciale italiana sul mercato mondiale.

Alla liberalizzazione degli scambi si è accompagnata infatti una politica di « promotion » delle esportazioni che ebbe uno stimolo vivace allorché, cessati gli aiuti americani, si trattò di superare il « dollar gap ». Da allora venne condotta dal Dicastero una battaglia incessante per ottenere gli stanziamenti necessari per il finanziamento di una sia pur limitata attività promozionale e per assicurare al suo ente tecnico, l'I.C.E., i mezzi indispensabili per realizzare le iniziative approvate dal Ministero. Sta di fatto che nel decorso decennio gli stanziamenti « ad hoc » sono saliti da 1,1 a 8,8 miliardi di lire. Ed è incoraggiante e insieme significativo che una integrazione di bilancio di circa 3 miliardi sia stata ottenuta di recente.

Alla luce di questi incontestabili successi, è doveroso dare atto al Ministro per il Commercio Estero dell'azione responsabilmente svolta, in seno al Governo, affinché il finanziamento, da parte dello Stato, della insostituibile azione pubblica destinata a valorizzare all'estero le produzioni agricole, industriali ed artigianali italiane risultasse più adeguato al livello raggiunto dalle esportazioni.

Gli ambienti economici riconoscono che tale impegno è stato lodevolmente assolto dagli uomini politici responsabili nell'arco dell'ultimo decennio; la conferma migliore è data appunto dal sostanziale e costante incremento degli stanziamenti in favore dell'attività di promozione degli scambi, che così direttamente tocca e interessa tutti i settori produttivi nazionali.

La « conversione », che si rese necessaria a seguito della liberalizzazione, da una funzione preminente di controllo e di regolamentazione degli scambi ad una politica del commercio estero orientata sullo sviluppo dei traffici, determinò immediati e ormai consolidati mutamenti operativi, mentre le strutture ministeriali restarono sostanzialmente invariate. Negli ultimi lustri il problema è stato ampiamente dibattuto e talune lodevoli proposte di riforma vennero formulate.

In questo quadro va in particolar modo sottolineata, per la sua coerenza con le attuali esigenze di fondo, la recente riforma dell'ordinamento del Dicastero del Commercio con l'Estero. Si deve dare atto al Ministro di aver seguito un orientamento organico, il quale avvalorava la pressante necessità di un coordinamento per i fini del programma, che non potrà non avere benefici riflessi anche per quanto riguarda l'azione dell'I.C.E.

Avvalendosi dei contributi messi a disposizione dal Ministero e operando nel quadro delle direttive impartite da quest'ultimo, l'Istituto ha realizzato, in collaborazione con i servizi commerciali all'estero del Ministero per gli Affari Esteri, un complesso di attività di « promotion » che sono state sovente imitate da paesi stranieri.

Si tratta di attività che debbono rispondere ad esigenze sempre più complesse non solo per la costante espansione dei traffici, ma anche per la spinta all'evoluzione continua che è imposta dall'agguerrita concorrenza di altri paesi, ai quali l'autorità pubblica assicura aiuti viepiù rilevanti sia sotto forma di incentivi sia mediante il consistente finanziamento di attività promozionali.

Un esame impostato su una critica costruttiva e che stimoli l'innovazione, laddove forse si indulgesse su formule superate, può solo risultare proficuo e stimolare il dialogo e non toglie certo valore all'apprezzamento degli operatori per l'assistenza ed il sostegno di cui hanno finora beneficiato.

I. METODI ED ORGANI DI PROGRAMMAZIONE POLIENNALE PER UN'AZIONE DI SVILUPPO DEGLI SCAMBI, CONCERTATA FRA ISTITUZIONI PUBBLICHE E SETTORI ECONOMICI

1. Il rapido processo di integrazione dei mercati ed il peso crescente della componente estera nell'economia nazionale e delle aziende determinano le seguenti esigenze fondamentali:

1.1. che la politica di commercio estero e quindi l'azione di « promotion » siano inquadrata nella politica economica generale in una visione globale e organica dei rapporti economici internazionali, i quali condizionano in misura sempre maggiore il sistema economico nazionale.

1.2. che la politica di « promotion » venga predisposta tenendo conto delle seguenti esigenze:

a) assicurare l'efficienza dell'azione pubblica, che dovrebbe vieppiù collegarsi e sostenere lo sforzo di promozione commerciale all'estero delle aziende;

b) specializzare maggiormente le forme di intervento, sottoponendole a continua analisi e revisione anche in rapporto alle scelte di fondo, che potranno rendersi opportune, e talvolta necessarie, in conseguenza del mutamento di condizioni e situazioni del mercato internazionale;

c) stabilire le priorità, i modi e i tempi.

1.3. Considerare per data l'efficienza produttiva delle aziende e perseguire quindi esclusivamente l'obiettivo della massimalizzazione del collocamento dei prodotti è un assunto accettabile solo ai fini di una politica di breve termine. Nel lungo periodo invece i livelli di commercializzazione non possono non apparire la misura finale della competitività del sistema produttivo: una condotta razionale, sia a livello aziendale che a livello politico, deve pertanto vedere i problemi di commercio estero in stretta correlazione con tutti gli altri, che stanno a monte dell'esportazione, ma che hanno diretta influenza sull'andamento dei traffici con l'estero.

Senza entrare nel merito dell'adeguamento della struttura produttiva e commerciale delle aziende — argomento questo che viene trattato in altra relazione — occorre in questa sede sottolineare la necessità che la politica di « promotion » non appaia come « autonoma » rispetto alla politica economica seguita in altri campi, mentre sembra più corretto — o meglio essenziale — considerare le varie politiche come gli aspetti, nei singoli campi, di un disegno economico generale.

2. Se si esaminano le tendenze di sviluppo delle relazioni di scambio, di cooperazione tecnica, di collaborazione in campo industriale con l'estero — e tutti i « soggetti attivi » devono accettare questa sfida del mondo moderno — appare persino ovvia la necessità primaria che si realizzi un più efficace coordinamento globale a livello governativo, presupposto indispensabile per addivenire ad una visione politica unitaria dei rapporti economici internazionali.

Occorre procedere sulla via che uomini politici responsabili hanno già tracciato, consolidando recenti positive tendenze per la formulazione di una politica di commercio estero, che risulti coordinata tra i dicasteri economici e corrispondentemente

per l'armonizzazione delle politiche dei dicasteri economici con gli obiettivi di commercio estero.

Se è pur vero che esistono oggi indicazioni positive in tal senso, molto resta ancora da fare per l'instaurazione di un rapporto nuovo tra i rami dell'Amministrazione pubblica — si tratta, per la materia che viene qui trattata, di ben sette dicasteri — e per soddisfare la necessità di colmare il distacco tra le strutture statali e il progresso economico del paese, riordinando organi e procedure in vista della maggiore possibile rapidità di azione.

E' bensì vero che lo stesso atto costitutivo del Ministero del Commercio con l'Estero, che risale al 16 gennaio 1946 (D.L. 15-1-1946 n. 12) prevede, laddove necessario, il concerto con « gli altri dicasteri interessati », ma è altrettanto vero che il conseguimento pratico di tale concerto a volte urta contro difficoltà dovute forse ad una visione eccessivamente settoriale dei problemi. Ciò a volte conduce a dei compromessi che riducono gli effetti benefici di un provvedimento auspicato dalle categorie economiche e proposto dal dicastero competente.

In questo contesto appare pertinente richiamare una dichiarazione di fonte autorevole che coglie l'essenza dell'impostazione di fondo di questa relazione in quanto riferita all'opera di programmazione nazionale. « L'attuazione del programma segna il passaggio dell'attività amministrativa da una fase essenzialmente giuridica e di controllo a una fase che è stata giustamente chiamata di amministrazione delle scelte di politica economica ».

2.1. Unitamente al maggiore collegamento della politica di commercio estero con quella economica generale, auspicato al livello governativo e quindi inserito nell'organizzazione dello Stato, appare essenziale definire talune procedure tecniche, che consentano alle istituzioni pubbliche di recepire la voce dei settori produttivi al fine di elaborare una razionale programmazione, che tenga conto delle varie componenti interne ed esterne, tecniche e politiche del commercio internazionale nel quadro e in armonia con le condizioni e finalità del piano generale di sviluppo economico del paese.

3. Affinché l'espressione politica di « promotion nazionale » abbia un significato concreto, è utile chiarire che cosa si intende per « promotion » pubblica e « promotion » privata.

3.1. Una definizione corrente della « promotion » privata che pare sufficientemente attinente alla realtà italiana è la seguente: « promotion » (o promozione vendite) è l'insieme di quelle attività che hanno lo scopo di assicurare il massimo sviluppo delle vendite creando ragioni e occasioni particolari per stimolare gli acquisti aumentando il valore delle argomentazioni di vendita, tradizioni e, in generale, coordinando, integrando e rendendo più efficaci gli sforzi dei venditori, dei distributori (grossisti, concessionari) e dei rivenditori (dettaglianti) e l'azione di pubblicità dell'azienda.

3.2. Quando però si trasferisce il discorso dal piano dell'attività individuale a quello generale dell'intera collettività, non si ha solo un aumento quantitativo o dimensionale del problema: cambia la sua stessa natura. Infatti, lo Stato, attraverso la « promotion » pubblica, si pone degli obbiettivi indiretti, in quanto ciò che fa deve andare a beneficio di terzi e attraverso il beneficio tratto da questi terzi esso Stato può giustificare la propria iniziativa e il costo che essa comporta.

Nel mondo attuale le componenti economiche, tecniche, scientifiche e culturali in genere hanno assunto importanza preminente nel prestigio di bandiera: si può dire che sono nate delle ragioni politiche per l'incremento degli scambi in aggiunta a quelle

economiche, con la conseguenza che la politica del commercio con l'estero è parte integrante della politica estera cui fornisce un importantissimo contributo. Ma l'aspetto più interessante è nel contenuto dell'attività di « promotion » pubblica modernamente concepita: essa non solo punta a costituire i presupposti istituzionali delle correnti di scambio, ma anche a creare le occasioni di contatti e relazioni commerciali; tende quindi ad inserirsi nell'attività degli operatori e ne consegue che non può prescindere dalla loro presenza e collaborazione.

3.3 Caratteristica della moderna « promotion » pubblica è di non essere attuabile altro che dal binomio pubblica amministrazione-operatori e quindi nel quadro di una programmazione, su base poliennale, tra essi concordata, che consenta di razionalizzare gli strumenti in rapporto all'investimento globale effettuabile.

In caso diverso — cioè in mancanza della presenza e volontà dell'operatore — la « promotion » si realizza senza la dovuta concretezza ed aderenza alla realtà e non potrà dare, nella migliore delle ipotesi, risultati pratici adeguati al costo che essa comporta.

4. L'esigenza di una programmazione poliennale nel campo della promozione degli scambi con l'estero costituisce l'assunto principale.

Il soddisfacimento di questa esigenza è innanzitutto condizionato dalla certezza e tempestività del finanziamento e quindi dall'affidamento, anch'esso poliennale, sulla disponibilità di adeguati mezzi finanziari su cui poggiare il programma stesso. Né si può non tener conto dell'esistenza o meno, sul piano internazionale, di talune strutture a carattere permanente o ricorrente, nelle quali inserire determinate forme di attività promozionale.

4.1. Comunque, dando per risolto l'aspetto amministrativo e prescindendo dall'intervento di fattori esterni, fra le molte impostazioni ipotizzabili sul piano del metodo, uno schema operativo che sembra appropriato per definire i modi ed i mezzi dell'azione programmatica, si basa, in sintesi, su quattro fasi collegate in ordine logico e temporale:

4.1.1. reperimento dei dati;

4.1.2. elaborazione e valutazione critica degli elementi acquisiti;

4.1.3. formulazione del piano poliennale, con inquadramento operativo preciso per il primo anno considerato e schema di azione per i successivi — nell'ipotesi di lavoro, che viene qui formulata — il programma dovrebbe avere uno sviluppo non inferiore al triennio;

4.1.4. revisione e consolidamento degli schemi annuali mediante aggiornamenti successivi e continui del modello proposto.

4.2. Per l'avvio della prima fase, in cui avviene la rilevazione dei dati, informazioni, notizie — relativi ai singoli mercati considerati (di carattere economico, commerciale, finanziario, valutario, politico) — è necessario adottare al centro, in periferia e all'estero un metodo operativo uniformemente impostato per il reperimento e la tempestiva utilizzazione degli elementi informativi e dei dati raccolti.

4.3. Nella seconda fase si dovrà procedere all'elaborazione del materiale presso l'organo tecnico, che deve poter disporre di un moderno centro meccanografico ai fini di una rapida classificazione e tabulazione dei dati.

Una razionale elaborazione delle fonti costituisce il presupposto fondamentale per la successiva interpretazione ragionata della documentazione e per la sintesi ordinata e critica. Pertanto, la loro efficacia strumentale per la formulazione, nella terza fase, di un programma promozionale a breve e possibilmente a medio termine dipende in buona misura dall'impiego di esperti nelle più avanzate tecniche di indagine economica e di elaborazione dei dati.

In questo quadro, occorre precisare che nulla vi è da innovare sostanzialmente per quanto riguarda le fonti di informazione di cui alla prima fase dello schema indicato al punto 4.1., salvo il potenziamento e l'estensione dei servizi commerciali all'estero. Si tratta, in sostanza, di applicare, con criteri di uniformità, le nuove impostazioni metodologiche.

4.4. Non vi è dubbio che le difficoltà maggiori risiedono nell'impostazione e nel coordinamento delle forme di intervento promozionale, che si attuano appunto nella terza fase.

Da queste indicazioni sommarie appare chiaro che tale fase costituisce la cerniera del sistema. E' infatti a questo stadio che dovrà realizzarsi la confluenza e saldatura dei singoli schemi promozionali con molteplici apporti tecnici ed esperienze dirette degli operatori.

4.5. Risulta evidente che il programma non può essere una somma di istanze, ancorché ben fondate, ma deve partire da un vaglio qualitativo delle istanze stesse, per approdare ad una valutazione della loro attuabilità entro i limiti di tempo e di risorse prevedibili ed infine ad una graduatoria temporale delle successive fasi di attuazione.

Se si disporrà di un documento unificato sarà possibile avviare un discorso meno approssimativo rispetto al passato. Sino ad oggi, infatti, la politica e l'azione di sviluppo degli scambi sono state realizzate al di fuori di una programmazione poliennale e ciò forse per un complesso di difficoltà obiettive. Tuttavia, nell'attuale situazione non può ulteriormente essere trascurata la necessità di definire un metodo di lavoro razionale e « calcolato », tenendo conto cioè di un ordine di priorità, nonché degli impegni limitativi e vincoli di natura amministrativa.

Anche in questo campo però un certo pragmatismo non guasta, soprattutto in funzione dei tempi tecnici non brevi che condizionano l'effettiva messa in moto della macchina del programma.

Appare quindi opportuno cominciare subito con il coordinamento delle iniziative già impostate e colmare, con la massima tempestività, le principali lacune rilevate, mediante l'attuazione di nuovi progetti, anche se questi — almeno a breve termine — potranno risultare non del tutto organici.

5. Tenendo fermo il principio di inserire, nei limiti del possibile, questi nuovi schemi operativi negli organismi già funzionanti al centro, in periferia e all'estero, evitando così di creare nuove strutture che non potrebbero non sovrapporsi ad attività già avviate e comportare nuovi stanziamenti di fondi difficilmente reperibili nelle attuali condizioni del pubblico bilancio, il problema va affrontato, come già accennato, con un maggiore impegno di coordinazione e con un più intenso sforzo di affinamento e di razionalizzazione dei metodi di lavoro, che debbono poter fare ricorso a quella più complessa strumentazione che è offerta dalle tecniche attuali.

5.1. La individuazione delle motivazioni e l'adozione di valide soluzioni tecniche rendono preminenti i compiti di studio dell'Amministrazione pubblica e presuppongono la partecipazione di gruppi qualificati ed esperti, che esprimano la realtà imprenditoriale e collaborino alla formazione della volontà politica.

I moventi e i meditati criteri che hanno guidato il Ministro per il Commercio con l'Estero nell'attuazione del nuovo ordinamento del suo Dicastero, si è ritenuto rispondessero e si inquadrassero nelle impostazioni di fondo, qui illustrate, per quanto riguarda sia il « metodo nuovo » sia i corpi tecnici proposti, cui vengono assegnate funzioni strettamente limitate alla sfera consultiva e non certo « delegate ».

Le indicazioni fornite dalla relazione devono quindi essere correttamente viste in linea con tali orientamenti e in armonia con le esigenze obiettive che hanno motivato la recente riorganizzazione del Ministero del Commercio con l'Estero. L'importanza e la necessità di tale riforma appare evidente, qualora la si ponga nell'ottica di un più efficace coordinamento delle attività ministeriali ai fini del programma promozionale, il cui contenuto deve definirsi nell'ambito del potere statutale, al quale deve corrispondere la responsabilità direzionale dell'Amministrazione pubblica, orientata qualitativamente e non secondo linee di mera meccanica operativa.

L'accentramento nella Direzione generale per lo sviluppo degli scambi di tutte le iniziative promozionali con proiezione sui mercati esteri rivela, infatti, l'intendimento di dare l'avvio ad una politica di « promotion » preordinata ed improntata alla massima organicità.

5.2. Ciò favorirà, innanzitutto, quella estensione delle fonti d'informazione sui mercati esteri che rappresenta il primo e fondamentale requisito di una qualsiasi politica promozionale programmata. La prossima unificazione dei ruoli del Ministero degli Affari Esteri, l'estensione della rete degli uffici I.C.E. all'estero, l'aggiornamento delle norme legislative che disciplinano le Camere di Commercio italiane all'estero, sono fatti che vanno coordinati in quella visione globale del fenomeno promozionale delle esportazioni, a cui si è per l'appunto ispirato il Ministro per il Commercio con l'Estero nella ristrutturazione dei servizi del suo Dicastero.

6. L'aspetto più complesso del problema è quello accennato che investe appunto la collaborazione tra pubbliche istituzioni e settori economici ai fini della formulazione del programma pluriennale di « promotion », formulazione che sostanzia, come si è visto, la terza fase dello schema operativo proposto.

Come già è stato sottolineato, l'ipotesi di lavoro qui formulata non potrà risultare efficace se non sarà inquadrata in un ambito preciso e chiaramente delineato: quello della collaborazione organizzata e sistematica fra aziende e loro organizzazioni, da un lato, e i dicasteri ed enti che hanno responsabilità politiche ed amministrative in materia di commercio estero, dall'altro.

6.1. In questo contesto, che riguarda sia i mezzi dell'azione programmatica sia gli organi del programma, si deve necessariamente partire da un « consolidamento », che va posto ai primissimi gradini della scala prioritaria, del « potenziale » di apporti concreti a una razionale e programmata azione di sviluppo degli scambi da parte delle organizzazioni industriali, unitamente a quelle dei settori terziari, che seguono il passo dei tempi.

Non vi è dubbio, infatti, che il successo, o il fallimento, di una aggressiva e rinnovata azione pubblica di « promotion » dipende, in misura determinante, dalla volontà e dalla capacità delle aziende e delle loro organizzazioni, di impegnarsi a fondo e di contribuire con uomini validi, che fortunatamente non difettano, e con adeguati mezzi finanziari e tecnici alla dinamica promozionale, secondo linee di sviluppo articolato e coerente con il mutare delle situazioni di mercato.

Le pubbliche istituzioni riconoscono un netto miglioramento di « clima », negli anni più recenti, ma lamentano in genere che l'effettiva disponibilità e apporto alla loro azione delle categorie industriali siano sovente lacunosi ed episodici e pertanto

privi di mordente proprio e di concreto impegno. E' quindi l'intero sistema che deve trovare in sé adeguate e trascinanti forze di promozione della stessa azione promozionale pubblica.

6.2. Partendo, come è logico, da una analisi della situazione attuale, sembra utile fermare l'attenzione su quanto sinora è stato fatto per rendere appunto possibile ed efficace tale collaborazione fra pubbliche istituzioni e categorie economiche. Sinora, l'esempio più significativo è costituito dalle commissioni consultive settoriali operanti nell'ambito dell'I.C.E.

6.2.1. Per la loro struttura, le commissioni consultive I.C.E. rispondono sul piano teorico alla impostazione di fondo per quanto riguarda la seconda componente del tema trattato in questo capitolo.

Presiedute, in genere, da un operatore, composte da membri scelti dalle organizzazioni di categoria, da rappresentanti del Ministero del Commercio con l'Estero e di altre amministrazioni dello Stato interessate, esse costituiscono un tramite idoneo fra le pubbliche istituzioni e i settori produttivi per l'esame collegiale di specifici problemi attinenti allo scambio delle merci, per uno studio approfondito — attraverso gruppi di lavoro, appositamente istituiti — di particolari questioni e per la formulazione di proposte per interventi sul piano legislativo ed amministrativo.

6.2.2. L'aspetto che preme sottolineare, il quale tocca solo marginalmente la configurazione attuale, è che esiste tuttora un forte margine per il perfezionamento e lo sviluppo di un sistema di commissioni consultive, concepite su più larga base, operanti cioè non solo — come nella quasi totalità di quelle attualmente costituite — per settori merceologici, ma anche con specializzazione geografica. Non può infatti sfuggire l'opportunità di affrontare nel loro insieme quei problemi che traggono contorni e lineamenti uniformi o da evoluzioni verso attività produttive più diversificate (paesi in via di sviluppo) o dalla creazione di aree comunitarie e da movimenti associativi (CEE, EFTA, ALALC, Mercato Comune centro-americano) o da particolari impostazioni politico-economiche (paesi a commercio di Stato). Del pari sembra opportuno che alla commissione del credito e dell'assicurazione, che è stata creata solo nel 1965, si affianchino altre commissioni per la trattazione di argomenti specifici: quali ad esempio le nuove forme e tecniche di « promotion », le attività terziarie e le infrastrutture, argomenti tutti di viva attualità per una più vigorosa espansione delle vendite all'estero.

6.2.3. Una valutazione critica dell'attività delle commissioni consultive sinora istituite, se ispirata a criteri di obiettività, non permette generalizzazioni in senso positivo o negativo. Ad una costante operosità di talune di esse si contrappone una scarsa incisività di altre.

6.2.4. Sta di fatto che la funzionalità delle commissioni è condizionata da due fattori:

a) in primo luogo, dalla concreta volontà degli operatori di aprire — anche e soprattutto con una visione che trascenda i limiti dell'interesse aziendale considerato in senso stretto — un dialogo costruttivo con le pubbliche istituzioni e di collaborare con esse in forme concrete e continuative. Ciò vale in particolare per chi presiede la commissione tracciandone le linee di azione;

b) in secondo luogo, dallo standard operativo della segreteria delle commissioni. Essa non deve limitare la propria attività a « gestire » le commissioni nel senso tradizionale della parola, ma deve elevarsi al ruolo di coadiutore attivo per promuovere, d'intesa con il presidente della commissione, un produttivo sviluppo dei lavori.

Sono sistemi collaborativi questi che, se all'estero rientrano nella prassi normale, in Italia comportano ancora il superamento di riluttanze, prevenzioni e remore di varia natura, in via peraltro di progressiva attenuazione. Occorre, in ultima analisi, che l'operatore dimostri una sincera, concreta volontà di cooperare e che l'ente pubblico dia prova della piena efficienza dei propri servizi.

7. Ma l'auspicata collaborazione fra pubbliche istituzioni e settori economici non dovrebbe rimanere confinata nell'ambito di comparti merceologici ed aree geografiche, o di argomenti specifici. Essa deve poter operare al vertice per una attiva e reale compartecipazione nella trattazione globale dei problemi relativi agli scambi internazionali.

Lo sviluppo dei rapporti commerciali, industriali e di cooperazione tecnica con l'estero presuppone, infatti, una prospezione sistematica e continuativa, congiunturale e previsionale, da realizzare sulla base di un « concerto di apporti », con l'intervento diretto e costante di chi opera nei diversi settori economici e ha conseguito affermazioni e posizioni significative sul mercato internazionale.

Si deve quindi arrivare all'instaurazione di procedure permanenti di consultazione, da attuare sulla base di determinati « terms of reference », anche se, come è naturale, si dovrà mantenere il massimo di flessibilità e libertà di espressione sia ai singoli che alle organizzazioni.

7.1. Di qui l'opportunità di costituire un ristretto organo tecnico pilota, che potrebbe chiamarsi comitato di iniziativa o giunta d'intesa per il programma, sempre a composizione mista (funzionari ed esponenti dei settori produttivi), cui spetti il compito di recepire le conclusioni dei lavori delle commissioni consultive e le istanze provenienti da altre fonti, di elaborarle in un'ottica globale dei problemi e di formulare « ordini del giorno » in vista della convocazione di conferenze per il commercio estero ad alto livello, la cui configurazione dovrebbe essere quella di « udienze » o « hearings », aventi carattere di regolarità, dei maggiori esponenti dei settori economici nazionali.

Con tali conferenze — a condizione che vengano adeguatamente preordinate e organizzate — si verrebbe a realizzare un effettivo « trasferimento di esperienze » in un sistema di comunicazioni a due vie, dalla base imprenditoriale al vertice decisionale politico e tecnico-amministrativo e viceversa. Di ciò si hanno esempi significativi « in primis » negli Stati Uniti, dove il metodo indicato come « trasferimento di esperienze » per prassi consolidata viene applicato e sollecitato — appunto mediante gli « hearings » — al « summit » stesso del potere esecutivo.

7.2. In un ben definito sistema di collegamenti con i competenti dicasteri, l'organo consultivo tecnico centrale, di cui si è detto al punto precedente, dovrebbe fungere da consulente per l'orientamento e l'istruttoria delle consultazioni ad alto livello, cioè degli « hearings ».

E' stato così delineato uno dei compiti di base di tale organo consultivo centrale che, nel sistema ipotizzato, dovrebbe costituire un vero e proprio collegio di esperti: l'organizzazione, d'intesa con gli organi di governo e con l'alta dirigenza pubblica, delle singole conferenze per il commercio estero, nelle quali dovrebbero appunto realizzarsi le procedure di « hearings ».

La programmazione delle sedute e la definizione dei temi comporta infatti un lavoro preparatorio e di consultazione delicato e complesso.

In tale ambito, l'organo tecnico centrale avrebbe quindi funzioni di « steering committee », consolidando le indicazioni, che scaturiranno dagli « hearings », in raccomandazioni dirette alla sfera governativa e in documenti di lavoro per il programma.

In sostanza la proposta tende semplicemente a « organizzare » nei confronti degli organi dello Stato che hanno responsabilità in materia di rapporti economici internazionali, un logico e valido interlocutore che esprima gli interessi, le opinioni, le posizioni dei settori economici nazionali. E appunto scopo precipuo degli « hearings » dovrebbe essere quello di approfondire le « motivazioni » per le scelte di fondo, le quali condizionano la formulazione di proposte coerenti in materia di commercio estero e in particolare di « promotion »; proposte che, a loro volta, tramite gli stessi canali, troverebbero una più adeguata possibilità di concreta realizzazione.

Uno degli aspetti che dovrà essere esaminato, nella sede opportuna e in fase di definizione del metodo, è la utilizzazione di alcuni parametri per la individuazione dei « soggetti » degli « hearings ».

8. Indicati brevemente i modi e i mezzi per collaborare alle scelte governative di fondo, in materia di rapporti economici internazionali, occorre ora esaminare le procedure permanenti del programma, che partecipano invece della sfera tecnica.

Se è vero, come sembra incontestabile, che tali procedure potranno concretarsi e risultare valide solo a condizione che si realizzi un effettivo concerto di apporti tra pubbliche istituzioni e settori economici, ne scaturisce, come logica conseguenza, che nell'ambito metodologico le singole fasi di lavoro prospettate dovranno formare oggetto di un costante e approfondito esame collegiale per pervenire alle sintesi programmatiche.

Emergono così gli stretti collegamenti fra azione programmatica e supporto tecnico avente al vertice l'organo consultivo centrale; collegamenti da attuare, appunto, mediante un sistema a piramide di gruppi di lavoro, operanti su base geografica e settoriale.

La caratterizzazione dell'organo consultivo centrale dovrebbe essere precisa e chiaramente innovatrice, in armonia con le maggiori e rinnovate responsabilità tecniche e decisionali della pubblica amministrazione, realizzando appunto quel concerto e confronto d'idee, fase per fase, indispensabili per la corretta applicazione del metodo di programmazione poliennale.

9. Torna, peraltro, opportuno rilevare come — in vista di queste nuove ed importanti funzioni che, nel quadro degli schemi operativi suggeriti, dovranno essere assolte dalle pubbliche istituzioni — assuma più che mai carattere di viva attualità il problema di assicurare all'ente tecnico del Ministero del Commercio con l'Estero, il quale esercita un'attività di tipo economico-produttivo (produzione di servizi), quelle autonomie giuridiche e funzionali che sole potrebbero ovviare a talune lamentate carenze e rigidità strutturali dell'I.C.E.

Il problema interessa e tocca direttamente i settori produttivi. Esso è stato soltanto evocato, soprattutto per richiamare su di esso, ancora una volta, l'attenzione del Parlamento e del Governo, affinché vengano studiate formule adatte che consentano all'Istituto per il Commercio Estero di adattare i propri quadri ad ogni esigenza promozionale e quindi di strutturare razionalmente la propria attività, senza quegli impedimenti giuridici che condizionano, sia sotto il profilo operativo che sotto quello amministrativo, l'organizzazione statale.

9.1. In questo contesto si ripropone poi l'esigenza di garantire all'Istituto con carattere di continuità — e non già, come avviene attualmente, con provvedimenti di legge soggetti a rinnovazione — i mezzi finanziari indispensabili al suo funzionamento. E' nota, in proposito, la reazione negativa dell'opinione pubblica affiorata nell'estate scorsa a seguito di un ridimensionamento degli uffici I.C.E. all'estero, reso necessario da carenza di mezzi.

10. In vista della necessità di assicurare la piena efficienza funzionale agli schemi operativi, che sono stati ipotizzati, appare infine appropriato raccomandare la costituzione, da parte dei settori economici interessati, di un «fondo iniziative» da destinare a determinati scopi, prevalentemente di studio e di ricerca, considerati di particolare rilievo per una valida formulazione del programma poliennale.

11. L'entusiastica adesione di tutte le categorie economiche al Convegno, promosso dal Ministro per il Commercio con l'Estero e dal Presidente dell'I.C.E., inducono a formulare una raccomandazione agli autorevoli promotori di questa significativa manifestazione, la quale ha dato l'avvio ad una serie di suggerimenti e proposte, che sono contenuti in queste pagine e che sicuramente troveranno più valido completamento in sede di dibattito e di interventi. Ma, ancor più, vedere il Convegno in prospettiva, perché solo nel tempo potranno essere approfonditi e convalidati i motivi di fondo e dimostrata la sua validità concreta.

Per queste ragioni piace in particolare formulare una proposta che si ritiene possa utilmente contribuire alla produttiva continuazione del dialogo, tra istituzioni pubbliche e categorie economiche, che il Convegno susciterà.

11.1. Pertanto, si formula la raccomandazione di rendere periodico questo Convegno, il quale — nelle sue successive edizioni — potrebbe utilmente servire ad un rinnovato confronto d'idee, ad uno scambio di critiche costruttive e all'indispensabile analisi, in sede di consuntivo, dell'azione svolta nel quadro del programma e ad un motivato riesame sia delle impostazioni e delle formule e tecniche adottate, sia delle situazioni di mercato e quindi dei problemi che la produzione deve affrontare per una dinamica presenza italiana all'estero.

Un ciclo che sembra logico, anche perché correlato ai tempi suggeriti per il programma promozionale, potrebbe essere quello del triennio.

Non vi è dubbio che la « istituzionalizzazione » del Convegno per il commercio estero costituirebbe un fatto positivo, suscettibile di imprimere uno slancio nuovo ai suoi protagonisti e insieme determinare un più fiducioso clima tra gli interlocutori. Proprio perché una così vasta e qualificata platea sembra la migliore per allargare e approfondire concretamente la problematica dei rapporti economici con l'estero e i progressi raggiunti nell'adeguamento della situazione italiana, in campo legislativo e tecnico-operativo, a quella dei paesi industriali principali concorrenti.

11.2. Un ultimo suggerimento, che il Convegno potrà eventualmente approfondire, riguarda l'opportunità di studiare le forme più opportune per sviluppare i contatti — sul piano tecnico-informativo — con le organizzazioni straniere che si occupano di attività interessanti i rapporti economici internazionali, con particolare riguardo per quelle dei paesi della CEE, e ciò sia nell'ambito delle istituzioni pubbliche che di quelle private.

11.3. L'impegno postulato dalla materia trattata nel Convegno investe le pubbliche istituzioni così come le organizzazioni private; ma è buona norma guardare all'assetto proprio prima di criticare quello altrui. Sotto questo profilo le organizzazioni private devono responsabilmente esaminarsi, perché l'imperativo di tutti è, e resta, quello di adeguare le proprie strutture organizzative, armonizzandole al livello più alto dell'estero, in modo che la collaborazione delle parti si traduca in apporti effettivi e in reciproca integrazione e quindi si realizzi su posizioni costruttive e di azione effettivamente qualificante.

II. RICOGNIZIONE DELLE AZIONI E TECNICHE DI « PROMOTION »

1. Dopo aver illustrato talune proposte sulla programmazione, intesa soprattutto come metodo o — se si preferisce — come quadro operativo basato su determinate procedure e tecniche, appare opportuno considerare brevemente la tipologia promozionale.

2. Fiere, mostre e manifestazioni affini

2.1. Le relazioni annuali sull'attività dell'I.C.E. illustrano ampiamente il vasto complesso di iniziative attuate dall'Istituto nel campo delle partecipazioni a campionarie straniere e dell'organizzazione di manifestazioni autonome sia di grande prestigio e di notevole impegno finanziario, quali le mostre del tipo « Italia Produce », sia di collaudata validità commerciale, come è il caso delle presentazioni presso grandi magazzini e le mostre organizzate nei « Trade Centers » italiani all'estero.

Non vi è dubbio che, nell'ultimo decennio, l'Istituto per il Commercio Estero ha concentrato i propri sforzi organizzativi nel settore degli allestimenti fieristici e le categorie industriali apprezzano, su un piano complessivo, il grado di efficienza e di specializzazione che è stato raggiunto nel campo in esame.

2.2. Un'indicazione abbastanza significativa sulle dimensioni del programma fieristico scaturisce da una percentuale che, con una certa approssimazione, può essere indicata per il 1966 nel 40% degli stanziamenti globali del Ministero del Commercio con l'Estero per attività promozionali.

Sull'ammontare totale delle disponibilità nel 1966 lo stanziamento sul capitolo delle mostre e fiere all'estero è stato di 3 miliardi e trecento milioni di lire, di cui una quota del 60% circa è stata destinata ad iniziative autonome e di settore, ed una quota del 40% circa per le partecipazioni a mostre campionarie straniere.

Raffrontando gli impegni di spesa assunti nel 1965 con quelli del 1955, si nota negli stanziamenti per il programma fieristico un aumento di 10 a 1, per il quale — se non può escludersi che si sia verificata via via una tendenza alla specializzazione delle mostre, in armonia con i voti espressi dai settori produttivi — è certo che tale tendenza andrebbe ulteriormente incoraggiata e sviluppata. E' noto, infatti, che le fiere campionarie a carattere generale vengono sempre più considerate come iniziative superate e di scarsa qualificazione, perlomeno nei paesi industrializzati e ad alto livello produttivo.

2.3. L'esperienza acquisita dall'I.C.E. in materia di allestimenti fieristici è incontestabile ed è doveroso riconoscere che le organizzazioni pubbliche straniere, le quali svolgono attività similari, in più occasioni hanno preso esempio dall'Istituto per il Commercio Estero.

Non vi è dubbio che queste consolidate affermazioni sono frutto dell'impegno direttivo e finanziario del Ministero del Commercio con l'Estero nel campo in esame e dell'efficienza dell'I.C.E., ma sono anche la risultante di una felice confluenza di capacità tecnico-organizzative cui hanno partecipato in unione di intenti competenze interne ed esterne.

L'Istituto ha il merito di aver attuato un valido coordinamento e di avere svolto un'accorta politica selettiva nei confronti delle società private di allestimento, che di volta in volta vengono chiamate a collaborare alla realizzazione delle singole manifestazioni.

2.4. Entro certi limiti, e pur con talune riserve, si può affermare che il programma fieristico si caratterizza come programma misto pubblico-privato. Vi è qui infatti una partecipazione finanziaria delle singole ditte che è garanzia di interesse alle manifestazioni proposte; occorre tuttavia sviluppare tale collaborazione rendendola operante — attraverso le associazioni di categoria — non solo in fase di attuazione delle singole iniziative ma attivando tale compartecipazione sin dalla fase di scelta e di impostazione di ciascuna manifestazione.

2.5. In questo delicato e complesso settore di attività è stata dunque collaudata con successo una formula mista che è proprio quella alla quale si dovrebbe tendere anche in altre sfere dell'azione promozionale pubblica. In sostanza si tratta di integrare, nei campi di elevata specializzazione, le capacità direttive e l'esperienza del personale dell'I.C.E. con l'apporto di esperti e di qualificate organizzazioni.

2.6. L'esame delle attività dell'Istituto per il Commercio Estero è stato iniziato dal settore fieristico e si è volutamente scelta una tale angolazione dell'indagine in quanto è proprio il programma fieristico quello che offre le migliori possibilità di esemplificazione di talune esigenze che non hanno fino ad oggi trovato applicazione soddisfacente. E in questo quadro non può essere trascurata la necessità di una più attiva e qualificata partecipazione dei settori economici all'impostazione programmatica delle iniziative promozionali attuate dall'I.C.E. con il contributo finanziario del Ministero del Commercio con l'Estero.

In questo quadro organizzativo e programmatico preme anche sottolineare la esigenza di carattere generale di realizzare dei cicli completi per tutte le forme promozionali. Il discorso infatti vale per le fiere come per le altre attività dell'I.C.E. Tuttavia, l'esempio del programma fieristico appare particolarmente suggestivo ed efficace anche per le sue dimensioni.

Cosa significa ciclo completo? Per ciclo completo si intende il complesso delle iniziative poste in atto a monte e a valle di un progetto fieristico, in modo che sia così possibile determinare quegli effetti moltiplicatori che sono essenziali nel campo dell'azione di « promotion ».

Le fiere infatti non devono essere viste come iniziative circoscritte e fini a se stesse. Non vale qui l'esempio del sasso lanciato nello stagno perché, se è vero che in questo caso si ha automaticamente un vasto effetto di propagazione, non altrettanto può dirsi per le attività, che vengono qui esaminate e in rapporto alle quali tale effetto deve essere indotto, cioè determinato, attraverso una successione di azioni tra loro coordinate e adeguatamente studiate.

2.7. Questi accenni si applicano anche alle missioni, alle attività di « public relations » per l'estero, comprendendo in questo termine quanto riguarda l'impiego di mezzi audiovisivi, le campagne di propaganda, nonché per le pubblicazioni e le azioni pubblicitarie in senso stretto, ovviamente a livello istituzionale e quindi ad impostazione collettiva o, se si preferisce, di gruppo.

3. Propaganda e pubblicità

3.1. Nel complesso settore della propaganda e pubblicità si distinguono due parti abbastanza indipendenti tra loro e con caratteristiche autonome: le iniziative pro-

pagandistiche in senso stretto, al limite con la pubblicità, e le iniziative cosiddette « collaterali » alla organizzazione di mostre e fiere, le quali tendono a creare intorno al fatto espositivo un ambiente favorevole e sensibile nei confronti della produzione italiana.

Per entrambi i comparti l'I.C.E. presta la sua opera sia in via autonoma sia di concerto con le categorie produttive.

In questo campo, naturalmente, il confronto con le similari attività di altri paesi è diretto, immediato, periodico e costante; ogni manchevolezza risulta quindi con maggiore asprezza, ma d'altro canto anche gli aspetti migliori sono opportunamente valorizzati dal contesto in cui si presentano.

Sembrirebbe dunque eccessivo insistere sui pregi dell'attività attuata nel campo della propaganda istituzionale da altri paesi, criticando indiscriminatamente quella italiana, così come sarebbe quanto meno reativo voler disconoscere quello che in questo settore viene fatto meglio altrove.

E' vero che i polacchi presentano dei magnifici manifesti con la scuola della loro grafica, che gli inglesi eccellono nella meticolosa preparazione di « settimane britanniche », che i danesi allestiscono nelle capitali più importanti gradevolissimi negozi arredati con il loro artigianato, ma non per questo l'Italia è all'ultimo posto nell'azione promozionale.

3.2. L'attività informativa e di propaganda, svolta dall'Istituto per il Commercio Estero, si concreta nella realizzazione di strumenti specifici quali pubblicazioni periodiche, repertori settoriali e generali, opuscoli illustrativi, materiale pubblicitario vario nelle più diverse lingue, spesso distribuito largamente all'estero a destinatari qualificati.

3.3. La rivista « Italy Presents » — edita dall'I.C.E., con la collaborazione della Confindustria, con cadenza trimestrale, tiratura 80.000 copie, edizioni in tre lingue — dal 1958 porta periodicamente all'estero un panorama vario e sintetico della produzione italiana, in elegante veste tipografica.

La rivista è apprezzata dagli operatori stranieri interessati ai rapporti con l'Italia. Non tutti i paesi concorrenti dispongono di una pubblicazione di questo genere; ma perchè non prendere, da quelli che lo fanno, suggerimenti per sincronizzare questo strumento all'evoluzione verificatasi nella produzione di massa e nei rapporti commerciali internazionali?

Ecco dunque la necessità di aumentare lo spazio, di allargare la parte fotografica rispetto al testo, di ampliare le didascalie per renderle più esaurienti e tecnicizzate, di rivedere le liste dei destinatari per inserirvi coloro che possono essere veramente interessati. Ma soprattutto va rispettata l'esigenza di coordinare i tempi prescelti in modo tale che la rivista possa affiancarsi alle annuali manifestazioni promozionali giungendo in fiera o alla mostra specializzata o nel grande magazzino come veicolo immediato di informazione, ove trovare i nomi delle ditte e l'indirizzo per facilitare il contatto dell'operatore straniero con quello italiano.

3.4. Anche per « Quality », i fascicoli settoriali ormai ben conosciuti ed apprezzati, valgono le considerazioni già fatte, in particolare quelle relative ad una maggiore frequenza e alle « mailing lists » che devono essere effettivamente specializzate per dare al mezzo di informazione, esso pure specializzato, il massimo dell'efficacia.

3.5. Le monografie-catalogo in più lingue dedicate ai principali comparti produttivi italiani hanno raggiunto uno « standard » di notevole precisione; il sistema tabel-

lare — adottato per la nuova collana di repertori settoriali — consente una dettagliata suddivisione merceologica e abbondanza di informazioni. In questo caso il Ministero per il Commercio con l'Estero ha opportunamente riconosciuto l'esigenza di approvare il programma per il triennio 1967-1969. Questa giusta impostazione ha consentito di ridurre notevolmente i costi e i tempi tecnici, in particolare per la rilevazione diretta delle aziende. Valida è stata anche la formula adottata che è appunto quella della « commessa chiusa » ad una società specializzata, la quale risponde di rettamente all'I.C.E. della corretta attuazione del programma nel pieno rispetto delle finalità di ordine generale e delle direttive fissate dal Ministero.

3.6. Una migliore organizzazione è necessaria invece nel campo delle pubbliche relazioni ed in particolare, in questo quadro di attività, nella preparazione di servizi giornalistici sull'Italia da inserire in quotidiani e riviste economiche estere di larga diffusione e nella realizzazione di programmi di propaganda istituzionale in collaborazione con agenzie specializzate locali sui mercati ad elevata capacità di assorbimento.

Infatti, per questo tipo di iniziative, altrettanto importante quanto l'oculata scelta dei mezzi di diffusione è l'acquisizione continua e sistematica delle notizie, la loro trasposizione in forma giornalistica e l'immediata distribuzione ai canali informativi prescelti.

Si tratterebbe di istituire un centro di raccolta, elaborazione e diramazione del materiale informativo, una sorta di industria trasformatrice della materia grezza (notizia) nel manufatto (l'articolo da pubblicare); per fare questo occorre assicurarsi la congiunta collaborazione tra istituzioni pubbliche, organizzazioni di categoria e gli uffici stampa dei grandi complessi industriali, sia per costituire il centro stesso che per dare al materiale immesso nel centro e poi diramato all'esterno un orientamento di specializzazione geografica e settoriale al fine di aumentare al massimo l'efficacia potenziale dell'informazione pubblicata.

3.7. Purtroppo, all'estremo tecnicismo raggiunto dai moderni metodi di propaganda e quindi alla conseguente specializzazione dei relativi strumenti, non fa riscontro altrettanta specificazione nelle « voci » di bilancio dei competenti dicasteri.

Infatti lo Stato, tramite gli organi ministeriali interessati a questa materia, determina annualmente quanto denaro pubblico possa essere speso nell'organizzazione di mostre e fiere, nell'effettuazione di missioni e di indagini di mercato, nella conduzione degli uffici I.C.E. all'estero, ma non fa altrettanto per le numerose attività che confluiscono nella dizione generale « propaganda, pubblicità e relazioni pubbliche ».

Il risultato è che i servizi operativi di questo settore sono costretti a realizzare le iniziative inserendole in altri capitoli di spesa che non sono mai tanto larghi da poter far posto a ciò che spesso è considerato superfluo.

Ne discende tutto un meccanismo di valutazioni che deforma l'aspetto reale delle cose e fa della propaganda, pubblicità e pubbliche relazioni, alle quali i « budget » delle imprese destinano ormai da tempo elevate percentuali di investimento sul complesso dell'economia aziendale, una parente povera che deve elemosinare qui e là i fondi per realizzare modeste iniziative e buon per lei che non se ne può fare a meno del tutto.

Questo per quanto riguarda in un certo senso le istituzioni, ma non basta.

3.8. Una volta ottenuto l'inserimento nelle voci di bilancio, bisogna approntare gli strumenti più moderni ed efficaci e in questa fase è indispensabile avvalersi della collaborazione coordinata e organizzata di un gruppo di grafici, disegnatori, pubblicitari, architetti che offra sui mercati esteri, attraverso i manifesti murali, i dépliants,

le copertine delle riviste, i pannelli decorativi, l'immagine di un'industria italiana sì specializzata, competitiva, efficiente, ma anche nuova, piacevole, moderna.

3.9. Quanto è stato detto finora può valere anche per l'altra parte della distinzione pre-messa a questo capitolo della relazione e cioè per le iniziative cosiddette « collaterali ».

Queste iniziative possono essere di vario genere, dalle degustazioni di vini alle conferenze di un noto saggista, dai viaggi-premio in Italia alle proiezioni cinematografiche e alle sfilate di moda. La casistica degli « special events » si può dire trovi il suo limite nella capacità di organizzazione e di inventiva; sovente poi il successo dipende dalla possibilità, e molto dall'abilità, di assicurare all'« avvenimento » la partecipazione attiva di un autorevole patrocinatore.

Sono tutte attività queste, le quali, già valide in se stesse, acquistano maggiore risalto se organizzate in concomitanza con manifestazioni più strettamente commerciali, come mostre e fiere o quindicine italiane, sia per creare intorno alla mostra una maggiore area di interesse sia per allargare la conoscenza dell'Italia da parte del pubblico straniero; dai prodotti esposti alla mostra ad una più vasta realtà culturale, artistica, sociale e di costume.

E' opinione diffusa, e le ben note « British Weeks » lo confermano, che creare un'atmosfera, un ambiente omogeneo e favorevole alla ricezione del messaggio commerciale è tanto importante quanto la buona organizzazione della mostra e la qualità dei prodotti esposti.

Per questo anche le attività collaterali non devono essere campo di esercitazioni episodiche, ma settore di iniziative studiate in profondità, sottoposte accuratamente ad una articolata programmazione ed attivate con la massima attenzione e tempestività, naturalmente con il costante ausilio di una ben concertata propaganda, perchè possano effettivamente svolgere il proprio ruolo di informazione e di prestigio-riciamo di insieme per il prodotto italiano.

4. Informazioni generali di mercato

4.1. L'acquisizione di elementi conoscitivi sulle caratteristiche, esigenze e possibilità di un mercato è la base di partenza per una qualsiasi attività promozionale. Tali elementi possono servire a formare un giudizio sulla realtà di un mercato nei suoi aspetti globali e di insieme ed in tale quadro si inseriscono:

— la pubblicazione da parte dell'I.C.E. di « monografie geografico-economiche » e di « guide pratiche per l'esportatore », che sono il risultato di missioni di studio compiute da funzionari del Ministero del Commercio con l'Estero e dell'Istituto;

— la rassegna dei mercati, che appare sul bollettino dell'I.C.E. « Informazioni per il commercio estero » e che è predisposta in base alla consultazione della stampa italiana ed estera e dei rapporti degli uffici commerciali all'estero.

4.2. In merito a questo tipo di informazioni, che rivestono notevole interesse per le aziende, si deve sottolineare la sentita esigenza, da parte degli operatori, di una sempre maggiore specializzazione commerciale ed industriale delle notizie, in particolare per quanto riguarda quelle raccolte dalle missioni di studio.

In questo quadro sarebbe opportuno approfondire la possibilità di una collaborazione fra I.C.E. e agenzie d'informazione dotate di adeguata strumentazione tecnica (rete capillare di telescriventi, radiotrasmittitori, ecc.), analogamente a quanto avviene nella Germania Federale, e ciò allo scopo di realizzare quella tempestività nel reperimento e nella distribuzione delle notizie che la crescente dinamica dei mercati esige.

Anche interessante sarebbe la realizzazione di una « lettera all'esportatore », concepita come un documento breve e di facile lettura con notizie riportate in forma schematica, giusto per polarizzare l'attenzione del lettore. A quest'ultimo proposito va rilevata la scarsa simpatia dell'azienda media per voluminose documentazioni.

4.3. Con riferimento all'aspetto psicologico, sarebbe auspicabile l'organizzazione, a fini informativi e di dialogo, di un maggior numero di riunioni e di incontri fra rappresentanti delle pubbliche istituzioni ed operatori economici.

5. Informazioni settoriali di mercato

5.1. Oltre ad essere il risultato della consultazione, effettuata al centro, di pubblicazioni estere specializzate, esse sono per lo più il frutto di indagini merceologiche svolte direttamente sui mercati stranieri. Tali indagini possono essere realizzate:

— dagli uffici I.C.E. all'estero e dagli uffici commerciali delle rappresentanze diplomatico-consolari (vanno qui ricordate le interessanti « schede merceologiche »);

— da agenzie specializzate;

— da apposite missioni di studio a carattere settoriale.

E' il tipo di notizia indubbiamente più utile, che maggiormente si adegua alle moderne esigenze di informazione riferita a prodotti singoli o a produzioni omogenee.

5.2. Molto apprezzate sono le indagini di mercato affidate dal Ministero del Commercio con l'Estero ad associazioni di categoria o svolte da funzionari ministeriali e dell'I.C.E. con l'ausilio di esperti industriali.

6. Informazione specializzata

6.1. Tale informazione si riferisce a materie specifiche e si può articolare nei seguenti tre gruppi:

— legislazione valutaria e doganale. Il servizio offerto dall'Istituto per il Commercio Estero è senz'altro buono, quando è prestato a seguito di richieste particolari. Potrebbe viceversa essere studiata una migliore forma di diffusione, che attualmente avviene tramite il bollettino settimanale dell'Istituto;

— trasporti e comunicazioni. Le notizie che può fornire l'I.C.E. in questo campo si possono ritenere rispondenti alle esigenze informative in materia di trasporti interni; delle lacune si riscontrano invece in materia di trasporti all'estero;

— aste e appalti. Il sistema di segnalazione di bandi di gara per forniture ed appalti all'estero è suscettibile di notevole miglioramento, soprattutto ove si potesse risolvere il problema del reperimento delle notizie e della tempestività della loro diffusione, nonché quello dell'acquisto dei capitoli, quando questi siano molto costosi.

Per la raccolta delle notizie sarebbe molto utile poter contare su una rete di informatori che segnalino i bandi di gara prima della loro pubblicazione sulla stampa locale; in questo campo potrebbe essere proficuamente realizzata una collaborazione tra l'I.C.E. e gli altri enti interessati.

7. Missioni italiane all'estero ed estere in Italia

7.1. Oltre alle missioni di studio più sopra esaminate, vi sono qui da considerare quelle di operatori economici italiani all'estero che hanno per obiettivo di promuovere ed intensificare i rapporti diretti e personali tra operatori nazionali e stranieri al fine di un ampliamento degli scambi e della creazione o del potenziamento di basi operative all'estero; esse vengono organizzate dall'I.C.E., su incarico del Ministero del Commercio con l'Estero.

7.2. Vi sono poi le missioni estere in Italia; sia quelle promosse e finanziate dal Ministero degli Affari Esteri; sia quelle a carattere prevalentemente tecnico-economico (giornalisti, « buyers », missioni settoriali, ecc.) spese dal Ministero del Commercio con l'Estero e organizzate dall'I.C.E.

7.3. Per quanto concerne le missioni di operatori all'estero si raccomanda:

— una loro maggiore qualificazione, sia sotto l'aspetto merceologico (missioni settoriali o limitate a pochi settori di maggiore interesse in rapporto alle caratteristiche e potenzialità dei mercati da visitare) che sotto quello della selezione delle aziende e dei loro rappresentanti;

— una più accurata preparazione iniziale — spesso, dato l'elevato numero di missioni e lo scarso tempo a disposizione, ciò non è possibile; inoltre una maggiore collaborazione in questa fase, da parte degli uffici commerciali delle rappresentanze diplomatiche, sul piano tecnico-operativo, sarebbe di particolare utilità;

— una migliore diffusione dei risultati delle missioni presso gli operatori che non vi hanno potuto partecipare (maggiore tempestività nella predisposizione delle relazioni conclusive, riunioni collegiali; importanza del fatto che l'azienda inserita nella missione non vi partecipi per il solo proprio tornaconto e che quindi sia designata a rappresentare — per quanto possibile — anche gli interessi di altre aziende aventi produzioni similari o complementari — adottando cioè una formula di raggruppamenti « ad hoc » e, al limite, dell'intera categoria);

— l'organizzazione di missioni con finalità specifiche; ad esempio: prospezioni di mercato in ambiti preventivamente definiti, come piani di sviluppo e progettazioni, e indagini sul livello tecnico-organizzativo delle similari industrie straniere.

7.4. Circa le missioni estere in Italia, va sottolineata l'opportunità che esse integrino sempre di più quelle italiane all'estero per quanto concerne i paesi a commercio di Stato.

Va inoltre rilevata l'utilità di questo tipo di missioni, soprattutto se la loro programmazione avvenisse in base a precise e ponderate scelte merceologiche e di mercato, più che secondo criteri di carattere politico o contingente.

8. Uno dei problemi di fondo, il quale è emerso nel corso di una rilevazione diretta a mezzo interviste, che è servita di base per la sintesi ricognitiva sullo stato attuale dell'attività svolta dalle pubbliche istituzioni per la promozione dei rapporti economici con l'estero, si ritiene possa essere individuato in un certo squilibrio strutturale derivante dall'accelerazione delle spinte interne ed esterne determinate dal ritmo crescente dei rapporti internazionali cui non ha fatto riscontro un contemporaneo e sufficiente adeguamento delle strutture pubbliche e dei programmi.

La rilevazione ha chiaramente indicato che occorre rendere più aggressiva e razionale l'azione promozionale nel suo complesso, qualificandola rapidamente nei diversi settori d'intervento.

E' questo un compito che investe sia le istituzioni pubbliche sia le organizzazioni che rappresentano le categorie produttive. Se si ha riguardo alla fin troppo lamentata, e non sempre a ragione, rigidità delle strutture pubbliche (situazione questa di certo non modificabile almeno nel breve periodo) va anche detto che l'attuale inadeguatezza di mezzi organizzativi, tecnici e finanziari non è prerogativa italiana; anche nei sistemi stranieri si riscontrano carenze e vischiosità.

Forse in Italia, più che altrove, si rileva una pericolosa stagnazione dell'intero fronte promozionale; occorre creare l'ambiente adatto per promuovere e costantemente rinnovare lo slancio immaginativo, capace di concentrarsi su significative basi tecniche ed organizzative e ad adeguati livelli di finanziamento.

Per questo appare essenziale la ricerca di correttivi immediati, anche nella forma di soluzioni provvisorie o di ricambio, tenuto conto dell'incontestabile ritardo di adeguamento delle strutture amministrative italiane, rispetto a quelle di nazioni con una tradizione ormai consolidata e di lontane origini nel campo del commercio internazionale.

8.1. Se si è d'accordo sulle premesse, occorre studiare in concreto su quali linee si possa pensare di intervenire non da ultimo per alleggerire la pressione che si fa sempre più pesante da parte dei settori economici sulle pubbliche istituzioni.

Con ciò le aziende e le loro organizzazioni non vogliono disconoscere il costante sforzo di adeguamento alle nuove esigenze della « promotion » fatto dalle pubbliche istituzioni in una situazione organizzativa, tecnica e finanziaria certo non facile, che consente solo limitatissime possibilità di manovra.

8.2. La deficienza di quadri tecnici, rispetto ad altri paesi di più radicata vocazione industriale, e i pesanti controlli di ordine amministrativo ritardano il razionale concretamento degli interventi di natura promozionale e sovente determinano incomprensioni tra l'azione che gli operatori e le pubbliche istituzioni svolgono in questo campo.

In una prospettiva di medio termine e in attesa di quelle impegnative riforme della pubblica amministrazione che costituiscono un postulato della stessa politica di piano, sembra che l'unica strada percorribile sia quella di sussidiare, laddove l'esigenza e l'urgenza sono maggiori, i quadri pubblici con esperti tratti dalle organizzazioni più qualificate, dalle professioni, unitariamente ad un più coraggioso ricorso, così come già efficacemente attuato in alcuni settori dell'attività promozionale pubblica, ad organizzazioni specializzate e tecnicamente attrezzate mediante « commesse chiuse » o « package deals ». Queste indicazioni non devono in alcun modo essere interpretate come impostazioni alternative a quelle attuali, ma devono essere correttamente viste come un primo avviamento a soluzioni non ipotizzabili nel breve periodo e pertanto valide esclusivamente sul piano tecnico-operativo e insieme a carattere sperimentale.

8.3. L'aspetto centrale su cui è opportuno insistere è che il concentramento dei modi e mezzi dell'azione programmatica dipende ed è in funzione di esigenze di razionalizzazione e quindi di specializzazione dell'azione stessa. Esigenze che pongono necessariamente ai primissimi gradini della scala prioritaria tanto i mezzi quanto gli organi che dovranno provvedere all'attuazione del programma. Da ciò l'auspicio che, sotto il profilo tecnico e operativo, tali organi possano essere sussidiati e integrati da esperti.

Appare essenziale che la fase decisionale, la quale attiene ai pubblici poteri, abbia a determinarsi attraverso precise motivazioni soprattutto di carattere economico, alla cui individuazione potrà appunto risultare determinante il tessuto di esperti che do-

vrebbe essere espresso in primo luogo da organizzazioni industriali e da imprese manifatturiere di avanguardia nonché dai settori terziari modernamente attrezzati.

Se vi sarà volontà di imboccare questa strada, che sembra l'unica percorribile senza dannosi ritardi ed anche senza creare ipoteche di lungo termine alle stesse istituzioni pubbliche, cui di buon grado i settori economici riconoscono particolari esigenze di ordine generale e specifiche insostituibili competenze, si potrà guardare più fiduciosamente all'immediato avvenire sia sotto il profilo del metodo che delle tecniche, sia per quanto riguarda in particolare un più meditato e valido accertamento preventivo e perseguimento di obiettivi nell'impostazione ed attuazione degli interventi promozionali.

Non è ovviamente compito del Convegno individuare le singole soluzioni in rapporto a progetti specifici e alle stesse tradizionali componenti dell'azione promozionale pubblica. In questa sede è soltanto possibile indicare il quadro generale prospettico e in relazione ad esso formulare determinati auspici, confidando nella buona disposizione della pubblica amministrazione per una più effettiva compartecipazione di organizzazioni e aziende alle attività promozionali pubbliche.

III. LA STRUMENTAZIONE DELLA « PROMOTION » CON PARTICOLARE RIGUARDO ALLE NUOVE FORME E TECNICHE

1. In stretta connessione con quanto è stato illustrato nella ricognizione sulle azioni e tecniche di « promotion », è sembrato opportuno raccogliere alcuni suggerimenti intesi a diversificare ed accrescere il « potenziale » promozionale e gli incentivi psicologici che, soprattutto tramite la pubblicità istituzionale, la propaganda collettiva e l'informazione generale e di prestigio e di quella specializzata, hanno il compito di raggiungere in forme sistematiche, sul mercato internazionale, il maggior numero possibile di operatori economici nel minor tempo possibile e con la massima concentrazione realizzabile nello spazio « merceologico » inteso come area territoriale e commerciale.

Il termine « nuove forme » va comunque inteso in senso relativo, poiché è ben raro che un'iniziativa promozionale sia veramente nuova ed originale, quanto meno sotto il profilo della tecnica adottata, mentre può esserlo per i metodi di organizzazione, per i prodotti cui è riferita, per l'area geografica in cui viene realizzata. In questo senso, dunque, va inteso quanto forma oggetto delle pagine che seguono il cui scopo è soltanto quello di offrire materia di orientamento e di discussione in sede di Convegno.

2. Organizzazione di un servizio di informazioni commerciali per l'estero

2.1. In questo campo, alla luce dell'evoluzione delle tecniche di informazione e delle situazioni di mercato, appare urgente condurre una concreta attività di « merchandising » su base di specializzazione e di capillare penetrazione commerciale nei confronti dei mercati stranieri di maggiore interesse.

Questa esigenza è da porre soprattutto in rapporto alla crescente massa di richieste di elenchi di ditte nazionali da parte di operatori stranieri interessati a importare determinati prodotti italiani. Non va trascurata l'importanza di questo problema e la necessità che tutte le richieste vengano sollecitamente e adeguatamente trattate.

E' noto quanto altri paesi industriali facciano in questo settore con notevole impegno di mezzi finanziari ed organizzativi. L'iniziativa altrui conferma quindi che il problema è urgente e merita, per le sue dimensioni, di essere affrontato in un adeguato quadro organizzativo.

2.2. Volendo dare, in linea di prima approssimazione, una dimensione quantitativa al progetto, limitatamente alla campagna « Buyers' guide » si potrebbe prevedere una distribuzione annua di circa 200.000 « mailing pieces ».

Un piano di queste dimensioni richiede, ovviamente, alcuni investimenti iniziali, ad esempio:

— per attrezzature (elaborazione elettronica e sistema di fotocomposizione dei dati di carattere anagrafico, produttivo e commerciale sulle oltre 36.000 aziende esportatrici italiane, che sono per la stragrande maggioranza di piccole e medie dimensioni);

— per indirizzari specializzati dei destinatari stranieri, per settore merceologico e per paese.

Sono ben noti la difficoltà e il costo che comportano la creazione e la manutenzione di un efficiente indirizzario — estremamente mutevole per composizione e attività — comprendente alcune centinaia di migliaia di nominativi. Peraltro va considerata l'enorme importanza e valore, per moltissimi fini promozionali, di « mailing lists » di questo genere.

2.3. Tenuto presente che ogni azione promozionale pubblica è condizionata dalla collaborazione attiva degli operatori, si dovrà preventivamente accertare in quale misura l'organizzazione di tale servizio di informazioni per l'estero potrà collegarsi e proiettarsi nel vivo dell'attività commerciale. A integrazione di ciò e nei limiti obiettivi nei quali si possono prevedere come realizzabili, potranno anche risultare utili le iniziative intese a promuovere la realizzazione — e in una certa misura la standardizzazione — dei cataloghi delle ditte in lingue estere e, per alcuni settori, anche di listini prezzi, quotati secondo gli usi commerciali dei mercati di sbocco.

Un rapido adeguamento della letteratura commerciale alle moderne esigenze di « marketing » dovrebbe rappresentare l'impegno e il corrispettivo delle aziende all'ingente investimento pubblico che richiede l'organizzazione di una centrale di informazioni su prodotti e produttori.

3. L'informazione industriale e tecnica per l'estero

3.1. L'informazione industriale e tecnica per l'estero comprende un vasto e delicato campo di attività nel quale Inghilterra e Germania, per citare solo due casi, si sono impegnate da tempo con notevole successo.

I lusinghieri risultati conseguiti in questi paesi sono stati resi possibili dalla diretta partecipazione delle categorie produttive. Le organizzazioni industriali e le aziende hanno infatti sviluppato e consolidato forme di collaborazione, assidue e concrete, dirette ed indirette; come è dimostrato, fra l'altro, dal fortissimo numero di abbonamenti sottoscritti, i quali vengono così a rappresentare un rilevante sostegno finanziario.

Colmare il divario esistente potrebbe forse sembrare impresa troppo vasta e onerosa, tuttavia sarebbe già un fatto importante sostituire alla sporadicità ed alle incertezze, che hanno caratterizzato sino ad oggi gli interventi in questo settore, un indirizzo impostato sull'adozione di tempestivi, adeguati e fra loro coordinati provvedimenti ed iniziative.

3.2. Un settore promozionale di cui occorre raccomandare il maggiore sviluppo è quello che abbraccia l'azione di propaganda all'estero del prodotto italiano mediante pubblicazioni e audiovisivi. E in questo quadro appare interessante riproporre lo studio di campagne pubblicitarie collettive all'estero, specializzate per settori di produzione — pur conoscendo le notevoli remore di ordine psicologico e le evidenti difficoltà tecniche insite in tali progetti. Oltremodo utile sarebbe anche una maggiore informazione agli operatori sui « media » più efficaci utilizzabili nei singoli mercati.

3.3. Evidentemente, il potenziamento delle campagne di propaganda del prodotto italiano all'estero non può realizzarsi attraverso un programma generale valido per tutti i paesi. Se i principi ispiratori sono gli stessi, le linee di azione variano col variare dei mercati.

Nel campo propagandistico in genere è necessario che le diverse forme abbiano una specificazione molto estesa e una diffusione capillare opportunamente preordinata. Ma soprattutto è necessario che esse abbiano un carattere continuativo e « martellante », condizione questa indispensabile per il loro successo.

3.4. Così, ad esempio, mentre il progetto, illustrato nel punto 2., è da considerare non esclusivamente ma prevalentemente destinato ai mercati altamente industrializzati dell'Europa occidentale ed extra-europei, per i paesi in via di sviluppo, invece, potrebbe ipotizzarsi la pubblicazione periodica di « numeri unici » di basso costo e a forte tiratura dedicati ai grandi comparti produttivi della meccanica e dell'elettromeccanica, della progettazione edilizia e ingegneria civile, con particolare riguardo alle realizzazioni italiane all'estero.

Un'altra serie di pubblicazioni di notevole suggestione potrebbe essere dedicata alla « cultura italiana nel mondo ». Anche in questo caso la materia dovrebbe essere la più ampia possibile, comprendendo tutto ciò che ha rapporto con la cultura e la circolazione delle idee (arti figurative, letteratura, cinema, teatro, libri, eventualmente disegno industriale, architettura, ecc.).

3.4.1. Per quanto riguarda il disegno industriale in particolare, gli architetti e i grafici italiani hanno raggiunto risultati eccellenti nella difficile soluzione di problemi inerenti all'armonizzazione delle esigenze estetiche e funzionali dei più disparati prodotti; sembrerebbe quindi opportuno valorizzare e diffondere all'estero — ove purtroppo l'Italia è ancora troppo spesso collegata a immagini superate e non sempre di buon gusto — le nuove linee e le nuove forme.

3.4.2. Il programma prospettato rappresenta la proiezione e il completamento, su linee di maggiore concretezza promozionale, di iniziative già attuate e di altre in corso di realizzazione. Si tratta ora di approfondire, allargare e specializzare l'informazione industriale, cercando di stabilire un dialogo con gli ambienti più qualificati dei paesi in via di sviluppo e di quelli industrializzati.

In sintesi, scopo del programma è:

- informare per creare domanda nelle zone in via di sviluppo;
- valorizzare la tecnica e il prestigio italiani sia in tali aree che nelle nazioni ricche.

3.5. Più che verso la ricerca, forse vana di tecniche nuove singolarmente considerate, lo sforzo di razionalizzare e diversificare l'azione di « promotion » dovrebbe essere orientato verso la concezione e attuazione di progetti coordinati e di largo respiro, per quell'esigenza di armonizzazione, collegamento, omogeneità, che traspare in questa relazione come indispensabile per tutto il complesso settore promozionale dei rapporti commerciali, industriali e di cooperazione tecnica con l'estero e ciò sia da parte degli organismi pubblici competenti che delle categorie produttive interessate.

In questa visuale sono da considerare le indicazioni che seguono; si tratta, per così dire, di una « selezione promozionale », la quale potrà forse offrire taluni spunti validi a coloro che saranno preposti alla redazione del programma e all'organizzazione e pratica attuazione delle singole iniziative.

4. Centri dimostrativi e punti vendita collettivi all'estero, prevalentemente per i prodotti della meccanica

In diversi paesi in via di sviluppo, sono sorti, per iniziativa nipponica, dei centri per l'incremento delle esportazioni giapponesi di macchinari vari; essi svolgono anche attività di guida, di consulenza tecnica e di « after service ». Questi centri sono dotati di una sala di esposizione, dove vengono tenute mostre speciali che hanno come oggetto l'industria giapponese delle macchine. Vengono organizzate, inoltre, mostre mobili nelle principali zone dei paesi di competenza di ciascun centro.

Si ricorda, a questo proposito, che iniziative simili sono state proposte sin dal 1962 da alcune associazioni industriali.

5. Esperti industriali

La rete commerciale italiana all'estero risulta tuttora inadeguata sia per quanto riguarda il numero degli uffici, che il loro organico e ciò nonostante l'aumento dei « trade commissioners » dell'I.C.E. E' questo però un problema che si pensa debba essere visto in una prospettiva di medio termine, anche perché è opportuno mantenere una sufficiente mobilità delle risorse finanziarie disponibili. Da ciò la necessità di graduare gli impegni di bilancio nell'impianto fisso.

Nell'attuale situazione vi è solo un correttivo che potrebbe essere immediatamente adottato e che comporterebbe un onere non eccessivo da parte dello Stato, dato che una parte dei costi verrebbe sostenuta dai settori industriali interessati.

Si tratterebbe di inviare presso gli uffici commerciali, previa attenta selezione dei mercati, degli esperti industriali ai quali affidare funzioni di affiancamento specializzato delle attività espletate dall'ufficio commerciale.

Naturalmente, in quei mercati ove non esistono uffici commerciali italiani, questa formula potrà risultare di difficile attuazione, soprattutto per motivi di costo, dato l'elevato onere afferente all'impianto fisso e che potrebbe essere eventualmente sostenuto solo nel quadro di un rapporto associativo che accomuni più aziende.

In questo caso, infatti, il singolo esperto dovrebbe organizzarsi autonomamente quale rappresentante di un'associazione di categoria o di un raggruppamento di aziende e svolgere la sua opera di « ricercatore di affari » e di prospezione del mercato.

Questa formula, che è già stata riconosciuta valida da alcuni settori della meccanica, potrebbe trovare immediata attuazione qualora fosse possibile assicurare un contributo alle attività da svolgere all'estero; ad esempio, a titolo di propaganda, rappresentanza e viaggi, ricerche di mercato.

A tale proposito valga l'esempio offerto dalla Francia che, dopo la entrata in vigore del Trattato di Roma, ha ristrutturato le sue attività promozionali all'estero e, tra le iniziative di particolare rilievo adottate, ha deciso e attuato il rafforzamento dei propri uffici commerciali all'estero anche con l'integrazione di elementi estranei all'amministrazione pubblica.

6. Organismi promozionali misti

Per quanto riguarda la Germania Federale, un'iniziativa che ha dato buoni risultati e che per la sua natura appare interessante è il « German American Trade Promotion Office », il quale ha la sua prestigiosa sede centrale a New York, nell'Empire State Building.

Questa organizzazione ha efficacemente contribuito a promuovere il commercio tedesco di esportazione nel Nord America. Essa viene finanziata in parte dal Governo e in parte dall'industria privata e vi partecipano le maggiori associazioni tedesche di categoria. E' soprattutto quest'aspetto che va sottolineato e che richiama altri organismi misti di notevole rilievo inglesi, svedesi e giapponesi. L'attività svolta riguarda soprattutto ricerche di mercato, assistenza operativa, tecnica e commerciale, propaganda istituzionale, collaborazione all'organizzazione di mostre e fiere e diffusione di pubblicazioni tedesche in lingua inglese.

7. « Promotion » e organizzazione commerciale

7.1. Giova porre in rilievo che le iniziative promozionali, affinché diano i frutti sperati, devono poter gettare il loro seme su un terreno reso fertile da una efficiente organizzazione commerciale.

« Promotion » e organizzazione commerciale sono strettamente e vicendevolmente collegate. Una mostra campionaria, una missione di operatori all'estero, ad esempio, non possono considerarsi proficue, se non ne è scaturito il consolidamento di schemi di organizzazione commerciale già impostati o l'avvio di una concreta azione di « merchandising ».

7.2. Queste considerazioni richiamano la necessità di un graduale adeguamento della struttura mercantile italiana a quella dei maggiori concorrenti europei, che collocano sui mercati esteri aliquote elevate non solo della produzione nazionale, ma anche di paesi terzi. Il modello è quello delle società straniere, non già di semplice intermediazione, ma operanti spesso in proprio, con attrezzate basi di appoggio su mercati esteri e talvolta con una capillare rete distributiva diretta. Sostenute da banche specializzate e pertanto in grado di finanziare anche operazioni abbinata di import ed export di notevole entità e complessità, queste organizzazioni rappresentano strumenti di penetrazione efficienti, specie nelle vaste aree in via di sviluppo.

7.3. Se si considera il notevole frazionamento delle attività produttive nazionali, cui concorrono in misura preminente le unità aziendali minori, appare evidente l'utilità — soprattutto per il medio e piccolo industriale e per l'artigiano — di potersi avvalere dell'assistenza di case commerciali, adeguatamente attrezzate e specializzate nel commercio d'importazione e di esportazione.

Società mercantili con solide e dinamiche basi operative all'estero possono, infatti, svolgere una funzione preziosa, specie in vista della necessità di rafforzare le

posizioni commerciali italiane sui mercati in via di sviluppo. E in questo quadro va anche accennato all'interesse, prevalente per il settore commerciale, di cercare di recuperare almeno in parte quelle aliquote non trascurabili delle esportazioni nazionali che si dirigono ai paesi d'oltremare attraverso le grandi imprese mercantili straniere.

Il problema è senza dubbio complesso e di non facile soluzione. Si tratta, infatti, di contrapporre a potenti organizzazioni estere, che si trovano nella favorevole condizione di disporre di impianti da tempo ammortizzati e di larghe riserve accumulate durante le dominazioni coloniali, strutture mercantili valide, legate alla produzione da rapporti di collaborazione duraturi e non occasionali. Come ha insegnato la passata esperienza, il problema di fondo, che è anche quello di più difficile soluzione, consiste nella ricerca di talune agevolazioni che contribuiscano ad assicurare, alle case italiane specializzate nel commercio con l'estero, condizioni per quanto possibile competitive.

Da ciò l'opportunità che lo Stato ponga allo studio una serie di misure, quali ad esempio:

— agevolazioni creditizie per poter impostare operazioni, anche abbinate, a più largo respiro;

— facilitazioni fiscali, sotto forma di «franchigia», per un congruo periodo di avviamento durante il quale la nuova società commerciale dovrà effettuare ingenti investimenti con aleatorie prospettive di utili di esercizio;

— assistenza delle pubbliche istituzioni in campo promozionale, in modo da affiancare programmi ed attività di penetrazione su mercati stranieri nei quali la compagnia mercantile si sia impegnata nell'interesse e per conto di un gruppo di aziende produttrici.

7.4. Quest'azione di sostegno appare tanto più necessaria in quanto il raggio di azione delle case mercantili d'oltremare si è ormai esteso dal settore tradizionale dei beni di consumo immediato a quelli dei beni di consumo durevole e dei beni strumentali, sui quali si concentra, in misura prevalente, la richiesta dei paesi in via di sviluppo. Ciò comporta la creazione di impianti ed attrezzature tecniche più complesse (con centri di addestramento, depositi di parti di ricambio, officine di riparazione), nonché iniziative promozionali penetranti e di costo elevato (show-rooms, dimostrazioni pratiche, campagne pubblicitarie, ecc.).

Sono indicazioni queste di interessanti possibilità operative che si ricollegano e integrano quanto è detto in altra relazione, sulla creazione di forme coordinate nella vendita all'estero.

Non vi è dubbio, infatti, che l'esistenza di organizzazioni commerciali qualificate, le quali possano servire in forme valide gli interessi di gruppi di produttori nel campo dell'esportazione, è da considerare come un fatto positivo, suscettibile di determinare sviluppi costruttivi anche sul piano di quella proficua collaborazione fra azione pubblica e iniziativa privata nel campo della « promotion », che il Convegno mira a stimolare.

8. La cooperazione tecnica come strumento di « promotion »

8.1. Occorre accennare, infine, ad uno strumento di « promotion » indiretta che ha assunto in questi ultimi tempi un crescente rilievo specie nei rapporti con i paesi in via di sviluppo: la cooperazione tecnica.

Essa rappresenta senza dubbio una delle forme più moderne e incisive adottate dagli Stati industriali per la « promotion » a lungo termine della penetrazione economica e commerciale nelle aree in via di sviluppo.

La cooperazione tecnica tende a fronteggiare la carenza di esperti e tecnici nei paesi sottosviluppati e, sotto questo profilo, è a buon diritto inquadrata nella filosofia degli « aiuti ».

L'Italia impegna nella cooperazione e assistenza tecnica bilaterale una cifra di circa sei miliardi annui (si prescinde in questa sede dalle quote versate dall'Italia agli organismi multilaterali) che si concreta in:

- a) concessione di borse a studenti e « stagiaires »;
- b) finanziamento di scuole umanistiche e professionali nei paesi in via di sviluppo;
- c) invio di esperti e tecnici;
- d) contributi a studi, piani e progettazioni di interesse dei paesi sottosviluppati.

8.2. Dal punto di vista promozionale, la cooperazione tecnica in sintesi significa nelle quattro forme suindicate:

8.2.1. la preparazione di tecnici di paesi emergenti in ambienti industriali italiani, ove essi si formeranno e perfezioneranno con l'evidente conseguenza di conoscere ed apprezzare la capacità organizzativa e tecnica delle industrie e la qualità dei prodotti italiani;

8.2.2. la diffusione della cultura italiana umanistica e tecnica;

8.2.3. la conoscenza diretta da parte degli enti pubblici e privati dei paesi in via di sviluppo, di esperti italiani e, per contro, la presa di coscienza da parte dei tecnici dei problemi economici delle aree in via di sviluppo;

8.2.4. la diretta partecipazione italiana a studi, piani e progettazioni suscettibili di determinare, in un secondo tempo, interessanti possibilità di commesse di beni strumentali e impianti industriali.

8.3. I sei miliardi cui si è accennato sono tutti tratti da fondi pubblici e amministrati dal Ministero degli Affari Esteri.

All'attuale impostazione della cooperazione tecnica governativa si elevano i seguenti rilievi:

8.3.1. la somma di sei miliardi è da troppi anni stazionaria; essa è insufficiente a fronteggiare la concorrenza degli Stati industriali più agguerriti;

8.3.2. fra i vari tipi di cooperazione tecnica non esiste ancora un sufficiente coordinamento — nonostante la costituzione, presso il Ministero degli Affari Esteri — del Comitato per la cooperazione tecnico-economica internazionale. Ciò dipende dalla assoluta carenza di personale del Ministero degli Affari Esteri addetto a questo importantissimo settore di attività. Pochissimi funzionari, pur valorosi, non possono competere con quanto si fa in Inghilterra, Francia, Germania, Belgio e altri paesi ove esistono addirittura ministeri, commissariati e istituti addetti unicamente a questa funzione. Occorre inoltre sottolineare che per identici motivi viene necessaria-

mente a mancare un adeguato coordinamento della cooperazione tecnica con le iniziative industriali italiane nei paesi in via di sviluppo.

8.3.3. Per quanto concerne il dettaglio delle quattro forme di cooperazione tecnica indicate si rileva che:

- a) esiste un'eccessiva prevalenza di borse culturali rispetto alle borse tecniche;
- b) le scuole mantenute o sussidiate dall'Italia all'estero sono circa 160, ma troppo limitato è il numero delle scuole professionali;
- c) il numero degli esperti e tecnici inviati in missione di assistenza tecnica è troppo esiguo a causa degli scarsi fondi disponibili (700 milioni annui);
- d) i contributi a studi, piani e progettazioni sono troppo esigui (300 milioni annui) in rapporto alla grande importanza promozionale che i progetti studiati possono assumere. Si lamenta inoltre l'assenza di criteri di priorità e norme di attribuzione dei contributi stessi.

8.4. Anche in relazione alle molteplici pressioni esercitate dagli Stati che maggiormente cooperano nella lotta al sottosviluppo, è necessario che si determini, nelle sedi appropriate, una maggiore consapevolezza della delicata funzione cui la cooperazione tecnica è destinata nella promozione della penetrazione economica e commerciale nelle aree emergenti e da ciò tragga ragione per istituire una forma più efficace e aggiornata di coordinamento da realizzare con un adeguato meccanismo « ad hoc », sulla scia di quanto viene fatto dai paesi che rappresentano i maggiori concorrenti industriali dell'Italia.

Da quanto precede discende anche la necessità di rendere operanti adeguate procedure di consultazione con gli ambienti industriali interessati a questo settore di attività, che va assumendo importanza sempre crescente.

9. A conclusione di queste note, si desidera esprimere il più ampio apprezzamento all'Istituto per il Commercio Estero per la valida e appassionata assistenza prestata ai redattori, non da ultimo mediante una complessa indagine sulle organizzazioni e attività estere nel campo della « promotion », condotta in collaborazione con i servizi commerciali all'estero.

Esigenze di spazio non hanno consentito, se non in minima parte, di utilizzare l'abbondante documentazione, che peraltro è servita di proficuo orientamento per la stesura di questo capitolo. E' certo però che sarebbe di grande interesse coordinare tutto il materiale raccolto in una pubblicazione, edita a cura dell'I.C.E. Si potrebbe così disporre di un prezioso strumento d'informazione e di lavoro, trattandosi di un indispensabile ausilio e concreto punto di riferimento per quanti saranno chiamati ad approfondire e avviare a soluzione i grandi temi organizzativi e di metodo, che necessariamente questa relazione ha potuto soltanto sfiorare.

Documento di lavoro sul tema III°:

L'allineamento concorrenziale delle aziende esportatrici

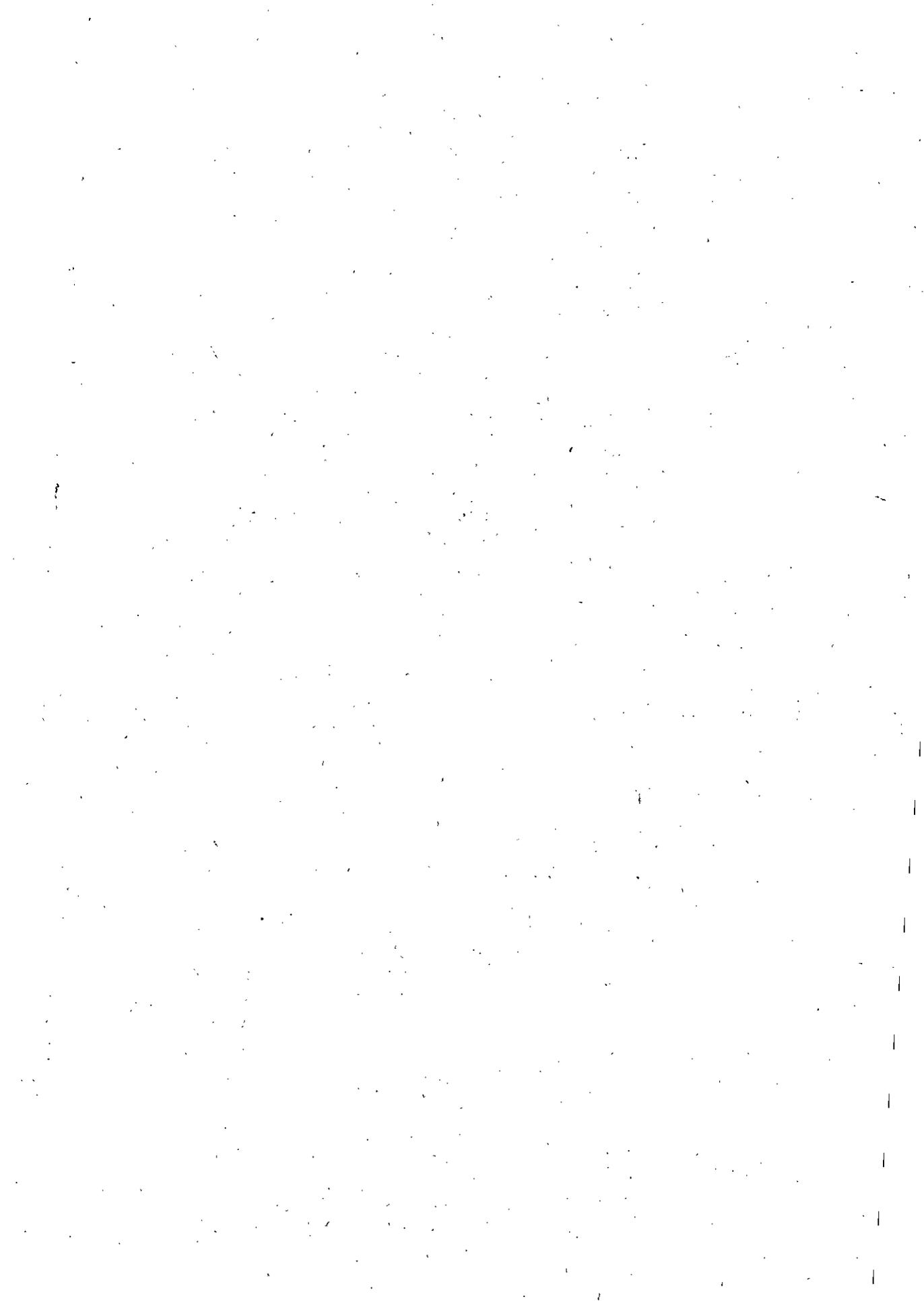
GRUPPO DI REDAZIONE:

ROMOLO ARENA - GIUSEPPE DELLA TORRE - MAURO
FERRANTE - ENRICO GANDOLFI - MANLIO GER-
MOZZI - NINO MARIANI - FERNANDO MONTAGNANI -
MAURIZIO PARASASSI - ALBERTO PARENTI - ANTO-
NIO PEDINELLI - IVO PETRELLI - GIULIO PUGLIESE -
PAOLO ROGERS - PIETRO SAVINI.

Il documento verrà presentato al Convegno

dal Prof. Giuseppe PETRILLI

Presidente dell'I.R.I.



PREMESSA

E' indubbio che l'allineamento concorrenziale delle aziende esportatrici non è un problema a sé stante, ma va sempre in ultima analisi ricondotto all'efficienza dell'apparato produttivo nazionale, la quale rimane per il sistema economico italiano, caratterizzato da una sostenuta dinamica di apertura verso l'estero, la condizione base dello sviluppo.

Tuttavia, la complessità del fenomeno dell'esportazione e delle condizioni in cui si svolgono i rapporti economici internazionali, pone — per così dire a valle del tradizionale fattore qualità-prezzo — una molteplicità di fattori aggiuntivi che, seppure variamente collegati alle capacità tecniche, finanziarie e organizzative del sistema nel suo complesso, si presentano di norma, in tutto o in parte, indipendenti dall'efficienza produttiva delle aziende.

Ricadono in questo ambito i problemi della fiscalità, del credito, delle infrastrutture esportative, della disciplina e procedure doganali, delle forme associative per la esportazione. Ad essi si aggiunge il processo tecnologico innovativo, che pure ha specifici riflessi sull'attività di esportazione, benché, rispetto agli altri aspetti, sia più intimamente connesso con la condizione base dell'efficienza produttiva del nostro sistema economico.

Questi fattori aggiuntivi, legati alla meccanica del commercio con l'estero, sono venuti assumendo, specie in questi ultimi anni, un tale peso da influenzare, ormai in misura sempre notevole e talvolta determinante, la concorrenzialità internazionale delle aziende.

Nel loro insieme, questi fattori si traducono oggi in una complessa problematica che merita una trattazione autonoma, giacché rappresenta il contenuto preponderante di una politica economica estera in linea con i tempi, il cui compito è di perseguire, intervenendo adeguatamente su tutti gli aspetti, coerenti direttrici di azione per lo sviluppo degli scambi.

La trattazione che segue si propone di offrire al riguardo alcune indicazioni essenziali, passando in rassegna i fattori sopra menzionati, esaminandone le componenti economiche, tecniche e politiche per una valutazione della loro portata attuale e potenziale.

Un aspetto — ricorrente nel contesto della trattazione — merita però di essere sottolineato in sede di premessa: quello finanziario.

Gli inconvenienti nel funzionamento dei molti strumenti di cui si vale l'esportazione derivano spesso da mancanza di organicità o carenza negli interventi finanziari dello Stato. Ciò induce a credere che ancora non si traggono le debite conseguenze dal fatto che l'esportazione, come qualsiasi altro processo economico, ha un suo costo, la cui copertura — così per la parte spettante allo Stato come per quella spettante alle aziende — va considerata un investimento produttivo di ordine prioritario per lo sviluppo economico del paese.

Sembra quindi che soltanto su questo ordine di idee possa fondarsi una valida politica della spesa pubblica nei campi qui esaminati, e v'è da auspicare che questa politica trovi stabile inquadramento nella programmazione nazionale, se uno dei compiti di quest'ultima è di predisporre le misure e i mezzi per promuovere lo sviluppo del sistema secondo gli obiettivi previsti.

I. IL TRATTAMENTO FISCALE ALL'ESPORTAZIONE

1. Considerazioni generali

La fiscalità costituisce, da un lato, un fattore esterno alle facoltà di controllo dell'operatore e, dall'altro, grava, come è noto, fortemente sulla formazione dei costi e dei prezzi.

Si può in merito indicare che la pressione fiscale e parafiscale totale raggiunge in Italia circa un terzo del reddito nazionale. Le imposte indirette, quelle cioè che più compiutamente rimangono nei costi di produzione, rappresentano in Italia il 60% del gettito tributario globale (Francia: 57%; Inghilterra: 48%; Belgio: 47,4%; Germania: 42,5%; Paesi Bassi: 33%). Notevole è altresì l'incidenza della parafiscalità per numerosi prodotti industriali, che pagano anche per altri settori e che contengono alte percentuali di lavoro. In complesso l'onere fiscale e parafiscale che rimane più direttamente conglobato nel prezzo del prodotto può oscillare intorno al 25%. Ciò oltre all'influenza dell'imposizione diretta.

Può pertanto valutarsi l'importanza rivestita per l'esportazione da un idoneo sistema fiscale.

Al riguardo, va detto che il principio « le imposte non si esportano » (nel senso che imponendo ogni Stato importatore le sue imposte di consumo e di vendita sul prodotto importato, lo Stato esportatore non può lasciarvi contemporaneamente conglobate le proprie) è oggi, nella sua evidenza, formalmente riconosciuto. Purtroppo, tuttavia, nel sistema fiscale italiano tale principio è attuato parzialmente e malamente, soprattutto in confronto all'atteggiamento di altri paesi, nostri potenti concorrenti.

Non può, invece, sfuggire la necessità che il nostro sistema fiscale si attui nel modo più consono all'allineamento concorrenziale delle aziende esportatrici; e ciò, non intaccandone le fondamentali finalità, ma piuttosto traducendone con la massima funzionalità la logica e la funzione.

2. Gli oneri fiscali

Va qui ricordata, nei suoi principali aspetti, la situazione corrente in Italia.

Nel corso degli ultimi anni, l'Amministrazione finanziaria ha provveduto a taluni sostanziali miglioramenti alle procedure per il rimborso dei diritti sui prodotti esportati: ci si riferisce in particolare alla procedura del discarico agli effetti del rimborso dell'I.G.E., nonché all'adozione di nuove bollette (A/55 - Serie Speciale).

Ciò ha reso possibile — in teoria — un'apprezzabile riduzione dei tempi tecnici per la percezione del rimborso in quanto, soprattutto con il rinvio dell'omologazione previa ad un momento successivo al pagamento dei diritti, si è consentito un risparmio di tempo che mediamente può essere valutato sui 6-8 mesi.

Tuttavia, nonostante tali miglioramenti procedurali, le aziende esportatrici non hanno usufruito, se non in minima parte, di concreti e sostanziali benefici agli effetti del conseguimento delle somme spettanti a titolo di ristorno: ciò a causa della persistente insufficienza degli accreditamenti via via disposti dall'Amministrazione finanziaria a favore delle competenti Intendenze di Finanza.

Nell'intento, infatti, di contenere formalmente il disavanzo di bilancio, si è lar-

gamente fatto ricorso all'artificio contabile di indicare negli stati di previsione della spesa somme largamente inferiori al reale fabbisogno (sia pure con la riserva mentale di provvedere successivamente a coprire la differenza con erogazioni suppletive); ne è derivata una cronica carenza di mezzi che ha costretto il Ministero delle Finanze ad adottare, nella ripartizione dei fondi alle Intendenze, una politica di voluto contenimento, con gravi inconvenienti sulla funzionalità di questo strumento chiave della nostra legislazione promozionale.

La logica conseguenza di tale prassi è il formarsi, presso tutte le Intendenze o quasi, di un considerevole volume di arretrato, in quanto, pur procedendosi alla liquidazione delle domande dal punto di vista amministrativo (non senza gravi sforzi a causa della generale carenza di personale), le relative pratiche rimangono « in sofferenza » per la insufficienza degli accreditamenti disposti dall'Amministrazione centrale.

Malgrado gli snellimenti procedurali, pertanto, non è stata realizzata una riduzione dei tempi per la restituzione dei diritti spettanti, che erano e rimangono assai lunghi (in genere superiori ad un anno).

Si tratta di un problema la cui soluzione non può essere ulteriormente differita, giacché è pur troppo evidente la negativa incidenza che la discontinuità e la lentezza del circuito del rimborso possono avere sul regime finanziario delle aziende interessate, non senza ripercussioni sul tono dei programmi di vendita all'estero, di cui è nota la complessità e onerosità.

Ciò vale soprattutto per le piccole e medie industrie, data la generale limitatezza dei margini di profitto all'esportazione: il mancato, pronto recupero delle somme spettanti a titolo di rimborso, che a volte superano persino il margine di profitto, costituisce motivo di grave remora ai fini del proseguimento dell'attività esportatrice.

Non sembra che la necessità di eliminare gli inconvenienti denunciati richieda ulteriori dimostrazioni. Va però osservato che, qualunque sistema d'imposizione venga applicato (e ciò vale anche per quanto esposto più oltre, a proposito dell'I.V.A.), gli stessi inconvenienti potranno ripresentarsi, qualora manchino soddisfacenti direttive di politica finanziaria, indispensabili ad un funzionamento *certo, costante e rapido* del meccanismo fiscale.

E' quindi auspicabile che il problema trovi al più presto soluzione (insieme ai molti altri aspetti finanziari dell'esportazione) al livello appropriato, che è solo quello della politica economica generale, nel quadro della programmazione quinquennale: giacché la sostenuta dinamica del fenomeno esportativo fa escludere che si possa trovare una soluzione senza criteri sistematici di intervento, poggiati su previsioni coerenti con lo sviluppo del sistema.

3. L'armonizzazione fiscale nella CEE

Per quanto riguarda il futuro, ai fini dell'allineamento concorrenziale delle aziende esportatrici in campo fiscale, si pone la prospettiva, ormai immediata, dell'armonizzazione prevista in materia nell'ambito del Mercato Comune Europeo.

Fiscalità e parafiscalità non devono costituire una remora all'esportazione, in particolare a quella diretta verso i mercati altamente industrializzati, data l'incidenza determinante, in quest'area, del fattore prezzo. Tutti i problemi comuni all'esportazione verso tale categoria di mercati tendono naturalmente a presentarsi in forma particolarmente incisiva sul mercato comunitario, dove l'affermazione ulteriore della nostra industria sarà in buona misura condizionata all'efficacia dei nostri strumenti promozionali, che dovranno assicurare la parità di condizioni dei nostri operatori rispetto alla concorrenza europea.

Va qui ricordato che non è in gioco una semplice unione doganale, ma una integrazione economica, e che questo obiettivo non potrà essere realizzato senza un'integrazione delle diverse strutture economiche attraverso l'avvicinamento graduale dei relativi quadri legislativi.

In questo contesto, le legislazioni fiscali sono destinate a giocare un ruolo di grande importanza, poiché la fiscalità farà sentire la propria influenza nella realizzazione di politiche comuni in molti campi (agricoltura, trasporti, energia, politica congiunturale, circolazione dei capitali, ecc.).

Una graduale armonizzazione dovrebbe condurre, in ultima analisi, ad una vera e propria politica fiscale comunitaria, da applicarsi nella nuova dimensione economica risultante dall'integrazione europea.

In tale prospettiva, gli Organi comunitari hanno per tempo dedicato la loro attenzione a tutti i campi dell'imposizione fiscale, diretta e indiretta.

Per quanto riguarda le imposte dirette, si può accennare a titolo di esempio che potrà porsi, a scadenza più o meno lontana, il problema dell'adozione di un'imposta sulle società basata su criteri comuni, in relazione alla influenza che questo elemento potrà esercitare sulla localizzazione degli investimenti industriali in un mercato finanziario armonizzato.

Da parte italiana, anche in relazione a tali esigenze, è da auspicare che la riforma tributaria attualmente allo studio consenta in futuro di operare, senza dannose forzature, gli eventuali adattamenti che potranno richiedersi nell'ambito comunitario.

Si spera, in particolare, in un sistema più semplice ed elastico che maggiormente aderisca ai risultati economici dei singoli esercizi in modo da rendere più esattamente valutabile l'onere fiscale.

4. L'imposta sul valore aggiunto (I.V.A.)

Nel quadro anzidetto, si pone peraltro in via prioritaria ed immediata, per l'Italia, il problema della riforma delle imposte dirette ed è vivamente attesa la trasformazione dell'attuale I.G.E. in un'imposta sul valore aggiunto.

La Commissione CEE ha infatti predisposto due direttive — sulle quali si sono già espressi il Parlamento europeo e il Comitato economico e sociale — aventi lo scopo di far introdurre in tutti i paesi della CEE un sistema comune di tassa sul valore aggiunto, in forza del quale dovrebbe venire applicata un'imposta generale sul consumo esattamente proporzionale al prezzo dei beni e servizi, quale che sia il numero delle transazioni intervenute nel processo di fabbricazione e di distribuzione allo stadio del commercio al dettaglio.

I principali aspetti della riforma in questione possono così riassumersi:

4.1. *Scadenze.* Il passaggio al sistema dell'IVA imporrà, anche da parte degli operatori, adattamenti psicologici e tecnici di una certa portata. In particolare, si renderà necessario, da parte delle aziende interessate, assicurare comunque la base contabile richiesta per il computo dei tributi.

E' pertanto indispensabile che il nuovo sistema sia attentamente studiato, per ridurre al minimo le complicazioni che di norma accompagnano l'applicazione di innovazioni in un campo delicato come quello fiscale. Le scadenze proposte, se non verranno variate (la riforma dovrebbe entrare in vigore il 1° gennaio 1970), lasciano invece un margine alquanto ristretto, ove si consideri che l'IVA è in funzione in Francia dal 1954, e beneficia della lunga esperienza applicativa, e che in Germania la stessa riforma è stata studiata per 10 anni da un Comitato scientifico e dibattuta con le categorie interessate.

4.2. *Funzionalità.* Una ben realizzata imposta sul valore aggiunto dovrebbe consentire agli esportatori l'integrale ed automatico sgravio degli oneri fiscali gravanti sui prodotti, evitando alle aziende:

a) i già richiamati inconvenienti amministrativi e burocratici del sistema in atto;

b) l'immobilizzo, per lungo tempo, di somme che potrebbero essere meglio utilizzate a favore del ciclo produttivo.

Sotto lo stesso profilo, occorre inoltre rilevare che l'adozione dell'IVA dovrebbe contribuire ad una semplificazione del nostro sistema tributario attraverso il conglobamento nella nuova imposta di una serie di tributi che oggi gravano sulla produzione e che non vengono rimborsati all'esportazione (imposte indirette diverse dalla IGE): anche qui si tratta di porre le nostre aziende in posizione di parità con quelle straniere.

Dette imposte hanno una notevole incidenza sul prezzo e il loro mancato rimborso colpirebbe l'operatore italiano nella sua concorrenzialità sia sui mercati d'esportazione che sul mercato interno.

Il conglobamento in questione dovrà quindi essere attentamente esaminato ed è comunque auspicabile che il qualificato parere delle categorie operatrici possa essere tenuto in debito conto nella determinazione del nuovo regime.

4.3. *Riflessi sull'attività e la struttura produttiva.* L'adozione dell'IVA consentirebbe alle aziende di ogni tipo e dimensione di ottenere lo sgravio integrale degli oneri corrispondenti agli attuali gravami di IGE, che oggi non sempre vengono rimborsati nell'effettiva misura in cui hanno inciso sul processo produttivo, con danno tanto maggiore quanto minore è il grado di concentrazione delle aziende; i prodotti delle aziende minori, infatti, vengono realizzati attraverso un maggior numero di passaggi e subiscono, quindi, una maggiore incidenza dell'imposta a cascata.

Importanti, positivi risultati si avrebbero inoltre sul piano della razionalizzazione della produzione, e precisamente: agevolare i rapporti di subfornitura, attualmente penalizzati dall'imposta a cascata, permettendo alle imprese subfornitrici di partecipare, anche indirettamente, alle correnti di esportazione e agevolando la specializzazione delle aziende nella produzione più consona alla loro dimensione; favorire la concentrazione di produzioni similari occorrenti a più aziende in stabilimenti adeguatamente attrezzati pur lasciando in vita le singole aziende con il loro spirito di intrapresa; le loro capacità tecniche e inventive, il loro dinamismo, il che è reso oggi difficile da un sistema di tassazione che grava sui singoli passaggi dei prodotti.

4.4. *Aliquote e modalità d'applicazione.* La determinazione dell'aliquota o delle aliquote della nuova imposta è di vitale importanza, dato il suo riflesso economico sui vari settori. La fissazione delle aliquote richiede pertanto approfonditi studi di perequazione: è anche, e soprattutto, qui auspicabile che l'Amministrazione fiscale senta la voce dei settori economici interessati; ad evitare il crearsi di indebiti scompensi settoriali del nuovo regime d'imposizione.

Quanto alle modalità d'applicazione, va soprattutto menzionato il problema della tassazione, nell'ambito del nuovo regime, dei beni di investimento, data la particolare importanza, in Italia, di un opportuno trattamento specifico di questa partita, in relazione alla necessità di favorire gli investimenti e le industrie nascenti.

In conclusione, gli esportatori italiani auspicano che, accettato il principio dell'armonizzazione dei regimi nazionali di fiscalità indiretta:

a) si crei, attraverso l'armonizzazione, una effettiva « indifferenza » del carico dell'imposizione indiretta rispetto alla circolazione delle merci agevolando l'incremento degli scambi comunitari e garantendo, contemporaneamente, sotto l'aspetto fiscale, la maggiore competitività alle attività industriali di tutti i paesi membri;

b) il nuovo sistema di tassazione indiretta sia tale da mettere i produttori italiani in condizione di parità, dal punto di vista fiscale, con i concorrenti esteri;

c) tale armonizzazione venga attuata nei termini ragionevolmente più opportuni, facendo sì che la formulazione del nuovo sistema, tenendo presente le esigenze operative, riduca per quanto possibile, in fase applicativa, la gravosità del passaggio dal vecchio al nuovo regime.

5. Gli oneri parafiscali

Non minore importanza ai fini concorrenziali riveste, infine, il problema degli oneri sociali a carico dell'impresa; i nostri costi industriali, infatti, sono oggi gravati da oneri sul lavoro che incidono fortemente sulle possibilità di esportazione.

Al riguardo, va rilevato che svariati oneri gravanti sul lavoro non hanno il carattere di complemento alla retribuzione (che solo può giustificarne l'addossamento ai costi di produzione), ma sono delle vere e proprie imposizioni fiscali, in quanto si prefiggono fini di carattere generale. Detti oneri, come tali, dovrebbero essere equamente ripartiti su tutta la collettività, e non incidere, invece, sul costo del lavoro, tanto più se limitatamente ad alcuni determinati settori produttivi.

Tale concetto è ben chiaro in altri paesi, che pongono a carico dello Stato percentuali degli oneri sociali ben più elevate che non in Italia. La distinzione fondamentale tra « previdenza » e « assistenza » — e tra i soggetti che devono sopportare i relativi oneri — deve pertanto essere sollecitamente e coerentemente attuata se si vuole evitare di porre la produzione italiana in condizione di netto sfavore rispetto ai concorrenti esteri.

La situazione è lontana dal rispondere a queste esigenze.

Prima dei provvedimenti di « fiscalizzazione » a suo tempo adottati, circa l'84% dei fondi a copertura degli oneri sociali dell'industria era a carico degli imprenditori, mentre solo il 16% veniva suddiviso tra i lavoratori e lo Stato (in Inghilterra, ad esempio, il carico relativo sull'imprenditore era del 22%, sullo Stato del 52% e sul lavoratore del 26%).

E' quindi assolutamente necessario che il processo iniziato in Italia dallo Stato, per il trasferimento degli oneri sociali a carattere fiscale sulla collettività, sia mantenuto.

Il primo, timido accenno di parziale fiscalizzazione degli oneri sociali era stato, appunto, attuato con l'esplicita intenzione che esso dovesse costituire una fase iniziale verso l'integrale realizzazione di quella distinzione di cui si è detto. Va precisato che, in seguito al provvedimento in questione, si era fiscalizzato il 14% degli oneri sul lavoro, mentre in numerose occasioni è stata proposta una percentuale finale del 50%; pur ammettendo riserve su tale obiettivo massimo (potendo la fiscalizzazione di determinati oneri sociali urtare contro i nostri impegni comunitari), è indubbio che la percentuale del 14% lascia ancora un ampio margine per la determinazione di una giusta aliquota. Inoltre, l'alleggerimento in parola è stato in buona parte riassorbito dagli incrementi degli altri contributi, conseguenti ai generalizzati aumenti della base imponibile e cioè delle retribuzioni, intervenuti dal 1963 al 1965.

Eppure, malgrado tali obiettive condizioni, e lungi dal proseguire sulla strada appena imboccata, in base a recenti orientamenti l'industria italiana è stata nuovamente gravata, in tutto o in parte, degli oneri che erano stati assunti dallo Stato nell'ultimo biennio.

Si tratta evidentemente, anche in questo caso, di una carenza di chiare direttive di politica finanziaria, che impedisce di fissare misure di carattere permanente e progressivo, come invece richiesto dalla natura strutturale e fortemente dinamica del fenomeno esportativo.

Ma va soprattutto ricordata, anche qui, l'esigenza che determinate impostazioni di politica fiscale, come quella in esame, ricevano debita cittadinanza fra le politiche governative di intervento e di stimolo all'attività produttiva ed esportativa in uno stabile quadro programmatico.

II. L'ASSICURAZIONE E IL FINANZIAMENTO DEI CREDITI ALL'ESPORTAZIONE

1. Considerazioni generali

L'assicurazione e il finanziamento dei crediti sono diventati strumento fondamentale della politica di sviluppo delle esportazioni e la loro importanza continuerà ad accrescersi. Questo dato di fatto è la conseguenza di fenomeni che dominano l'evoluzione del commercio estero, dei quali è bene ricordare qui gli aspetti salienti:

1.1. *Ambito internazionale.* Il finanziamento delle esportazioni industriali verso i paesi in via di sviluppo è, da un lato, problema di interesse reciproco per paesi esportatori e importatori, dall'altro, sta creando tensioni che mettono in pericolo l'ordinato progresso degli scambi.

Per entrambi gli aspetti parlano le cifre.

Secondo stime dell'ONU, il fabbisogno d'importazione di beni strumentali da parte dei paesi in via di sviluppo raggiungerà nel '75 i 6 miliardi di dollari, cui si aggiungeranno quote sempre maggiori di importazioni industriali correnti. Si combinano qui, in termini di cooperazione economica internazionale, l'allargamento degli sbocchi alla produzione industriale e gli obiettivi di sviluppo delle economie arretrate.

D'altro lato, l'indebitamento cumulativo dei paesi in via di sviluppo, secondo stime parziali, ha raggiunto nel '65 i 27 miliardi di dollari, con un carico annuo per ammortamento e interessi, prossimo ai 3 miliardi di dollari, che si accresce del 13% all'anno, più rapidamente della capacità di pagare (prodotto nazionale o proventi da esportazione), e rischia di annullare completamente, entro i prossimi 15 anni, il flusso netto degli aiuti ufficiali.

In questo contesto, il problema dei crediti all'esportazione si pone in termini contraddittori. L'intensificarsi della concorrenza fra i paesi fornitori, il parallelo appesan-

tirsi della posizione debitoria dei paesi acquirenti, nonché l'interesse politico allo sviluppo dei rapporti con il terzo mondo, spingono verso la concessione di facilitazioni creditizie sempre più liberali.

Gli inconvenienti di tale tendenza sono gravi (distorsioni concorrenziali fra paesi fornitori; diseconomia di scelta per i paesi acquirenti; anomalie e tensioni nel circuito di finanziamento dei crediti, nei paesi erogatori; rifinanziamenti; ecc.), senza che, peraltro, le migliori condizioni di credito dei fornitori alleggeriscano sensibilmente lo indebitamento dei paesi acquirenti.

Ciò malgrado, come mostra l'esperienza di questi anni, una disciplina limitativa dei crediti all'esportazione è ostacolata dalla difficoltà di distinguere tali crediti dai prestiti cosiddetti d'assistenza, data l'intima fusione tra obiettivi commerciali e politica d'aiuti.

D'altra parte i crediti all'esportazione hanno raggiunto un incremento netto annuo di oltre 700 milioni di dollari; criteri limitativi troppo rigidi rischiano di restringere un importante canale di finanziamento degli scambi, non facilmente sostituibile, da parte di molti paesi erogatori (fra cui l'Italia), con altre più onerose forme di aiuto; inoltre, urterebbero contro l'interesse combinato di fornitori e acquirenti, e mancherebbero quindi di realismo.

Pertanto — almeno finché nuove soluzioni, di cui si dirà più oltre, non mutino la situazione — la salvaguardia della posizione concorrenziale degli operatori sui nuovi mercati rende necessario un continuo allineamento, rispetto alla concorrenza estera, del sistema di assicurazione e di finanziamento dei crediti all'esportazione, soprattutto nell'ambito del medio e del lungo termine.

Anche a questo proposito parlano le cifre. I limiti a suo tempo concordati dall'Unione di Berna sono ampiamente superati: estensione della dilazione a 8-10-15 anni; riduzione, e in molti casi annullamento, delle quote d'acconto; contenimento del tasso di interesse sotto il livello di mercato mediante contributi statali; finanziamento delle spese in valuta locale.

Ciò è stato anche facilitato dal continuo perfezionamento e potenziamento dei sistemi nazionali di copertura assicurativa statale dei rischi ordinari e speciali, che ha spesso costituito la premessa per un più intenso intervento degli istituti finanziatori, privati e pubblici, nel campo del credito all'esportazione (progressivo ampliamento dei plafonds globali di garanzia, adozione di polizze differenziate per aderire alle esigenze specifiche delle varie categorie operatrici, riduzione dei premi assicurativi, estensione della quota di garanzia, concessione di garanzie dirette alle banche con copertura incondizionale dei rischi, ecc.).

Ha inoltre fortemente contribuito agli sviluppi in questione la concorrenza esercitata, nel finanziamento delle esportazioni, dai prestiti pubblici legati (Eximbank di Washington, Sezione III dell'Export Guarantee Act britannico, Istituto per la Ricostruzione tedesco) e, soprattutto, la politica di condizionamento degli aiuti finanziari USA (« buy American »), che ha pesantemente influenzato gli orientamenti generali nel campo in esame. La commistione di politica d'aiuti e promotion commerciale si è inoltre tradotta in accorgimenti tecnici (crescente ricorso ai crediti finanziari all'acquirente estero, abbinamento di prestiti intergovernativi a crediti all'esportazione, ecc.) che rendono ancor più difficili eventuali interventi disciplinatori.

1.2. *Ambito nazionale.* L'importanza del credito a medio e lungo termine nella politica di sviluppo delle esportazioni, va posta inoltre in relazione all'obiettivo di accrescere il peso relativo, nella composizione delle nostre esportazioni, delle produzioni di più complessa lavorazione (settore meccanico, in prima linea i beni strumentali).

Questa positiva evoluzione merceologica del nostro commercio estero non risulta dotata di una dinamica *autonoma* sufficientemente vivace e costante e deve pertanto essere incentivata mediante il credito all'esportazione.

Si tratta infatti di produzioni che non trovano di norma sul mercato interno uno sbocco sufficiente a sostenere il volume di attività necessario a garantire il mantenimento della concorrenzialità delle imprese, sia sul mercato interno che su quello internazionale.

Al settore dei beni strumentali è inoltre legata l'attività di molte industrie collaterali: l'incentivazione creditizia all'esportazione ha pertanto un'incisiva funzione anti-congiunturale (sostegno del livello d'occupazione, in fasi recessive; arginamento del deficit commerciale, in fasi di rilancio degli investimenti).

Sotto il profilo geografico, il sostegno delle forniture a pagamento dilazionato — prevalentemente dirette ai paesi in via di sviluppo — risponde all'esigenza di una migliore distribuzione delle nostre correnti di esportazione su un più largo numero di mercati, rendendole nel complesso meno sensibili a fluttuazioni congiunturali nei paesi importatori. Questo ultimo fattore, infatti — condizionante nel caso dei mercati industriali — può essere relativamente superato, nel caso dei paesi in via di sviluppo, dalla concessione di facilitazioni di pagamento.

Una politica di incentivazione creditizia può tradursi pertanto, per il settore merceologico considerato e date le caratteristiche dei mercati di prevalente destinazione, in un margine addizionale di espansione esportativa.

Infine, l'area merceologica attuale di applicazione dell'assicurazione e del finanziamento dei crediti all'esportazione tende ad allargarsi ad altre categorie di prodotti, in particolare a quello dei beni di consumo durevoli.

Il ricorso di questo settore alle forniture a pagamento dilazionato è stato finora assai limitato; è però fin d'ora prevedibile che la situazione sarà, a scadenza più o meno breve, molto diversa.

La progressiva saturazione dei mercati tradizionali imporrà infatti la ricerca di nuovi sbocchi verso i paesi in via di sviluppo, e quindi un impegno di gran lunga più intenso dello strumento creditizio per l'attuazione dei programmi di vendite all'estero.

A quanto precede, si aggiunge il grande interesse ad intensificare l'applicazione delle facilitazioni assicurative e creditizie al campo dei lavori all'estero e delle progettazioni, sia dal punto di vista prestigio e « penetrazione tecnica », sia da quello economico (aggancio fra esecuzione dei lavori e successive forniture destinate al progetto).

2. Le caratteristiche del sistema italiano rispetto ai principali sistemi esteri e alle esigenze operative

Quanto sopra ricordato mette in chiara luce non soltanto la necessità di un adeguato sistema di assicurazione e finanziamento dei crediti per fronteggiare le tendenze prevalenti in campo internazionale, ma anche e soprattutto, al di là di una impostazione puramente difensiva, l'esigenza di impiegare sistematicamente la politica del credito all'esportazione come strumento di manovra della nostra dinamica esportativa.

E' invece noto che per entrambi gli aspetti è finora mancata nel sistema italiano una soddisfacente soluzione, benché la vigente legge 635 abbia a suo tempo costituito un notevole passo avanti rispetto alla precedente regolamentazione.

2.1. Assicurazione. Benché i principali inconvenienti si siano manifestati nel campo del finanziamento dei crediti, va ricordato che anche alcune limitazioni e lacune in campo assicurativo hanno in certa misura contribuito ad ostacolare un più intenso ricorso, da parte delle varie categorie esportatrici italiane, allo strumento creditizio.

2.1.1. *Plafond assicurativo.* Il sistema del plafond annuale — a parte la strozzatura creatasi a suo tempo per l'accumulo di domande nelle more dell'entrata in vigore della legge 635 — non ha determinato in pratica sensibili difficoltà, benché la necessità di incrementare a più riprese il limite massimo delle garanzie non abbia mancato di generare incertezze circa l'accesso ai benefici di legge, inducendo spesso ad un abnorme afflusso di richieste di affidamento preventivo, che ha certamente appesantito l'amministrazione della gestione.

Diversa è la situazione nei principali paesi concorrenti, dove la fissazione di plafonds largamente eccedentari, o di carattere rotativo, oppure al limite la non fissazione di un limite formale, non ha creato problemi al riguardo.

La situazione italiana è comunque recentemente mutata, poiché il fortissimo incremento delle operazioni sembra prospettare la necessità di un nuovo, tempestivo incremento del plafond. A ciò si aggiunga che l'applicazione della nuova legge — di cui si dirà più oltre — dovrebbe ulteriormente allargare il ricorso complessivo all'incattivazione creditizia da parte di vari settori operativi.

2.1.2. *Assicurazione dei rischi commerciali.* La limitazione, nel sistema vigente, della garanzia statale al campo dei rischi speciali ha come noto finora impedito un'espansione dell'area merceologica di applicazione della assicurazione-finanziamento crediti a nuove categorie di produzioni, ed in particolare a quella dei beni di consumo durevole, per la quale, in relazione alla natura delle forniture e alle caratteristiche della clientela estera, prevale la necessità di assicurare i rischi ordinari di credito, a breve e medio termine. In altri paesi (e basti citare la Gran Bretagna) lo sviluppo di appropriati tipi e condizioni di polizza ha invece facilitato il diffondersi dello strumento assicurativo, in particolare a beneficio dei piccoli e medi operatori.

2.1.3. *Lavori all'estero e progettazioni.* Analoghe considerazioni valgono per questa categoria di operazioni, di cui si è già rilevato l'interesse ai fini della nostra penetrazione economica all'estero. Il meno favorevole trattamento assicurativo, rispetto alle forniture di merci e servizi, ha infatti anche qui impedito di sfruttare appieno la potenzialità promozionale dello strumento assicurativo.

2.1.4. *Trattamento assicurativo dei crediti finanziari.* Inconvenienti e limitazioni di carattere prevalentemente assicurativo (quota di copertura, termine costitutivo del sinistro, termini di polizza) hanno gravemente limitato, nel sistema vigente, il ricorso al metodo del credito finanziario all'acquirente estero senza rivalsa sull'esportatore nazionale.

E' ben noto, per contro, che negli ultimi anni i paesi concorrenti, grazie soprattutto all'adozione di appropriate formule assicurative, hanno intensificato l'applicazione del predetto metodo creditizio, dimostratosi più adatto del normale credito all'esportatore nazionale, specie nel campo delle transazioni a lungo termine con i paesi in via di sviluppo relative a forniture di ingente importo unitario (impiantistica, infrastrutture, ecc.) o a programmi di forniture multiple che rendano opportuno un conglobamento sotto il profilo finanziario e negoziale.

Va in particolare sottolineato che il credito senza rivalsa offre l'importante vantaggio di separare l'aspetto finanziario da quello commerciale della fornitura, con una più razionale separazione di compiti fra fornitore e banca finanziatrice in base alle specifiche competenze e responsabilità rispettive.

2.1.5. *Rischio di variazione dei costi.* Merita egualmente menzione che l'attuale regolamentazione della legge 635 è praticamente inoperante, mentre la copertura di questo tipo di rischio si rende manifestamente necessaria in dipendenza delle condizioni contrattuali richieste sul mercato internazionale (clausola del prezzo fisso).

2.2. *Finanziamento.* Come detto, è sotto il profilo del finanziamento (disponibilità, condizioni, modalità) che si sono verificate le più gravi difficoltà nell'ambito della legge vigente.

2.2.1. *Canali di finanziamento.* Nel sistema italiano, il finanziamento dei crediti a medio e lungo termine, resta affidato, in linea primaria, agli Istituti speciali, mentre nei principali paesi concorrenti altre risorse concorrono a formare il circuito creditizio:

— *Finanziamento da parte delle banche commerciali:* avviene generalmente mediante consorzi « ad hoc » o la costituzione di « pool » finanziari permanenti (ConSORZI « Creditexport », in Belgio; « Gicex », in Francia; « Aka », in Germania; « Syndacates » bancari, in Gran Bretagna; finanziamenti bancari, in USA).

— *Finanziamento con risorse monetarie:* trattasi del risconto presso la banca centrale o istituto pubblico di risconto (Francia, Germania, Belgio, Gran Bretagna).

— *Finanziamento con intervento diretto degli investitori istituzionali:* una positiva esperienza è stata compiuta in Gran Bretagna (« Export Finance Co. Ltd. »).

— *Finanziamento con risorse statali:* stanziamenti diretti di bilancio per prestiti pubblici « legati » nel quadro delle politiche bilaterali di aiuto ai paesi in via di sviluppo.

2.2.2. *Disponibilità di fondi per l'agevolazione del credito.* Il sistema italiano vigente, in mancanza dei canali di cui sopra, può funzionare solo nella misura in cui — con l'evolversi delle condizioni operative interne ed esterne (fluttuazioni del mercato dei capitali e concorrenza internazionale) — il Mediocredito Centrale sia dotato di mezzi sufficienti.

E' invece fin troppo noto che, per la mancanza di criteri sistematici di intervento da parte dello Stato, si sono a più riprese create strozzature nel meccanismo di finanziamento, e ciò proprio in fasi di tensione del mercato finanziario che accrescono le occorrenze degli istituti primari sotto il profilo dello smobilizzo dei crediti.

2.2.3. *Crediti all'esportazione e prestiti pubblici.* La mancanza, nel sistema vigente, della possibilità di concedere prestiti a paesi esteri su fondi di bilancio ha creato frequenti inconvenienti sul piano della politica ufficiale di aiuti, nonché interferenze nell'effettuazione di transazioni strettamente finanziarie con le disponibilità dei fondi per il finanziamento delle esportazioni.

2.2.4. *Prefinanziamento ai tassi agevolati.* Contrariamente a quanto avviene nei principali paesi concorrenti (Germania, Belgio, Francia, Gran Bretagna, USA) il sistema italiano non prevede facilitazioni nella concessione di finanziamenti per il periodo di allestimento delle forniture, mentre è nota la rilevante incidenza che gli oneri relativi assumono nel campo di produzioni a lungo ciclo di lavorazione.

2.2.5. *Disparità nelle condizioni di credito.* L'esperienza di questi anni ha mostrato che il vigente sistema di finanziamento delle esportazioni ha mancato di assicurare, con il variare delle condizioni operative, certezza, costanza e adeguatezza delle misure di sostegno.

Studi condotti in sede CEE indicano che le differenze esistenti, nei paesi comunitari ed extra comunitari nei metodi di finanziamento delle esportazioni, creano notevoli disparità riguardo al costo, la durata, la disponibilità dei crediti, nonché gli oneri di tesoreria a carico degli esportatori.

Un esempio significativo è dato dal confronto, effettuato nel '66 dai Servizi della CEE, fra le condizioni di credito in Francia e in Italia: causa il più favorevole trattamento praticato per la quota di garanzia (90%) e di rifinanziamento (100% della quota garantita), nonché per il più basso tasso di mercato, il costo medio annuale per un credito a 5 anni era, in Francia, del 4,70%.

La disparità nelle condizioni di credito tende inoltre, in particolare, ad ostacolare la realizzazione di operazioni congiunte in mercati terzi da parte delle imprese dei vari Stati membri della CEE. Va in proposito rilevato — come specificato più oltre — che un importante ruolo potrebbe avere l'intervento della BEI nel finanziamento, o rifinanziamento, a livello comunitario dei crediti all'esportazione.

3. La nuova legge

La nuova legge di iniziativa del Ministero per il Commercio con l'Estero introduce notevoli innovazioni rispetto alla precedente disciplina, sia in campo assicurativo che finanziario.

In questa sede, appare opportuno fare una valutazione dei principali vantaggi e limiti del provvedimento, poiché non mancheranno certo ulteriori sviluppi, in ambito nazionale e internazionale, che continueranno a riproporre il problema dell'allineamento concorrenziale delle aziende esportatrici in campo assicurativo e creditizio.

Sotto quest'ultimo aspetto va rilevato che il provvedimento del Ministero per il Commercio con l'Estero accoglie il criterio di conferire, rispetto alla precedente disciplina, una maggiore elasticità del quadro legislativo (fissazione per decreto, senza modifica della legge, di: durata e quota massima di garanzia; termine costitutivo di sinistro; premi assicurativi; limiti entro cui le variazioni di costi sono indennizzabili).

Ciò dovrebbe infatti permettere in via di principio di introdurre sollecitamente tutte le ulteriori modifiche che si rendano necessarie per adeguare le misure di sostegno a quelle adottate dai paesi concorrenti e/o all'evolversi delle condizioni operative interne.

Si deve al tempo stesso osservare, naturalmente, che in tal modo il problema del necessario, continuo adeguamento delle misure di sostegno non viene eliminato, ma semplicemente trasferito nell'ambito dei poteri discrezionali dell'Amministrazione, e quindi affidato alla prontezza e congruità della politica governativa di sviluppo delle esportazioni.

3.1. *Assicurazione.* In campo assicurativo, le principali innovazioni sono, come è noto:

a) introduzione dell'assicurazione o riassicurazione statale per i rischi commerciali a breve e medio termine, nonché adozione di nuove polizze di tipo globale;

b) nuova formulazione della disciplina assicurativa per i lavori all'estero, gli studi e le progettazioni;

c) nuova formulazione della disciplina dei crediti finanziari all'importatore estero (v. oltre, al punto 3. 2.), e introduzione della garanzia statale per i crediti bancari a breve termine.

Altre modifiche sono: introduzione della garanzia delle cauzioni; più estesa formulazione del rischio di revoca di commessa e riferimento della relativa garanzia ai costi sostenuti anziché ai crediti maturati; riduzione da 12 a 10 giorni del termine per la esecutività delle delibere del Comitato Assicurazione Crediti; procedura d'urgenza, ecc.

L'introduzione dell'assicurazione dei rischi commerciali non può che essere accolta favorevolmente, in base alle considerazioni già svolte in precedenza. Un giudizio sulla funzionalità di questa nuova misura di sostegno potrà peraltro darsi solo in base ai risultati che si avranno nella pratica operativa. Va comunque notato che la nuova categoria di rischi potrà comportare un notevole aggravio organizzativo della gestione assicurativa che è da auspicare possa essere affrontato adeguatamente; inoltre, l'afflusso di nuovi settori operativi ai benefici di legge, se sarà intenso come si spera, potrà imporre di riconsiderare il problema del plafond annuale delle garanzie.

Quanto ai punti *a)* e *b)*, il rinvio a Decreto Ministeriale delle condizioni dell'assicurazione riconduce alle osservazioni già svolte al precedente punto 3. (e, cioè, subordinazione alle direttive governative future).

Va infine richiamato che la nuova legge non modifica il metodo del plafond annuale assicurativo. Al riguardo, valgono le considerazioni fatte in precedenza in relazione al recente, forte incremento nel volume delle esportazioni di beni strumentali nonché, come appena detto, all'introduzione dell'assicurazione dei rischi commerciali. Inoltre, il mancato accoglimento della nuova legge dei crediti pubblici di assistenza su fondi di bilancio, continuerà a richiedere l'utilizzo di disponibilità di plafond per le transazioni finanziarie di carattere intergovernativo, di cui è prevedibile un notevole incremento nei prossimi anni, in relazione agli impegni internazionali nel campo della politica di aiuti ai paesi in via di sviluppo.

3.2. Finanziamento. Riguardo al finanziamento — in cui si sono come detto manifestate le maggiori carenze del sistema — la nuova legge:

- amplia le risorse del Mediocredito Centrale;
- modifica le modalità dell'intervento del Mediocredito e degli Istituti primari nello smobilizzo dei crediti;
- modifica la disciplina dei crediti finanziari.

Anche queste innovazioni presentano vantaggi e limiti.

3.2.1. Risorse del Mediocredito Centrale. L'aumento del fondo di dotazione (30 miliardi) è inferiore a quello (50 miliardi) richiesto dalla Commissione Dosi.

La nuova legge, inoltre, non recepisce la proposta di dare al Mediocredito Centrale la facoltà di emettere in proprio obbligazioni. Data l'esclusione del canale obbligazionario, il predetto aumento del fondo di dotazione non può offrire, da solo, soluzione duratura.

La futura capacità di intervento dell'Istituto resta pertanto, se mancheranno ulteriori tempestivi aumenti del fondo di dotazione, affidata alle nuove fonti integrative previste dal disegno di legge (operazioni finanziarie del Mediocredito con istituti di credito, enti e istituti di diritto pubblico, istituti assicurativi e previdenziali, istituti finanziatori esteri).

Queste fonti integrative darebbero al sistema maggiore elasticità, consentendo al Mediocredito Centrale di assumere impegni anche oltre i limiti del fondo di dotazio-

ne, nel caso che si verificano temporanee punte nel livello degli impegni stessi non assorbibili con sufficiente prontezza nel regime rotativo.

Il ricorso alle fonti in questione, e soprattutto lo smobilizzo presso gli Organi monetari centrali, costituirebbero pertanto una vera e propria « valvola di sicurezza » per il meccanismo del credito agevolato, evitando il pericolo di ricorrenti strozzature.

E' tuttavia evidente che l'applicazione di questa importante innovazione — come del resto gli aumenti del fondo di dotazione — resta subordinata, in pratica, alla futura politica delle autorità responsabili nel campo del credito all'esportazione, su cui nessuna prescrizione vincolante può ovviamente essere imposta dalla nuova legge.

3.2.2. *Modalità dello smobilizzo dei crediti.* L'aumento della percentuale massima di rifinanziamento presso il Mediocredito Centrale (fino all'85% del credito capitale concesso all'acquirente estero, con partecipazione minima dell'Istituto primario per il 15% del rifinanziamento), tende a ridurre la dipendenza del finanziamento delle esportazioni dalle disponibilità degli Istituti primari, e quindi a facilitare il superamento di fasi di tensione del mercato finanziario.

E' anche qui evidente, tuttavia, che tale innovazione avrà in pratica efficacia soltanto nel presupposto che le risorse del Mediocredito Centrale siano sufficienti, e cioè, di nuovo, subordinatamente alla futura politica governativa nei riguardi dello stesso Mediocredito.

3.3.3. *Crediti finanziari.* Il progetto di legge modifica il meccanismo previsto dall'attuale art. 20 della legge 635 in modo da facilitare l'effettuazione di crediti all'importatore estero senza rivalsa sull'esportatore nazionale.

Ciò risponde all'esigenza, già ricordata, di intensificare il ricorso a tale tecnica creditizia, sull'esempio dei paesi concorrenti.

Va tuttavia precisato che la limitata applicazione di tali crediti nel sistema vigente è dovuta, come già detto, a inconvenienti inerenti all'assicurazione (quota di garanzia, termine costitutivo del sinistro, ecc.). Poichè la nuova legge rimanda la fissazione di tali elementi a successivi decreti ministeriali, il problema rimane aperto, e resta ancora una volta subordinato, in pratica, alle future decisioni delle autorità competenti.

Inoltre, per quanto riguarda i crediti finanziari intergovernativi (prestiti pubblici di iniziativa politica e operazioni di rifinanziamento), la nuova legge non recepisce la proposta della Commissione Dosi di finanziare tali transazioni con stanziamenti ad hoc di bilancio statale.

Potranno pertanto ripresentarsi gli inconvenienti, più sopra ricordati, nascenti dalla mancata separazione delle fonti di finanziamento delle operazioni in questione da quelle destinate al finanziamento delle esportazioni.

In conclusione, la nuova legge costituisce un notevole passo avanti rispetto alla precedente disciplina, a condizione, beninteso, che i relativi provvedimenti applicativi ne attuino in pieno, e costantemente, lo spirito.

Va però tenuto presente, per quanto riguarda in particolare il finanziamento, che il buon funzionamento del sistema, quali che siano le migliorie del quadro legislativo, continuerà in pratica a dipendere in massima parte — né potrebbe essere diversamente — dalle direttive della politica governativa nel campo del credito all'esportazione.

4. Le prospettive

Quanto detto finora dà un quadro della situazione corrente, da cui è facile dedurre che il finanziamento delle esportazioni è solo in parte un problema tecnico: per il resto è piuttosto questione di direttive politico-economiche generali, a livello nazionale e internazionale.

4.1. *Ambito nazionale.* Tra i numerosi fattori — più o meno controllabili — che influenzano l'esportazione, il credito agevolato ha l'importante caratteristica di poter essere controllato dai pubblici poteri.

Se si è d'accordo con quanto si è detto ai punti precedenti, il credito agevolato all'esportazione va pertanto considerato come parte integrante della politica di programmazione.

Questa impostazione è dettata dalla constatazione che gli inconvenienti riscontrati nel campo delle esportazioni a pagamento dilazionato sono dovuti principalmente ad un mancato intervento *sistematico* dello Stato nel sistema del finanziamento.

Solo un intervento programmato potrà invece assicurare nel quinquennio *certezza, costanza e adeguatezza* delle misure di sostegno. Senza questo presupposto, qualunque miglioramento nella disciplina legislativa della materia rischia, in pratica, di tradire le aspettative.

Quanto osservato in precedenza circa l'importanza e le caratteristiche merceologiche e geografiche dei settori esportativi interessati alle facilitazioni creditizie, porta a concludere che una politica *programmata* di incentivazione creditizia deve prefiggersi come *obiettivo*, per le esportazioni a pagamento dilazionato, un ritmo più rapido dell'incremento medio complessivo dell'esportazione ipotizzato dal programma.

La determinazione di tale obiettivo si presenta come compito tipico di programmazione, cui potranno utilmente collaborare le categorie interessate attraverso le consultazioni previste dalle procedure di attuazione del programma.

In funzione degli obiettivi, dovrebbero, da parte degli organi competenti, essere *quantificati* i relativi oneri (fabbisogno di mezzi creditizi del mercato, fondi pubblici per l'agevolazione dei crediti) necessari ad uno stabile funzionamento del sistema di incentivazione.

Non va inoltre dimenticato che il finanziamento a medio e lungo termine delle esportazioni fa parte integrante della politica italiana di aiuti ai paesi in via di sviluppo. Tale politica si concreta in una serie di impegni, di carattere bilaterale e multilaterale, che in questi anni hanno assunto un peso non trascurabile nella componente estera del nostro sistema economico.

Questi impegni rappresentano un onere finanziario, che andrà di per sé affrontato con criteri sistematici. Ma la politica di cooperazione internazionale non è soltanto una cessione di risorse all'esterno. Essa piuttosto va considerata come strumento indispensabile per promuovere l'inserimento internazionale della nostra economia.

Anche da questo più ampio punto di vista, dove gli aspetti politici giocano un ruolo di primo piano, si giustifica e si rafforza l'esigenza di un'impostazione programmatica nel settore in esame.

4.2. *Ambito internazionale.* In sede introduttiva si è sottolineata la necessità, ma al tempo stesso la difficoltà, di interventi disciplinatori nel campo del credito all'esportazione.

Il problema è di interesse comune, trattandosi di salvaguardare l'ordinato sviluppo dei rapporti economici internazionali. L'interesse dell'Italia è tanto maggiore in quanto si trova, dal punto di vista finanziario, in situazione svantaggiata rispetto ai principali paesi concorrenti.

4.2.1. *In ambito CEE*, è come noto in atto dal 1962 una procedura di consultazione (rafforzata nel '65 ed ora nuovamente in corso di revisione) per le operazioni con dilazioni di pagamento oltre i 5 anni. Sono stati inoltre fissati principi comuni relativamente all'assicurazione-crediti (limite massimo di copertura assicurativa; termine costitutivo del sinistro; obbligo reciproco di incorporazione delle sub-forniture, ecc.), ed è in via di approvazione un progetto di polizza comune, da applicarsi alle forniture ad acquirenti pubblici, regolate con credito a medio termine.

Si tratta di interessanti premesse ad una politica armonizzata del credito all'esportazione. Il problema di fondo di tale politica risiede tuttavia in una obiettiva equiparazione, nei paesi membri, delle disponibilità e delle condizioni di finanziamento delle esportazioni.

A tale fine è interessante lo studio (recentemente rilanciato) della mobilitazione in ambito comunitario dei titoli di credito derivanti dalle forniture a pagamento dilazionato, benchè ostacoli di varia indole non facciano prevedere prossimi concreti risultati.

L'obiettivo finale è costituito indubbiamente dalla *multilateralizzazione* a livello comunitario dei crediti all'esportazione, il cui presupposto tecnico va, a lunga scadenza, ricercato nella completa armonizzazione dei mercati finanziari in seno alla unione economica europea.

Di grande interesse resta tuttavia la prospettiva di un intervento della BEI, la quale già pratica, su scala limitata, rifinanziamenti su determinati crediti all'esportazione.

Si prospettano al riguardo: l'utilizzo generalizzato della BEI come organismo di finanziamento complementare (refinanziamento delle scadenze oltre i cinque anni); interventi paralleli a quelli delle banche nazionali nel quadro di consorzi bancari; crediti diretti della BEI a paesi terzi per la realizzazione di progetti specifici; intervento della Banca come agente tecnico per lo studio di progetti di investimento all'estero.

Uno dei vantaggi più interessanti consisterebbe nella « presentazione comunitaria » di iniziative congiunte nei paesi terzi. Più in generale, queste proposte mettono sul tappeto l'utilizzo istituzionale degli organismi finanziari comunitari per l'attuazione di una politica di cooperazione economica internazionale dei Sei paesi coordinata a livello CEE.

E' evidente, da parte italiana, l'interesse a promuovere questi sviluppi. Per ora, tuttavia, la pressione concorrenziale sui mercati terzi dei paesi industriali extra comunitari rende in pratica necessario ricercare parallelamente accordi oltre l'ambito della CEE.

4.2.2. *A livello mondiale*, non sono mancati, come è noto, i tentativi di disciplinare la concorrenza dei paesi esportatori sul piano creditizio, e i loro scarsi risultati sono già stati in precedenza lamentati (valgono ad esempio, gli accordi dell'Unione di Berna e, più recentemente, il mancato esito del tentativo di estendere all'ambito OCSE una procedura di consultazione).

Si pone anche qui naturalmente, in prospettiva finale, la multilateralizzazione dei canali di finanziamento degli scambi, attraverso l'intervento degli organismi finanziari internazionali e regionali, nel quadro della politica di assistenza allo sviluppo.

La posizione di principio dell'Italia è al riguardo del tutto analoga a quanto già detto per la CEE.

Allo stato attuale, in seno al DAC si tende all'armonizzazione delle condizioni finanziarie (tasso, durata, periodi di grazia) dei crediti nel senso di alleggerire o arginare l'indebitamento dei paesi importatori. Consorzi internazionali d'aiuto e gruppi consultivi sono stati all'uopo promossi dall'OCSE, dalla BIRS, dal BID. E' inoltre allo studio un miglioramento del controllo dell'indebitamento dei singoli paesi importatori da parte del F.M.I. in collaborazione con gli altri organismi internazionali, in modo da impedire tempestivamente l'insorgere di insolvenze.

Per quanto riguarda i crediti all'esportazione, come già detto, l'efficacia di interventi disciplinatori resta subordinata alle possibilità di separare i crediti commerciali dai crediti di assistenza.

La proposta più recente proviene dalla CEE e riprende, modificandola, quella presentata all'OCSE nel '63 dall'Olanda (« zona neutra »). Essa consiste, come è noto, nel separare le due categorie di crediti in base alla loro durata ed in rapporto alla natura delle forniture finanziate. Benchè, per le sue caratteristiche di gradualità, essa offra in via di principio un possibile avvio di soluzione al problema, i risultati pratici continueranno naturalmente a dipendere, in ultima analisi, da un'effettiva volontà politica di accordo delle parti interessate.

III. LA BANCA AL SERVIZIO DELL'ESPORTAZIONE E LE FACILITAZIONI DI CREDITO A BREVE TERMINE

1. Considerazioni generali

Il sistema bancario italiano — che, come è noto, è direttamente o indirettamente controllato dallo Stato — beneficia in larga misura — non diversamente (almeno sotto il profilo economico) dagli altri settori propriamente produttivi — dello sviluppo delle esportazioni.

Questa constatazione dovrebbe porre in rilievo l'esigenza che il sistema bancario si inserisca il più attivamente possibile in un'organica politica nazionale dell'esportazione, e cioè non soltanto con finalità produttivistiche intese alla massima acquisizione di clientela, ma in una visione compiutamente promozionale dello scambio con l'estero, in funzione delle esigenze create dal rapido evolversi dei rapporti economici internazionali.

In altri termini, la banca dovrebbe essere chiamata non solo a seguire l'operatore nelle basi finanziarie delle sue transazioni con l'estero, ma anche a concorrere alla stessa creazione di premesse idonee allo sviluppo degli scambi, con particolare riguardo alle esportazioni.

Ciò richiede, in linea generale, una politica coordinata nell'ambito dello stesso sistema bancario, che prevenga il sovrapporsi ed incrociarsi delle iniziative, non-

chè una linea di condotta armonizzata con l'azione promozionale della pubblica Amministrazione e degli Enti tecnici.

Su queste premesse, l'azione della banca — pur nel rispetto dei suoi fini istituzionali, dei suoi statuti e delle facoltà ad essa delegate dalla Banca d'Italia, senza quindi riforme nell'attuale regime stabilito dalla legge per la tutela del credito — appare, in Italia, sull'esempio di molti paesi concorrenti di più mature tradizioni esportative, suscettibile di potenziamento sotto diversi profili.

2. Informazione e consulenza

Un potenziamento sembra anzitutto realizzabile per quanto riguarda l'assistenza informativa (andamento dei mercati, regime degli scambi, formalità doganali, ecc.) ed i servizi di consulenza (solvibilità e correttezza di acquirenti esteri, impostazione più opportuna di operazioni particolari, ecc.).

Tali servizi, concepiti sempre in una visione globale e non concorrenziale del fenomeno esportativo, andrebbero organizzati con impostazioni concordate e coordinate fra i vari Istituti ed in stretto collegamento con i servizi informativi al centro.

L'efficacia e capillarità di tale azione informativa e consultiva dipende naturalmente dalla preparazione e qualificazione del personale bancario, dall'estensione dell'organizzazione periferica e dalla rapidità con cui le note informative possono giungere agli uffici periferici della banca e, quindi, ai clienti.

3. Organizzazione bancaria all'estero

Sempre in una concezione della funzione bancaria centrata anche sulla promozione delle esportazioni, appare meritevole di riesame il problema della proiezione all'estero dell'organizzazione bancaria italiana.

E' noto, sotto questo profilo, lo stato di assoluta inferiorità in cui trovasi l'Italia nelle vaste aree in via di sviluppo, laddove cioè è sopravvissuta la fitta rete di sportelli delle grandi banche dei paesi già colonialisti.

Non possono sfuggire i benefici che all'operatore derivano dall'esistenza, sul mercato importatore, di servizi bancari italiani, sia per la garanzia di riservatezza sia per l'assistenza operativa che gli può derivare ai fini della penetrazione sul mercato.

Le tendenze nazionalistiche in molti paesi di nuova formazione e l'esistenza di forti posizioni precostituite di Istituti concorrenti limitano indubbiamente le possibilità operative in questo campo. Tuttavia, considerando il problema sotto una nuova ottica e nel quadro di un'azione coordinata, non è escluso che, in qualche mercato di particolare interesse, iniziative miste (se non esclusivamente italiane) meritino di essere considerate.

Lo stesso principio è valido relativamente alla partecipazione finanziaria italiana in Istituti di credito operanti in paesi in via di sviluppo. Di recente sono state realizzate sporadiche iniziative del genere, in parte grazie alla condiscendenza degli organismi bancari radicati in loco verso quelli esteri corrispondenti, con lo scopo di ripartire, in regime di decolonizzazione, il proprio rischio. Trattasi, comunque, di manifestazioni occasionali, non collegate tra loro e non realizzate (o realizzate solo in via subordinata) nell'intento programmato di creare le premesse ad una più agevole penetrazione commerciale su determinati mercati.

4. Partecipazione bancaria alle iniziative mercantili

Determinante è stato in passato, e lo è tuttora, il ruolo che le aziende di credito hanno svolto nei maggiori paesi concorrenti nella creazione e nello sviluppo delle case mercantili. Le fortune delle « Export Hauser » di Amburgo, dei « Comptoirs » parigini, delle « Trading Companies » giapponesi, per citare solo alcuni esempi, sono legate strettamente all'azione fiancheggiatrice delle banche.

L'importanza di questi validi strumenti del commercio internazionale è indicata, per esempio, dal fatto che oltre la metà delle esportazioni giapponesi è realizzata da sole dieci fra le più importanti società mercantili, mentre un'aliquota elevata dell'esportazione britannica si realizza attraverso gli « Export Merchants ».

Anche in questo campo, l'intervento degli organismi bancari italiani è sembrato sporadico, intermittente, frutto dell'iniziativa di taluni dirigenti più sensibilizzati al problema, ma senza un vero e proprio piano preordinato.

Benchè il banchiere non debba assumere compiti che spettano ad altri operatori, egli può, specie nel quadro di un'azione coordinata, porre i presupposti necessari per la creazione e lo sviluppo di quegli strumenti mercantili, i quali rappresentano ancora l'aspetto più debole e vulnerabile della nostra organizzazione commerciale.

L'intermediazione mercantile, benchè molte aziende produttrici nazionali non se ne avvalgano o ricorrano ad essa solo per un'azione di prima penetrazione nel mercato, rappresenta — e rappresenterà anche in avvenire, soprattutto nei confronti dei mercati in via di sviluppo — un'interessante soluzione soprattutto per la parte della nostra struttura esportativa, poggiata sulle piccole e medie unità operatrici.

5. Agevolazioni nel credito a breve termine

La concessione di un trattamento preferenziale per i crediti a breve termine nascenti da operazioni di esportazione è resa, nella prassi italiana, difficile dal fatto che la banca non discrimina fra l'attività dell'impresa svolta sul mercato interno e quella svolta sui mercati esteri.

Tale discriminazione, ai fini della concessione del fido di insieme a breve, è impossibile per vari motivi, quale quello della valutazione del complesso delle garanzie reali (ivi compresi i cosiddetti « effetti di smobilizzo ») prestate dal beneficiario: valutazione che non consente appunto di distinguere l'attività produttiva globale dell'azienda da quella esportativa e richiede per quest'ultima garanzie specifiche.

Una separazione fra credito a breve erogato complessivamente all'impresa e quello da accordare per l'attività esportativa viene peraltro compiuta per operazioni singole, soprattutto se di un certo rilievo e per le quali non si configura il ricorso al credito a medio e lungo termine. Si tratta dei finanziamenti a valere su aperture di credito (irrevocabili e confermate), su merci esportate in conto deposito, ecc.

In tale ambito, con l'emanazione della nuova legge di iniziativa del Ministero per il Commercio con l'Estero sostitutiva della 635, dovrebbe, in linea di principio, aversi in futuro un più intenso intervento delle banche commerciali nel finanziamento delle esportazioni, in relazione all'introduzione della riassicurazione statale sui rischi commerciali a breve termine, nonché della garanzia statale per crediti bancari alla clientela estera legati a forniture di merci italiane, e per le stesse aperture di credito.

Ciò costituirebbe indubbiamente un importante sviluppo nella prassi operativa italiana sull'esempio dei principali paesi concorrenti, dove le banche commerciali, singolarmente e in consorzio, intervengono massicciamente (come già notato nel precedente capitolo) nel circuito di finanziamento dei crediti.

Sotto il profilo del costo, un importante contributo allo sviluppo delle esportazioni da parte del sistema bancario ordinario dovrebbe essere sollecitato relativamente all'applicazione di tassi e commissioni più favorevoli sulle operazioni finanziarie connesse al commercio estero, con l'eventuale appoggio, ove necessario, delle Autorità monetarie centrali, nelle forme ritenute tecnicamente più idonee. (E' qui il caso di citare l'esempio della Gran Bretagna, dove le banche ordinarie hanno assunto un impegno generale pluriennale al finanziamento di operazioni di esportazione al tasso prefissato del 5,5%).

6. Il « factoring »

Un'interessante soluzione al problema del credito a breve termine all'esportazione può inoltre essere ricercata nell'introduzione in Italia della tecnica definita « factoring », mediante la quale un'istituzione finanziaria (« factor ») acquista da aziende industriali e commerciali i crediti derivanti da forniture o prestazioni di servizi, assumendo tutte le incombenze relative alla loro contabilizzazione e incasso, senza rivalsa sul cedente in caso di insolvenza, e con notificazione della cessione al debitore.

Con il factoring, che consente il rapido smobilizzo del credito, non accrescendo l'indebitamento delle imprese, può ritenersi che si mantenga pressochè invariata la capacità di ottenere facilitazioni creditizie a breve dal sistema bancario.

A prescindere dal sistema del factoring, potrebbero essere meritevoli di considerazione altre forme di intermediazione, quale ad esempio le « Export Confirming Houses » britanniche, che svolgono un ruolo molto attivo per assistere l'attività di esportazione, soprattutto verso i paesi in via di sviluppo.

7. Esportazione nel settore dell'artigianato

Aspetti particolari si presentano infine in relazione all'attività esportativa esercitata dal settore dell'artigianato, in cui operano 1,2 milioni di aziende (con tre milioni di unità lavorative), delle quali quelle che svolgono attività esportativa rappresentano una notevole aliquota della consistenza complessiva delle aziende minori italiane esportatrici.

In conformità ai voti più volte espressi dalle organizzazioni artigianali, si ritiene opportuna la creazione di una sezione di credito all'esportazione presso la Cassa per il Credito alle imprese artigiane (Artigiancassa).

IV. LE INFRASTRUTTURE PER L'ESPORTAZIONE

1. Considerazioni generali

Il problema delle infrastrutture (vie di comunicazione, porti, aeroporti), la cui funzionalità condiziona oggi in misura rilevante il costo delle merci in esportazione e di quelle in importazione, compete istituzionalmente allo Stato e costituisce una delle componenti più importanti di una politica di sviluppo del commercio estero.

Il problema riveste speciale importanza per l'Italia, dove per la conformazione geografica il fattore trasporto incide fortemente sullo svolgimento dei traffici e dove pertanto una carenza nelle infrastrutture ha implicazioni particolarmente pesanti sul livello di concorrenzialità degli operatori con l'estero.

La situazione del nostro sistema dei trasporti, rispetto ai maggiori paesi concorrenti, è di netto svantaggio per un duplice ordine di motivi: di carattere storico, poichè il sistema non è stato originariamente impostato (come ad esempio in Francia e Gran Bretagna) secondo esigenze « industriali » e conserva molte strutture organizzative, giuridiche e d'uso oggi del tutto superate; di carattere organizzativo, poichè non si è in seguito attuata una politica unitaria e sistematica dei trasporti necessaria a preordinare e coordinare l'evoluzione del sistema imposto nei vari settori dallo sviluppo dei traffici.

Si è conseguentemente verificato un progressivo distacco tra il progresso industriale del paese e il corrispettivo sviluppo della rete di comunicazione.

Valga al riguardo la considerazione che le importazioni avvengono oggi per il 90% via mare e per il 10% via terra, mentre le esportazioni avvengono per il 60% via mare e per il restante 40% via terra. Ciò, in un sistema coordinato, imporrebbe potenziamento e razionalizzazione sempre maggiori dei porti e, parallelamente, il massimo sfruttamento dei mezzi ferroviario, stradale ed aereo. Per contro, è emersa un'evidente strozzatura nei traffici via mare e, nel contempo, un'eccessiva lentezza nell'adeguamento delle altre vie di comunicazione.

Un'altra considerazione che occorre fare parlando di politica globale dei trasporti è che, anche a fronte delle tendenze in atto per una progressiva espansione del sistema « da porta a porta », mediante contenitori standardizzati, si rende necessario realizzare al più presto un efficiente sistema di collegamento fra i vari settori del trasporto, predisponendo, nel contempo, le necessarie infrastrutture comuni.

2. I trasporti marittimi e il sistema portuale

In questo settore — che rimane il capitolo fondamentale della nostra politica dei trasporti — i più gravi inconvenienti derivano essenzialmente dalla situazione dei porti, benchè riguardo ai servizi marittimi non manchino carenze per quelli regolari di linea verso alcuni mercati esteri (Irlanda, Sud Africa, Estremo Oriente, Australia, Centro America).

Il traffico che grava oggi sui porti italiani si aggira sui 200 milioni di tonnellate annue e continua ad aumentare; a fronte di questa situazione, il sistema portuale nel suo complesso e le relative strutture denunciano gravi inadeguatezze.

2.1. Evoluzione complessiva del sistema. La situazione italiana si diversifica nel suo complesso riguardo ad alcune inequivocabili tendenze che, sul piano internazionale, guidano lo sviluppo delle economie portuali:

— a fronte della progressiva concentrazione dei traffici nei porti principali, che in Francia, Germania, Gran Bretagna canalizzano il 70% delle operazioni, in Italia questa percentuale è solo del 42%;

— a fronte del processo di specializzazione degli scali, che prevale nell'evoluzione portuale all'estero, in Italia vige ancora la concezione del « porto commerciale tuttofare », in contrasto anche con l'evidente vocazione dei singoli porti, specie minori;

— a fronte della crescente importanza delle zone industriali con propri impianti portuali, il nostro sistema giuridico non conosce ancora la nozione di « porto industriale », con evidenti, negativi effetti sullo sviluppo degli scali che, specie nelle zone meno sviluppate, costituiscono un volano di grande importanza per l'economia circostante e spesso un moltiplicatore d'attività per il contiguo porto commerciale.

2.2. *Strutture e gestione portuali.* Nel quadro dell'inadeguata evoluzione globale del sistema portuale secondo le predette direttrici, gravi deficienze si riscontrano inoltre nella funzionalità dei singoli porti, sotto i seguenti principali aspetti:

— insufficienza delle strutture fisse, nel loro complesso e relativamente ad alcuni tipi di merce (in particolare, i prodotti chimici e infiammabili, che richiedono speciali attrezzature);

— insufficiente pescaggio di numerosi porti, in seguito al continuo aumento di stazza del naviglio;

— frequente inadeguatezza dei mezzi meccanici di manipolazione, specie in rapporto all'esigenza di sviluppare la manipolazione orizzontale ed i sistemi specializzati di trasporto mediante contenitori;

— necessità di potenziare la viabilità portuale e i collegamenti con l'entroterra, in relazione all'esigenza di svincolare i depositi maggiori dall'area portuale propriamente detta;

— necessità di una profonda revisione dell'organizzazione portuale, eccessivamente diversificata e spesso carente, sotto il profilo normativo e della gestione dei servizi; al riguardo, benchè l'attuale forma di gestione autonoma sia da preferire alla gestione diretta statale, occorre realizzare maggiore chiarezza e uniformità nelle attribuzioni degli organismi responsabili, anche in considerazione della prospettiva comunitaria, nel cui ambito la disparità degli ordinamenti portuali crea una complicata casistica per tasse, oneri e tariffe, provocando discriminazioni e oscurità relativamente ai costi a carico dell'utente;

— mancato adeguamento dei criteri che presiedono alla manodopera portuale rispetto alle più moderne concezioni produttivistiche e sociologiche invalse in campo industriale, mentre è ormai evidente che il porto moderno non può che impennarsi anche esso su criteri di efficienza industriale, verso la fornitura dei servizi al minor costo possibile; con l'attuale regime, sorto e sviluppatosi in condizioni e volume di traffico da tempo superati, il costo del lavoro portuale in Italia è invece da 3 a 4 volte superiore in confronto ai maggiori scali europei;

— necessità di miglioramenti sotto il profilo amministrativo, dove la lentezza delle procedure determina gravosi ritardi nelle operazioni di carico e scarico.

La soluzione degli inconvenienti innanzi indicati avrebbe inoltre positivi riflessi per un incremento del traffico di transito che è condizionato, come è noto, dall'efficienza delle infrastrutture. Considerata l'importanza del fenomeno dal punto di vista dell'acquisizione di valuta pregiata che le merci in transito pagano per i servizi connessi alla sosta nel territorio nazionale, appare evidente l'opportunità di favorirne, per quanto possibile, lo sviluppo.

La soluzione del problema portuale è di tanto maggiore rilievo in quanto, oltre ad interessare l'economia generale essendo i porti la principale infrastruttura per il nostro intercambio con l'estero, si tratta di salvaguardare, nel quadro di una politica globale dei trasporti, la stessa attività portuale italiana, che già oggi si vede preferire da utenti italiani i porti stranieri. Presenta inoltre carattere d'urgenza, in quanto i tempi richiesti rendono fin d'ora problematico il tempestivo allineamento di questa nostra infrastruttura alla concorrenza europea.

3. Trasporti ferroviari

Quanto alle ferrovie, che restano in Italia il principale mezzo di trasporto terrestre, malgrado la sufficiente capacità complessiva della rete, si lamentano carenze proprio nei confronti del traffico internazionale, il cui rapido sviluppo non ha trovato pieno riscontro nel nostro sistema ferroviario per il mancato tempestivo adeguamento dei relativi servizi alle accresciute esigenze dell'utenza. Al riguardo, è significativo che, negli ultimi dodici anni, a fronte di un incremento del 112% nel traffico internazionale, il traffico interno è aumentato del 30%.

Dette carenze si manifestano sotto i seguenti principali aspetti:

— infrastrutture ai punti di dogana: scali merci, raccordi, depositi, impianti di scarico e pesatura; la loro inadeguatezza emerge in varia misura su tutta la linea e diventa talvolta grave ai transiti di confine, dove si determinano onerosi arresti del materiale rotabile. Questo problema tocca anche gli aspetti doganali (trattati in altra parte della relazione), nonché esigenze (operazioni di transito, rispedizione di carichi di ortofrutticoli, ecc.), abitudini e interessi derivanti dalla pratica dello sdoganamento delle merci al confine, che a loro volta costituiscono una remora alla rapidità del trasporto. Si rende pertanto opportuno il potenziamento congiunto delle infrastrutture doganali e ferroviarie anche in località discoste dai punti di confine;

— collegamenti con il Mezzogiorno, data la forte incidenza del trasporto per quelle zone (v., ad esempio, problemi posti in sede comunitaria in relazione all'applicazione della tariffa speciale 251);

— costi generali di esercizio, che implicherebbero revisioni nella gestione dell'azienda di Stato sia dal punto di vista tecnico che da quello amministrativo;

— velocità: notevoli progressi sono stati fatti con l'istituzione della rete T.E.E.M. (Trans Europe Express Marchandise), ma molto si può ancora fare, sia dal punto di vista dell'orario che dell'estensione del servizio ad altre zone del paese;

— materiale rotabile: mentre per quello ordinario miglioramenti si sono avuti con l'adozione del pool europeo dei carri, è urgente colmare le carenze del parco specializzato (carri refrigeranti, carri cisterna, carri per il trasporto di colli di grande volume e peso, ecc.).

La funzionalità del traffico internazionale è quindi, in vario modo, interrelata alla situazione del sistema ferroviario interno ed implica, evidentemente, problemi di natura anche politica, la cui soluzione non può tuttavia prescindere da considerazioni economiche di carattere generale.

4. Trasporti su strada

Questo settore ha avuto negli ultimi anni grande espansione, permettendo di alleggerire la pesante situazione creatasi nel settore ferroviario. In particolare, il programma autostradale, con il suo completamento, offrirà l'ossatura fondamentale ai nostri traffici terrestri.

In una prospettiva di lungo periodo, una politica globale dei trasporti dovrà comunque assicurare il parallelo potenziamento della viabilità ordinaria per i collegamenti capillari e perseguire, anche attraverso la struttura tariffaria, la più conveniente distribuzione del traffico sui due grandi settori del trasporto terrestre.

Riguardo al traffico internazionale, tuttavia, le possibilità del trasporto terrestre non sono ancora utilizzate in pieno, principalmente a causa dell'insufficienza dei contingenti di autorizzazione, specialmente gravosi per la mancanza di un'alternativa idroviaria, oltrechè per le limitazioni imposte dalla nostra legislazione sugli auto-

trasporti, che ostacolano lo sfruttamento economico dell'automezzo. In particolare la concessione dei permessi per il trasporto di colli di grande peso e volume, tuttora vincolata a pratiche burocratiche non rispondenti a reali necessità.

Queste limitazioni dovrebbero venire prossimamente rimosse nell'ambito dell'uniformizzazione comunitaria; in tale prospettiva, occorre pertanto mantenere un sostenuto ritmo di investimenti, per evitare il rischio che la libera circolazione in ambito europeo incontri in Italia strozzature sul piano dell'equipaggiamento.

5. Trasporti aerei

La rapidissima evoluzione di questo settore pone fin d'ora l'esigenza di predisporre e favorirne, sul lungo periodo, l'inserimento nel nostro sistema di trasporti, nel quadro di una politica globale. Basti, al riguardo, considerare che, secondo previsioni correnti, il traffico merci via aerea potrà raggiungere, nel 1980, 17 volte il volume attuale; parallelamente, è prevista una risolutiva riduzione dei noli grazie all'introduzione di nuovi mezzi di grande capacità unitaria, con un'economia di oltre un terzo rispetto agli attuali costi di trasporto.

Questi sviluppi del mezzo aereo sono di speciale interesse per l'Italia, sia per la posizione geografica decentrata rispetto all'area comunitaria, sia per la coincidenza delle merci trasportabili (ad alto valore unitario o deperibili) con nostre caratteristiche voci di esportazione (elettrodomestici, apparati elettrici ed elettronici, manufatti pregiati in genere, ortofrutticoli o alimentari), dirette, talvolta, a mercati difficilmente raggiungibili con altri mezzi.

Merita di essere sottolineato il caso dei prodotti agricoli, poichè il trasporto aereo ne consentirebbe lo smercio tempestivo e vantaggioso, reagendo con maggiore prontezza alle oscillazioni dei mercati, e controbilanciando, con economie sulle spese di refrigerazione, deumidificazione, trasbordo ed altri servizi del trasporto di superficie, i maggiori noli.

Il traffico merci potrà d'altronde in gran parte avvalersi delle strutture aeroportuali rese necessarie dal costante incremento dello stesso traffico passeggeri. Inoltre, la specializzazione di alcuni scali per il servizio merci — eventualmente accompagnata dall'istituzione di zone franche (ad esempio, lo scalo di Shannon) — potrà presentare ampi margini di convenienza, tenuto conto della posizione dell'Italia rispetto ai mercati africani e del Medio ed Estremo Oriente.

Non va infine trascurato che la rapidissima obsolescenza dei mezzi aerei in campo passeggeri potrà rendere disponibile una notevole flotta per la conversione al trasporto merci.

6. Trasporti fluviali

E' noto che in ambito europeo si è verificata nel dopoguerra una straordinaria espansione di questo settore, attraverso il progresso dei metodi specifici di trasporto e l'ampliamento della rete dei canali.

In Italia — dove si hanno già proficue applicazioni del trasporto continuo marittimo-fluviale tra entroterra padano e porti meridionali — esiste la possibilità di un'efficace rete idroviaria nel settentrione, che oltre a migliorare la reciproca accessibilità economica fra industrie complementari del Nord e del Mezzogiorno, costituirebbe un'infrastruttura capace di favorire la creazione di aree di sviluppo di rilevante interesse economico. Non va inoltre esclusa l'economicità di collegamenti idroviari con l'Europa Centrale, che realizzerebbe una nuova fondamentale congiunzione fra Nord e Sud.

V. LO SNELLIMENTO DELLE NORME CHE DISCIPLINANO LO SCAMBIO DELLE MERCI

1. Considerazioni generali

La complessità e il mancato aggiornamento delle norme che disciplinano il nostro interscambio con l'estero, nonché la carenza del personale addetto, costituiscono oggi un grave ostacolo al crescente sviluppo delle operazioni.

La legislazione doganale vigente si fonda su criteri che risalgono al 1896, e che si traducono in procedure anacronistiche ed in oneri in gran parte sconosciuti alla concorrenza estera.

Per valutare la portata del problema, può indicarsi che, all'attuale livello di interscambio (oltre 10 mila miliardi), al tasso di interesse del 6%, un ritardo di 24 ore nel disimpegno delle operazioni doganali rappresenta un danno all'economia nazionale di oltre 1,6 miliardi di lire.

Se ne può trarre la necessità e l'urgenza di un adeguamento della nostra normativa doganale all'accresciuto volume — e soprattutto all'accresciuta velocità — del movimento commerciale con l'estero.

I principali aspetti di tale adeguamento possono così riassumersi:

- massima rapidità nel disbrigo delle operazioni previste per l'importazione, la esportazione e il transito delle merci;
- certezza degli oneri gravanti sulle merci, ai fini della determinazione dei costi;
- sicurezza e semplicità nel pagamento dei diritti e semplificazione della procedura per la riscossione dei rimborsi all'esportazione.

2. Snellimento delle operazioni

Oltre ad una più razionale distribuzione degli uffici e del personale doganale, si rendono necessari una revisione e un potenziamento delle strutture e dei servizi che presiedono al disimpegno delle operazioni doganali. In particolare, in base alle esigenze ampiamente documentate delle categorie operatrici, vanno indicati i seguenti principali elementi:

a) istituzione, soprattutto nei centri di più recente industrializzazione, di nuove sedi doganali, per adeguare la rete nazionale alle nuove esigenze produttive;

b) conferimento alle dogane di confine di un più spiccato carattere di « scorporamento », per evitare i ricorrenti ingorghi nei periodi di punta, e conseguente potenziamento delle dogane interne, anche attraverso la creazione, in corrispondenza dei principali porti e valichi terrestri, di speciali centri di sdoganamento per le merci destinate ad essere immesse in zone limitrofe a carattere spiccatamente industriale e commerciale;

c) creazione nelle zone industriali e commerciali, anche all'interno del paese, di punti e depositi franchi;

d) abilitazione dei laboratori di enti ed istituti internazionalmente riconosciuti all'effettuazione delle analisi previste in relazione all'importazione e all'esportazione delle merci, così da sgravare i laboratori chimici delle dogane dall'attuale esorbitante mole di lavoro.

3. Semplificazione dei criteri per accertamento, pagamento e controllo dei diritti doganali

Non meno importante risulta l'introduzione di nuovi criteri di carattere tecnico-doganale intesi a risolvere le innumerevoli discrasie che attualmente ostacolano, talora in modo assai grave, il disimpegno delle operazioni.

Sotto tale profilo, sempre in base a quanto indicato dall'esperienza operativa, sono da segnalare i seguenti principali elementi, la cui introduzione contribuirebbe certamente al superamento delle attuali disfunzioni:

a) adottare sistemi di pagamento dei diritti di confine più semplici degli attuali certificati doganali emessi dagli uffici della Tesoreria di Stato;

b) eliminare dalle incombenze dei funzionari di dogana le procedure di controllo valutario, restituendole alla responsabilità delle banche agenti;

c) facilitare il ricorso alla « lettera di vettura internazionale diretta », soprattutto nel caso di trasporti regolari di merci già note per la loro classificazione merceologica;

d) adottare il sistema della « lista di carico », atta a consentire al destinatario delle merci di effettuare direttamente le operazioni doganali di importazione in ordine agli accertamenti da eseguirsi a destino: ciò, sia sotto il profilo del tempo necessario al disbrigo delle operazioni di controllo, sia per quanto concerne gli oneri aggiuntivi a carico dell'operatore (ritardo nello svincolo delle cauzioni);

e) facilitare e accelerare l'accertamento e la contabilizzazione dei diritti da riscuotere in relazione alla nazionalizzazione delle merci;

f) semplificare i moduli oggi in uso per le varie dichiarazioni doganali (alcuni dei quali - modd. A/46, A/55, A/55-S - richiedono da un minimo di 14 firme ad un massimo di 25, nonché da un minimo di 9 timbri ad un massimo di 18, il tutto in tre o sei copie);

g) eliminare, o ridurre allo stretto indispensabile, i numerosi controlli previsti nella fase di accertamento delle merci, il cui espletamento ritarda notevolmente la velocità dei traffici ed il cui costo risulta per la maggior parte dei casi sproporzionato alle evasioni che in loro assenza si potrebbero verificare.

4. Rinnovo della disciplina doganale vigente

Va detto che le esigenze innanzi prospettate sono state, in linea di massima, in gran parte recepite nel disegno di legge che prevede la concessione al Governo di una delega legislativa per l'aggiornamento e la modifica delle disposizioni doganali.

E' tuttavia indispensabile — dopo oltre due anni di iter parlamentare — che tale provvedimento entri al più presto in vigore, con le eventuali opportune modifiche, per consentire la sollecita messa a punto, da parte del Governo, delle leggi delegate entro il previsto termine di due anni.

Non va trascurato, d'altra parte, che l'adeguamento della nostra regolamentazione doganale avrà per le nostre attività d'esportazione un rilievo non indifferente ai fini del processo di integrazione economica comunitario, soprattutto in considerazione delle normative ben più semplici ed efficienti esistenti negli altri paesi membri.

5. Il problema del personale

Il miglioramento del sistema doganale italiano risulta inoltre subordinato ad un aumento dei ruoli organici del personale dell'Amministrazione periferica delle Dogane. (Attualmente, quasi un terzo dei 6160 posti previsti dall'organico delle dogane risulta vacante; nell'ottobre '66, prestavano servizio circa 4.000 addetti, meno cioè di quanti erano in attività nel 1962, anno cui risalgono le ultime immissioni in ruolo).

Giacché i vuoti si riscontrano soprattutto nelle carriere di concetto ed esecutiva, cui, come è noto, è demandata la maggior mole di lavoro, appare evidente che è indispensabile porre quanto prima rimedio all'anzidetta situazione, qualora si voglia evitare che le strozzature nell'organico rendano inoperanti i miglioramenti che si auspicano per gli altri aspetti del sistema doganale.

Data l'impossibilità, ammessa dalla stessa Amministrazione finanziaria, di colmare le attuali lacune con regolari concorsi se non prima di un paio di anni, l'unica alternativa a breve scadenza è offerta dalla sollecita approvazione di un provvedimento, presentato già da diverso tempo, che prevede l'assunzione, in base alla semplice idoneità conseguita in precedenti concorsi, delle unità ancora disponibili.

6. Il problema finanziario

E' appena necessario rilevare che l'adeguamento dell'apparato doganale alle crescenti esigenze dei traffici implica un aumento della spesa relativa.

E' tuttavia auspicabile che ciò non ponga remore alla soluzione dei problemi più sopra ricordati, soprattutto ove si tenga conto che gli strumenti di una politica di sviluppo dell'esportazione sono fra loro interdipendenti e che ogni lacuna non può che compromettere la coerenza e l'efficacia dell'impegno complessivo.

Anche qui, la questione va ricondotta ai criteri di priorità con cui si intende procedere in ordine alle scelte che il sistema di programmazione impone, mentre fin da ora converrà considerare anche la migliore e più razionale utilizzazione che delle strutture doganali esistenti si renderà possibile in relazione al completamento imminente dell'unione doganale CEE.

VI. LA CREAZIONE DI FORME COORDINATE NELLA VENDITA ALL'ESTERO CON PARTICOLARE RIGUARDO ALLE AZIENDE MINORI

1. Considerazioni generali

La presenza continuativa sui mercati stranieri non può non basarsi su un apposito servizio altamente specializzato la cui necessità non si manifesta solo oltre una certa dimensione aziendale o oltre un certo volume di vendite ma — nella maggior parte dei casi — è collegata ad ogni attività esportativa di carattere permanente.

Le complesse esigenze e caratteristiche dei mercati moderni fanno sì, d'altra parte, che un efficiente servizio per l'esportazione presenti una sua dimensione minima spesso sproorzionata per eccesso rispetto alla dimensione delle piccole imprese, sia per quanto riguarda il suo costo, sia per quanto riguarda la capacità di utilizzazione di ognuna di queste ultime.

Una riprova di questo assunto può ritrovarsi nella estrema mobilità delle piccole aziende direttamente esportatrici: nel 1964, infatti, su 12.700 imprese dei settori tipici dell'artigianato e della piccola industria il 29% ha esportato per la prima volta e il 25% ha cessato ogni attività esportativa.

Una tale fluttuazione, sia per quanto riguarda l'incremento che la diminuzione, è certo da collegarsi direttamente con lo sfavorevole andamento del mercato interno che ha determinato una spinta ad esportare ma ha, contemporaneamente, inciso così gravemente su tante piccole imprese da determinare la contrazione di tutte le loro attività compresa quella di esportazione.

I fattori congiunturali, però, lungi dall'escludere la necessità di un apposito servizio, cui si è accennato, la confermano pienamente. Se alla constatazione di cui sopra — relativa al numero delle aziende — si aggiunge, infatti, l'altra che l'incremento delle esportazioni dei settori tipici dell'artigianato e della piccola industria è stato, negli ultimi anni, inferiore a quello delle esportazioni globali, si deve concludere: che, al livello delle piccole imprese, il ricorso al commercio estero è stato spesso effettuato quale misura straordinaria per fronteggiare la grave depressione del mercato interno, anche in mancanza di una adeguata preparazione e di un efficiente servizio per l'esportazione; che la mancanza di questo servizio ha impedito a molte piccole imprese di aumentare — come quelle di più grandi dimensioni e in misura adeguata — la loro « componente estera » nel momento in cui sarebbe stato necessario.

Questi fattori hanno determinato una maggiore fragilità della posizione delle piccole imprese sui mercati esteri causando le fluttuazioni cui si è accennato e che, unitamente alle altre molte cause esaminate in altre parti della relazione, non hanno permesso una partecipazione delle piccole imprese alle esportazioni globali effettivamente proporzionata alla loro importanza sul piano della produzione e dell'occupazione.

2. La collaborazione interaziendale nell'esperienza francese e giapponese

Un sistema che può permettere di superare questa fisiologica posizione di svantaggio delle piccole imprese è quello del ricorso alla collaborazione interaziendale grazie alla quale le singole aziende riescono ad usufruire di un servizio il cui costo non sarebbero, individualmente, in grado di sopportare.

2.1. Un esempio che andrebbe attentamente considerato al fine di studiarne la possibilità di trasposizione in Italia è quello francese delle « Sociétés conventionnées ». La relativa disposizione del 4 febbraio 1959 (ordonnance n. 49248) prevede particolari agevolazioni nel caso di costituzione, fra più imprese, di società che abbiano per scopo:

a) la prospection des marchés et la promotion des ventes des produits de leurs adhérents;

b) l'adaptation de ces produits aux conditions nouvelles des marchés;

c) l'octroi de garanties de qualité;

d) l'amélioration des méthodes de gestion répondant à ces fins.

Come si vede, si tratta di scopi che possono essere tutti assolti direttamente o indirettamente da raggruppamenti per l'esportazione come è confermato dal fatto che numerose « sociétés conventionnées » sono state appunto create per il miglioramento dell'aspetto commerciale, soprattutto per quanto riguarda l'estero, delle aziende aderenti.

I vantaggi collegati con la costituzione di tali società sono subordinati ad una preventiva approvazione da parte pubblica del loro programma d'azione e consistono, innanzi tutto, nell'esenzione dall'imposizione fiscale delle quote pagate dalle singole imprese per il funzionamento delle « società » e nell'esenzione di queste ultime dalle imposte sugli utili da esse distribuiti alle imprese loro aderenti.

2.2. Per quanto riguarda la possibilità di successo di tali forme coordinate, si ricorda che l'82,7% del commercio estero giapponese viene svolto dalle « Trading Firms », la cui nascita e il cui funzionamento sono favoriti, tra l'altro, da agevolazioni creditizie concesse, queste ultime, attraverso un sistema di garanzia da parte della « Medium & Small Enterprise Credit Insurance Finance Corporation ».

3. Situazione e prospettive della collaborazione interaziendale in Italia.

La palese utilità del ricorso, in questo campo, a tali forme di collaborazione e, da altra parte, la esiguità di iniziative del genere finora realizzate, inducono a porre l'accento innanzi tutto sugli ostacoli di ordine soggettivo ed oggettivo che si frappongono alla loro maggiore diffusione.

3.1. *Ostacoli psicologici.* Un primo ostacolo, di carattere soggettivo, è da collegarsi alla diffidenza degli industriali, soprattutto piccoli e medi, verso organismi che possono limitare, anche solo parzialmente, la loro autonomia. Questo atteggiamento negativo, però, va profondamente modificandosi in relazione alla crescente necessità di un adeguamento dimensionale alla nuova realtà economica dei mercati, necessità che si traduce in una spinta verso le fusioni o concentrazioni di impresa o, per gli imprenditori che vogliono tutelare l'indipendenza delle loro aziende, in uno stimolo all'accettazione di parziali limitazioni della loro autonomia che non ne intacchino però il contenuto essenziale.

Al fine di superare le residue resistenze psicologiche si ritiene molto utile una azione congiunta degli organi pubblici preposti all'esportazione e delle associazioni imprenditoriali. Tale azione dovrebbe essere volta all'individuazione delle zone di intervento, all'elaborazione delle soluzioni più adatte alle singole situazioni, alla propaganda presso gli imprenditori e all'assistenza degli stessi nella realizzazione delle iniziative.

3.2. *Ostacoli normativi.* Altri ostacoli derivano dalla non perfetta rispondenza degli strumenti legislativi esistenti agli scopi che si vorrebbero raggiungere in questo campo attraverso la collaborazione interaziendale. In particolare si avverte l'esigenza di una modifica dell'attuale disciplina legislativa dei consorzi in modo da consentire da una parte, una sufficiente autonomia e responsabilità dell'organismo consortile e, d'altra parte, da evitare l'applicazione del trattamento fiscale vigente per le società visto che si tratta di organismi senza scopo di lucro.

3.3. *Incentivi creditizi e fiscali.* Il Programma di sviluppo, che al capitolo XXI si occupa del problema espressamente, indica due provvedimenti volti a favorire la costituzione di consorzi di piccole e medie aziende: il primo è la concessione ad essi di crediti agevolati; il secondo è l'esenzione parziale o totale dalle imposte di r.m. e sulle società.

Il Programma affronta indubbiamente due dei problemi più seri in materia di raggruppamenti tra imprese: la mancanza di fondi sufficienti a far funzionare i raggruppamenti (dalla quale deriva, a sua volta, la scarsa fiducia delle ditte nella loro attività e, quindi, l'ulteriore difficoltà dei raggruppamenti stessi a reperire i fondi necessari) e la gravosità dell'imposizione fiscale nel caso di costituzione di consorzi.

Ciò premesso sulla validità delle misure indicate, pare tuttavia preliminare la necessità di risolvere il problema relativo alla veste giuridica più adatta per tali raggruppamenti onde poter esattamente individuare i destinatari delle agevolazioni.

4. I lineamenti di una moderna collaborazione aziendale

La nuova disciplina in materia di consorzi dovrebbe essere strutturata in modo da poter consentire agli stessi di assolvere un ruolo di sviluppo nell'attività esportativa delle piccole e medie aziende particolarmente attraverso:

a) assistenza commerciale agli associati e « promotion » delle vendite (in particolare pubblicità collettiva, ricerche di mercato, partecipazione a fiere e mostre);

b) vendita e distribuzione dei prodotti (eventualmente sotto un marchio comune) attraverso un ufficio comune di esportazione; costituzione all'estero di comuni canali di distribuzione;

c) acquisto in comune, all'interno e all'estero, di materie prime e semilavorati necessari alle industrie;

d) estensione della cooperazione e, quindi, intervento del consorzio anche alla fase produttiva per suggerire, in base alle conoscenze acquisite attraverso l'azione commerciale, l'adeguamento della produzione delle ditte associate alle esigenze ed ai gusti degli acquirenti stranieri (elaborazione comune di programmi di produzione e specializzazione nelle varie fasi; controllo tecnico della esecuzione del lavoro; sperimentazione in comune di nuovi ritrovati e procedimenti tecnici, scambi di esperienze, ecc.).

5. La prospettiva comunitaria

Tale indirizzo è, d'altra parte, condiviso dalla Commissione della CEE che, in un suo recente documento, ha affermato, da un lato, la necessità delle concentrazioni aziendali per fronteggiare le nuove esigenze dei mercati ed ha suggerito, d'altra parte, di agevolare la costituzione di servizi comuni tra le piccole e medie imprese al fine di garantirne la competitività. L'espansione dei mercati dovrà insomma — secondo la CEE — necessariamente determinare una corrispondente espansione delle dimensioni delle imprese, che vanno quindi agevolate; ma, perché il nuovo sistema del mercato comune sia efficiente e perché nel suo ambito sia garantita una piena libertà di concorrenza, è parimenti necessario agevolare una più stabile presenza delle piccole imprese nelle correnti di interscambio — obiettivo questo realizzabile, appunto, grazie alle forme di collaborazione interaziendale che la Commissione della CEE suggerisce di incentivare.

6. Raggruppamenti temporanei per l'esportazione

Un altro problema, manifestato ripetutamente dai piccoli e medi operatori, è quello di poter partecipare, opportunamente raggruppati, alle gare internazionali per forniture complesse. Un ostacolo grave a tale partecipazione è la mancanza, in Italia, di

una disciplina particolare dei « raggruppamenti temporanei di impresa » a causa della quale le piccole imprese devono spesso trascurare tali ottime possibilità di esportazione, o diventare subfornitrici di imprese straniere a condizioni scarsamente remunerative, o costituire — nei casi in cui sia possibile — i raggruppamenti in questione all'estero sopportando gli aggravii che ne derivano. L'adozione di particolari misure volte ad agevolare la creazione e lo sviluppo di organismi comuni a più imprese risulta, così, determinata anche dalla necessità di non porre le nostre imprese in una condizione di sfavore rispetto a quelle straniere.

7. Collaborazione aziendale e promotion pubblica

Da notare infine che la diffusione di tali organismi interaziendali agevolerebbe l'azione degli enti ed organismi pubblici che operano nel campo del commercio estero e che potrebbero più utilmente concentrare la loro assistenza su un minor numero di destinatari anziché frammentarla nei riguardi di una miriade di imprese.

VII. IL PROMUOVIMENTO DEL PROCESSO TECNICO-ORGANIZZATIVO INNOVATIVO NELLE AZIENDE

1. Considerazioni generali

Tutti gli aspetti trattati nelle precedenti parti di questa relazione si collegano alla premessa che lo sviluppo del nostro sistema economico, per la sua posizione strutturale e per la sua dinamica apertura verso l'estero, è condizionato alla facoltà di sostenere e continuamente accrescere l'efficienza dell'apparato produttivo, e quindi la sua capacità concorrenziale sul mercato internazionale.

In questo contesto, la componente tecnologica di innovazione e razionalizzazione dei processi economici ha l'importante caratteristica di trovarsi a monte di tutti gli altri aspetti fin qui considerati, limitare ai quali una valutazione del problema della competitività delle nostre esportazioni sarebbe pertanto, oltreché affrettato, soprattutto illusorio.

Quest'ultimo giudizio appare ampiamente giustificato dall'enorme portata, ed anzi dalla drammatica dinamica, dell'influenza esercitata dal progresso scientifico sull'intero sviluppo, delle singole economie e sull'evolversi dei rapporti economici internazionali.

Questo tema può essere soltanto evocato, giacché oltrepassa evidentemente i limiti di questa trattazione. Debbono tuttavia venire qui, sia pur brevemente, indicati i principali aspetti che più direttamente interessano l'attività di esportazione.

La componente tecnologica incide oggi in misura rilevante e rapidamente crescente sull'innovazione e razionalizzazione dei processi produttivi, organizzativi, commerciali,

finanziari ed è quindi presente sull'intera articolazione di una politica di sviluppo delle esportazioni.

Da un punto di vista generale, basti rilevare che lo sviluppo da parte di molti paesi industriali di tecnologie più avanzate tende fatalmente a sospingere ai margini del mercato le produzioni meno efficienti ed a creare sempre nuovi problemi anche a quelle considerate di punta.

Parallelamente, il processo di industrializzazione dei paesi in via di sviluppo tende inevitabilmente, anche se in una prospettiva di lungo respiro, a sottrarre tradizionali mercati, acutizzando la concorrenza, e le esigenze di specializzazione, su tutti gli altri mercati.

E' quindi evidente che occorre richiamare tutta l'attenzione delle aziende e delle pubbliche istituzioni sull'importanza del promuovimento del processo tecnico-organizzativo innovativo delle industrie, che è fin d'ora un fattore centrale e determinante per l'allineamento concorrenziale sul mercato internazionale.

2. Problemi e responsabilità a livello aziendale

Il processo di innovazione tecnica e organizzativa dell'industria è anzitutto responsabilità diretta delle aziende, che devono dimostrare di saper assumere, per la parte di propria spettanza, i rischi e gli oneri connessi a tale processo.

Si rendono necessari a questo fine sforzi rilevantissimi, suscettibili di incidere sulla struttura settoriale e quindi sulle dimensioni aziendali, sulle strutture organizzative, tecniche e commerciali, sugli apparati di ricerca e sviluppo, aziendali e associativi, sui processi di specializzazione.

In tale processo di ottimizzazione e innovazione, le aziende incontrano difficoltà di conoscenza delle tecnologie più avanzate e delle infrastrutture scientifiche, difficoltà di ordine normativo, organizzativo, finanziario e di personale.

Tali difficoltà assumono poi aspetti specifici, secondo una gamma assai complessa, in relazione ai diversi settori produttivi, alle dimensioni ed alla specializzazione aziendale, all'ubicazione degli impianti, alla esistenza o meno di infrastrutture tecniche.

Va messo in rilievo che — in relazione ai divari esistenti e rapidamente crescenti nel grado di avanzamento tecnologico, sia all'interno delle singole economie nazionali, sia e soprattutto in campo internazionale — si prospetta, in termini di alternativa, da un lato una intensificazione degli sforzi nelle attività autonome di ricerca e sviluppo, dall'altro l'acquisizione di conoscenze dall'esterno.

Il fronte del problema non è in pratica troppo netto. In prima analisi, una costante attività di ricerca appare economicamente giustificata in alcuni settori o aziende che per il proprio sviluppo debbono fondarsi sul progresso delle conoscenze; mentre analoga giustificazione non sembra esservi per quei settori o aziende che operano ad un livello tecnologico inferiore a quello che possono conseguire con l'utilizzazione disponibile sul mercato.

Tuttavia, anche per le aziende tecnologicamente avanzate — nelle quali è primario l'impegno di ricerca e sviluppo — si pone la convenienza, e la necessità tecnica ed economica, di ricevere le conoscenze altrui, destinate ad integrare le proprie o ad essere successivamente sviluppate in forma autonoma.

La complessità del meccanismo ed il livello delle tecnologie odierne tende quindi ad una situazione in cui le aziende più avanzate si avvalgono di quasi tutti i fattori (autonomi o impostati) di innovazione, mentre le aziende operanti in settori meno avanzati, e molto spesso quelle di minori dimensioni, si limitano a far ricorso ai fattori acquisibili da terzi.

Il problema prospettato va pertanto, in ultima analisi, affrontato per diverse vie, da considerare reciprocamente integrative:

a) *Acquisizione di tecnologie* — Un'impostazione realistica e non velleitaria non può non tener conto del fatto che i risultati della ricerca commercialmente sfruttabili sono di solito il frutto di investimenti complessi e di lungo momento.

Poiché in Italia tali investimenti — pubblici e privati — sono stati molto circoscritti e nel complesso insufficienti, è da attendersi che un'importante aliquota dell'industria dovrà effettuare il proprio processo di innovazione tecnologica a breve termine, e in parte a lungo termine, utilizzando prevalentemente tecnologie e know-how provenienti da paesi più avanzati.

b) *Produzione di tecnologie* — Poiché un paese che mira ad affermarsi industrialmente non può trascurare di conquistare una propria posizione nel campo della produzione delle conoscenze tecnologiche, dovrà essere dedicata una cura particolare a fare in modo che, senza limitare il ricorso a conoscenze straniere, la partecipazione relativa dell'industria italiana alla produzione delle conoscenze divenga più consistente.

c) *Circolazione e utilizzazione di tecnologie* — Mentre a livelli tecnologici ed organizzativi sufficientemente elevati il processo di circolazione e utilizzazione delle tecnologie avviene secondo meccanismi che possono assicurare un soddisfacente andamento di tale processo, diversa è la situazione in unità produttive meno evolute e più rudimentalmente organizzate. In effetti da diversi sintomi appare che la struttura industriale italiana è caratterizzata dalla presenza di una considerevole aliquota di aziende rientranti in questa seconda categoria. Si pone quindi il problema di rimuovere le cause che ostacolano la massima utilizzazione di tecnologie più efficienti, consentendone altresì la più ampia circolazione nell'apparato produttivo.

d) *Promozione degli investimenti* — In una situazione in cui coesistono problemi di insufficienza degli investimenti e di insufficienza di livelli tecnologici, non può essere trascurato il ruolo immediato e mediato che può essere svolto da investimenti di *origine estera*, ad alto livello tecnologico.

In presenza di investimenti di questo tipo si hanno accanto agli effetti diretti sulla produzione, sull'occupazione, sul commercio, effetti sull'ambiente circostante che si esplicano sotto forma di assistenza tecnica, fornitura e richiesta di produzioni ad elevate caratteristiche, formazione del personale, ecc.

3. Il ruolo dello Stato e le dimensioni finanziarie del problema

Un ruolo non meno importante spetta allo Stato.

Al livello pubblico, la presa di coscienza dell'importanza di promuovere un vasto e penetrante processo innovativo in risposta alla « sfida del progresso tecnico », risulta molto chiaramente dal testo del programma di sviluppo economico del quinquennio 1966-70, nelle parti dedicate al settore industriale e della ricerca scientifica e tecnologica.

Non si può tuttavia trascurare che le spesa complessiva (settore pubblico e privato) prevista per la ricerca scientifica nel quinquennio, ancorché doppia di quella del quinquennio precedente (1959-63), è pari soltanto allo 0,6% del reddito nazionale. Ciò, quando già da qualche anno i paesi industrializzati nostri maggiori concorrenti destinano alla ricerca percentuali più elevate di redditi nazionali di per sé stessi più elevati di quello italiano. Basti ricordare in proposito che la spesa della ricerca è negli Stati Uniti pari al 3,1% del reddito nazionale, nel Regno Unito al 2,2%, in Francia ed in Germania superiore all'1%.

4. Le direttrici dell'intervento pubblico

Per quanto riguarda le politiche di intervento, va osservato che l'intervento pubblico dovrà riguardare in primo luogo la formazione degli uomini.

Al riguardo, è indispensabile attuare al più presto la riforma delle strutture universitarie, mediante il potenziamento dei quadri docenti, lo sviluppo degli istituti policedra e dei dipartimenti.

Le riforme organizzative sono infatti altrettanto importanti e urgenti degli interventi finanziari, giacché, occorre tener presente, investimenti anche ingenti possono risultare scarsamente fecondi qualora manchi il necessario terreno, organizzativo ed umano, di innesto.

Per il Consiglio Nazionale delle Ricerche è necessario un maggiore interessamento a problemi tecnologici nel quadro di programmi organici di natura interdisciplinare, così da creare un appropriato e valido collegamento tra la ricerca di base svolta in sedi non aziendali e la ricerca applicata di interesse industriale.

Una importante funzione potrebbe essere svolta dal Comitato Nazionale per l'Energia Nucleare qualora si provveda a creare un sistema di opportuna diffusione dei risultati delle ricerche svolte, non limitatamente al campo energetico, ma anche nel campo dei materiali, dell'uso delle radiazioni, ecc.

L'attività del Ministero della Ricerca dovrebbe dirigersi principalmente alle aziende e loro consorzi onde stimolare la formazione e l'ampliamento di laboratori di ricerca e sviluppo, con apporti di natura creditizia e soprattutto mediante l'assegnazione di contratti di ricerca. A tale riguardo, onde utilizzare nel modo migliore le scarse risorse, è auspicabile una scelta strategica che concentri lo sforzo su quei settori che, per ragioni obiettive e prospettive, appaiono suscettibili di meglio utilizzare sotto il profilo economico i risultati della ricerca.

Va infine ricordata una forma oggi poco usata (fa eccezione il Ministero Difesa), ma che potrebbe essere di grande efficacia per stimolare il progresso tecnico industriale: la politica di acquisti. Lo Stato è il più grande acquirente di beni (ferrovie, poste e telecomunicazioni, lavori pubblici, attrezzature portuali, RAI-TV, ecc.). Lo sviluppo di laboratori di Stato potrebbe coordinare le pubbliche amministrazioni che procedono ai vari acquisti di materiali in un'azione di assegnazione di commesse per l'acquisto di prototipi e, dopo opportuni collaudi, per l'acquisto di serie.

In tal modo si realizzerebbe una spinta efficace, sul piano della competitività strettamente industriale, ad innalzare il livello tecnico organizzativo delle aziende italiane (cosiddetta « ricerca orientata »).

5. La prospettiva della collaborazione tecnologica internazionale

Ciò che occorre riaffermare è che, dallo sforzo comune delle aziende e dello Stato, ciascuno per le proprie competenze, si determini una mobilitazione tecnologica delle risorse, nella più larga accezione del termine, che consenta di guardare con minore apprensione al divario di produzione ed efficienza già esistente e crescente tra l'industria italiana e quelle di altri paesi industrializzati.

In questo contesto si inserisce la proposta formulata dal Governo italiano e discussa nelle recenti riunioni della NATO, per una cooperazione tecnologica internazionale mediante un accordo inizialmente sottoscritto dai paesi membri della NATO e aperto alla successiva ed eventuale adesione di terzi.

La proposta del Governo italiano indica, nella creazione di un'organizzazione unitaria europea per la tecnologia ed in una stretta cooperazione con gli Stati Uniti, la via maestra per accorciare o arginare il divario, oggi crescente in molti settori, fra la tecnologia dei paesi europei e quella degli Stati Uniti, divario che non mancherà di ripercuotersi sempre più gravemente sulle possibilità di concorrenza internazionale da parte europea.

EUROSTAMPA

Roma - Via degli Astalli, 14/A

Tel. 688.281 - 688.595

S I N T E S I

*dei documenti di lavoro predisposti dai Gruppi di Redazione
per il Convegno Nazionale per il Commercio Estero*

sui temi:

**LE PROSPETTIVE
DEI MERCATI**

**LA "PROMOTION",
NELLE SUE COMPONENTI
METODOLOGICHE
E STRUMENTALI**

**L'ALLINEAMENTO
CONCORRENZIALE
DELLE
AZIENDE ESPORTATRICI**

Milano, 27 - 28 aprile 1967

S I N T E S I

*dei documenti di lavoro predisposti dai Gruppi di Redazione
per il Convegno Nazionale per il Commercio Estero*

sui temi:

LE PROSPETTIVE
DEI MERCATI

LA "PROMOTION",
NELLE SUE COMPONENTI
METODOLOGICHE
E STRUMENTALI

L'ALLINEAMENTO
CONCORRENZIALE
DELLE
AZIENDE ESPORTATRICI

LE PROSPETTIVE DEI MERCATI

1. *Mercati ad alto livello di industrializzazione*

Gli elementi che consentono di fondare sui risultati finora conseguiti prospettive valide per il futuro possono essere individuati, anzitutto, nell'alto reddito pro-capite dei paesi industrializzati e nella dinamica che ne caratterizza lo sviluppo, pur nell'ambito di situazioni congiunturali nel breve periodo divergenti, nella correlazione tra domanda di importazione ed incremento del reddito, nella volontà politica di realizzare l'espansione nella stabilità, nell'interdipendenza delle economie, la quale costituisce il fondamento della collaborazione internazionale e lo stimolo a forme sempre più vaste ed efficaci.

Gli scambi fra paesi industrializzati tendono a svilupparsi secondo tassi superiori a quelli del restante commercio mondiale e nello stesso tempo relativamente regolari e costanti. Siffatta dinamica è da porsi in rapporto con la capacità di espansione dell'area nel suo insieme, con la crescente importanza che gli scambi assumono ai fini dell'espansione stessa, con la struttura della sua domanda globale, di cui i prodotti manufatturati, propri di una produzione altamente industrializzata, costituiscono una quota rilevante e sempre crescente. E' da porsi in rapporto, infine, con i processi di integrazione economica in atto, di cui la CEE rappresenta la manifestazione più rilevante.

La progressiva realizzazione dell'unione doganale prevista dal Trattato di Roma ha provocato un effetto di regionalizzazione degli scambi, che si è esplicitato in prevalenza nei confronti delle esportazioni dei paesi membri, i cui incrementi totali sono stati prevalentemente assorbiti dalla stessa area comunitaria. Dall'eliminazione dell'ultimo 20% della protezione doganale non sembra ragionevole attendersi effetti di propulsione delle nostre esportazioni in misura proporzionale a quelli scontati in passato. Tuttavia, il commercio intracomunitario potrà ricevere nuovi impulsi dall'eliminazione degli ostacoli paratariffari, derivanti da una diversa impostazione tecnico-giuridica delle legislazioni doganali nazionali, dalle procedure amministrative che regolano l'attività dell'interscambio, dalle regolamentazioni tecniche. L'obiettivo ultimo dell'abolizione dei controlli alle frontiere postula infine, con l'armonizzazione delle politiche fiscali, un più avanzato processo di unione economica, di cui l'unione doganale non costituisce che un elemento.

Nella seconda metà del decennio in corso, lo sviluppo dell'economia della Comunità nel suo complesso potrà presentarsi più contenuto (+4,3%) rispetto alla prima metà (+4,9%). L'espansione degli acquisti all'interno dell'area è stata, nel primo quinquennio, più che tripla rispetto all'incremento del prodotto nazionale lordo, quella delle vendite italiane agli altri partners più che quadrupla, pur in presenza di un'evoluzione del rapporto tra costi interni di produzione e costi esteri sempre più sfavorevole al nostro paese. All'inizio del 1966 l'attività d'esportazione italiana può essere considerata come di nuovo avviata a costituire un elemento propulsore dello sviluppo economico.

Affinché la domanda estera sia di stimolo all'espansione del sistema produttivo italiano, questo dovrà operare in un contesto di sostanziale stabilità economica. Nel pe-

riodo 1960-65 la media annua d'aumento dei prezzi impliciti del prodotto nazionale lordo ha raggiunto in Italia il 5,6%, cioè il tasso più elevato di tutta l'area industrializzata (1,4% nel continente nord americano, 3,5% nell'EFTA, 4,1% nella CEE). In un mercato relativamente piccolo, quale l'Italia, l'eccesso della domanda monetaria, dopo essersi scaricato sui prezzi, si rivolge all'offerta estera, gravemente pesando sulla bilancia dei pagamenti. Il regime degli scambi ed il regime monetario propri dell'area industrializzata non consentono di coltivare squilibri esterni, obbligando a porre in atto una politica di stabilizzazione. Quando si verificano siffatte condizioni, si annullano le ragioni di sviluppo connesse alle favorevoli prospettive delle economie collegate.

Dello sviluppo degli scambi ha beneficiato anche il settore agricolo, al quale la politica agricola comune intende assicurare condizioni di reddito e di vita simili a quelle degli altri settori produttivi. Occorrerà a tal fine modificare taluni indirizzi produttivi, migliorare la disciplina della commercializzazione dei prodotti, eliminare l'attuale polverizzazione degli operatori agricoli e commerciali.

Anche all'interno dell'altra grande area industrializzata europea, l'EFTA, la regionalizzazione degli scambi si è esplicita nei confronti delle esportazioni dei paesi membri: le importazioni dalla CEE hanno mantenuto un ritmo d'incremento (+8%) pari al doppio circa di quello del reddito e le importazioni dall'Italia hanno mostrato un dinamismo anche maggiore (+9%). Nella seconda metà del decennio in corso l'espansione dell'EFTA si ritiene possa assumere un ritmo più sostenuto, per effetto della ripresa del Regno Unito. Inoltre le prospettive degli scambi con tale area potrebbero essere favorevolmente influenzate da una conclusione positiva del Kennedy Round, che costituirebbe l'avvio alla soluzione dei problemi economici, derivanti dalla coesistenza di aree preferenziali in Europa.

Il continente nord americano ha conosciuto nel 1960-65 una fase di espansione pressoché ininterrotta, che sembra prolungarsi, sia pure con ritmo più contenuto, nella seconda metà del decennio. Poiché la domanda addizionale d'importazione si è rivolta in misura crescente ai beni di investimento ed ai semilavorati, sono stati i paesi industrializzati che hanno soddisfatto le maggiori necessità di approvvigionamento del continente nord americano.

^e Nel periodo su indicato, dopo una contrazione registrata nel 1961, le importazioni dalla CEE e dall'Italia, si sono sviluppate al tasso annuo dell'11% circa; le prospettive a medio termine sembrano confermare un sostenuto ritmo di espansione dell'economia nord americana e quindi un correlativo ritmo degli scambi. Su di essi, non meno che sull'intero commercio internazionale, influirà il successo della trattativa in atto a Ginevra, la quale ha posto a fuoco, proprio nel dialogo fra la CEE e gli USA, problemi generali di grande rilievo e di non facile soluzione. Inoltre l'emergente volontà di procedere verso una più aperta competizione delle rispettive economie ha vivacemente accentuato i problemi della concorrenza, sotto il profilo strutturale e funzionale.

Tutti gli atti volti a falsare in genere la concorrenza hanno richiamato da tempo l'attenzione in sede internazionale, presentando un maggior grado di acutezza nell'ambito più delimitato della CEE, la quale si è anzitutto preoccupata di disciplinare la condotta delle imprese e degli Stati entro l'area comunitaria. Di qui l'attività normativa della Commissione in materia di armonizzazione fiscale, di controllo delle intese, ecc...

Anche i problemi derivanti dai rapporti esterni — quale la realizzazione di una politica commerciale comune — presentano ormai carattere di maturità. Infine la politica della concorrenza si è posta non soltanto in termini di regolamentazione dell'attività aziendale e statutale, ma anche in termini di incentivazione per il perseguimento di quegli obiettivi che costituiscono l'ottimo della competitività.

Per concludere, si può ritenere che nel prossimo quinquennio il commercio tra i paesi industrializzati si svilupperà secondo un ritmo di poco inferiore al quinquennio

passato, poiché di poco inferiore si prevede l'espansione economica di tali paesi, mentre sicuramente il ritmo degli scambi si manterrà superiore all'incremento del prodotto nazionale lordo ed in misura pressoché pari a quella già scontata in passato.

2. - *Mercati a commercio di Stato*

I paesi dell'Est, cioè del cosiddetto gruppo cino-sovietico, la cui popolazione e produzione industriale è superiore ad un terzo di quella mondiale, partecipano al commercio internazionale in misura oscillante, nell'ultimo decennio, intorno al 10-12%. Le prospettive di scambio che potenzialmente offre l'area sono fondamentalmente limitate dalla politica dirigistica ed autarchica seguita da tali paesi.

Restringendo l'esame al commercio tra l'Occidente ed i paesi del COMECON e specificando i caratteri dell'economia dell'area orientale europea, si potranno inquadrare meglio i problemi posti dagli scambi con il resto del mondo ed i paesi industrializzati.

Le economie dei paesi europei del gruppo presentano un grado di sviluppo e di industrializzazione fortemente differenziato. La maggior parte degli scambi avviene all'interno dell'area; solo un terzo circa delle esportazioni totali è diretto verso il resto del mondo. Tuttavia l'apertura verso i paesi terzi varia in misura notevole: il rapporto medio tra il volume pro-capite delle esportazioni e quello della produzione industriale è del 13% per la R.D.T. e del 3% per l'U.R.S.S.

La vita economica dei paesi del gruppo è stata finora totalmente regolata da una pianificazione nella produzione e distribuzione delle risorse. La necessità di superare le strozzature incontrate dallo sviluppo economico hanno indotto ad una revisione dei sistemi di programmazione, tentando l'applicazione dei principi di mercato entro lo schema socialista. Allo sviluppo pianificato sulla base di indici quantitativi si tenderebbe a sostituire uno sviluppo di cui il Piano fissi gli obiettivi, mentre alle imprese spetterebbe il compito di realizzarli, orientando le proprie scelte sulla base del calcolo economico. Potenti forze contrastano siffatta tendenza, rifiutando in modo particolare il concetto di profitto. E' probabile che si cercherà nell'ausilio delle tecniche di programmazione più avanzate lo strumento per limitare il campo di applicazione dei principi di mercato.

Le esigenze dettate dalla necessità di una più rapida espansione economica, il manifestarsi di difficoltà interne, nonché l'affiorare di nazionalismi economici hanno indotto i paesi del gruppo a riconsiderare i loro rapporti commerciali con l'Occidente.

L'espansione economica in termini di incremento del reddito non è sufficiente a garantire un ampliamento di tali rapporti, allorché essa si realizza all'interno di un sistema pianificato; tuttavia le risultanze economiche del processo di industrializzazione in atto nell'area socialista potranno far sentire il loro peso nel settore degli scambi. Le deficienze sulla produzione di beni di consumo appaiono particolarmente gravi: l'aumentato reddito del consumatore sembra oggi in grado di esercitare una pressione per il soddisfacimento di esigenze finora trascurate. Tale obiettivo potrà essere raggiunto anche ricorrendo a fonti estere di approvvigionamento.

Nell'U.R.S.S. i compiti principali del commercio estero, secondo il piano 1966-70, si concretano nel perfezionamento della struttura delle esportazioni (macchine, attrezzature, manufatti in genere) e delle importazioni (materie prime, attrezzature tecnologicamente avanzate).

In Polonia la nuova politica di apertura commerciale verso i paesi occidentali intende caratterizzare l'esportazione soprattutto al fine di rafforzare il processo interno di industrializzazione finora sacrificato agli obiettivi di sviluppo agricolo assegnati al paese nel quadro del COMECON. Anche in Romania si è temuto che il progetto di pianificazione congiunta potesse compromettere l'indipendenza economica del paese, che non

intende rinunciare al diritto di acquistare i beni necessari alla sua industrializzazione nei mercati che offrono le condizioni più vantaggiose.

Gli scambi commerciali con l'estero costituiscono per l'Ungheria un aspetto importante dello sviluppo economico: la sua produzione industriale, specializzata e di qualità, non sembra abbia potuto trovare adeguato collocamento nell'area del COMECON, donde l'interesse dell'Ungheria ad aprire verso il mondo occidentale.

Per gli altri paesi del COMECON, gli scambi commerciali costituiscono una componente dello sviluppo economico, ma la loro forte espansione all'interno dell'area conferisce un carattere di complementarità agli scambi con l'Occidente, che pur beneficiano dello stesso dinamismo dello sviluppo economico.

L'economia cinese è tuttora ben lontana da quella fase dei consumi che sembra profilarsi per l'area orientale europea. Fino al 1959, i suoi scambi con l'area socialista costituivano il 70-80% del totale; negli anni successivi si è verificato un rovesciamento di tendenza e la partecipazione dell'area si è ridotta ad un terzo. Gli scambi con l'Italia sono caratterizzati da una netta ripresa delle importazioni dal 1963.

Il commercio con i paesi industrializzati rappresenta circa un quinto del commercio totale dei paesi cino-sovietici, mentre nei confronti degli scambi totali dei paesi industrializzati tale commercio costituisce meno del 4%.

Gli scambi dell'Italia si presentano nel 1953-65 in forte espansione, secondo un ritmo quanto mai irregolare, che appare però come il risultato di una manovrata tendenza della controparte ad ottenere un certo sbilancio in suo favore.

I maggiori problemi che vengono in evidenza negli scambi Est-Ovest riguardano il bilateralismo degli scambi, il regolamento dei pagamenti, il regime degli scambi, il credito all'esportazione.

I paesi dell'Est sono costretti a programmare sia le importazioni che le esportazioni e quindi a realizzare il proprio commercio estero entro l'accordo bilaterale. I paesi industrializzati non possono che accettare tale schema, tentando di risolvere in esso i problemi dello scambio tra economie di mercato e collettivistiche.

L'interesse dell'Italia, nel bilateralismo dei suoi scambi che presentano costanti saldi passivi, dovrebbe qualificarsi nel senso di pretendere un migliore equilibrio nell'applicazione dell'accordo. L'adozione del regolamento multilaterale dei pagamenti e le misure già adottate di liberalizzazione, se hanno permesso di superare i rigidi criteri propri della compensazione generale, hanno procurato all'Italia un permanente saldo passivo.

Il diverso grado di liberalizzazione da parte dei paesi industrializzati sottolinea la necessità di armonizzare la politica commerciale dell'Occidente, in genere, e della CEE in particolare, nell'ambito della quale si impone, in forza della realizzazione di un mercato comune e del rispetto delle regole di concorrenza, l'adozione di comportamenti univoci. A tale obiettivo mira l'inserimento negli accordi bilaterali con l'Est della « clausola comunitaria » relativa alla loro scadenza, nonché la « clausola di salvaguardia » contro esportazioni in dumping.

La competizione incontrollata in materia di credito all'esportazione, accentuata dalla tendenza dei paesi dell'Est a chiedere forti dilazioni di pagamento, non offre prospettive economicamente valide, per cui la Comunità si preoccupa di procedere anche in tale settore verso l'armonizzazione.

I nuovi criteri nell'organizzazione degli scambi da parte dei paesi dell'Est, ed in particolare la preoccupazione dell'eccessivo divario tra prezzi all'interno e prezzi internazionali, inducono a ritenere che verrà attenuandosi una delle cause che influiscono negativamente sugli scambi.

Infine l'importanza dell'evoluzione tecnologica, avvertita dai paesi dell'Est con la stessa intensità in cui è avvertita in tutto il mondo, ha creato le premesse per attivare gli scambi in materia di brevetti, licenze, know-how.

L'Italia ha già concluso in tale settore un accordo di collaborazione con l'U.R.S.S., che ha assunto proporzioni vaste e qualificate. Un ampliamento della cooperazione internazionale resta affidato comunque alla soluzione del problema della dipendenza tecnologica dell'Europa dagli USA.

3. - *Mercati in via di sviluppo*

E' difficile generalizzare i problemi dei paesi in via di sviluppo, perché presentano caratteristiche strutturali e funzionali diverse. Per alcuni di essi la dipendenza della loro economia dall'estero, il problema demografico, l'inflazione cronica, per altri invece un certo grado di indipendenza economica, la capacità di assorbire correnti di immigrazione, un certo equilibrio finanziario, sono elementi contrastanti che caratterizzano una vasta area: tuttavia, il comune denominatore della condizione di sottosviluppo è identificabile in un basso reddito pro-capite, mentre la fluttuazione dei prezzi all'esportazione dei prodotti di base crea problemi propri delle economie di tale gruppo di paesi.

L'obiettivo indicato dall'ONU di un tasso annuo di crescita delle economie dei paesi del terzo mondo pari al 5%, anche se raggiunto grazie a forti riprese, non consente di affermare la sufficienza ai fini dello sviluppo. Infatti, l'incremento pro-capite si colloca intorno a percentuali ancora basse (2,1% nel complesso dei paesi considerati).

La necessità di provvedere alle primarie esigenze della collettività ed i forti investimenti a produttività differite, anche se necessari, contribuiscono ancora al ritardo nella industrializzazione.

Gli scambi con i paesi industrializzati hanno largamente beneficiato dell'accelerazione impressa a tutto il commercio mondiale dall'espansione in atto nell'area industrializzata. Le vendite dei paesi in via di sviluppo sono aumentate del 21,5% nel periodo 1953-59, mentre nel periodo 1959-65 sono aumentate del 33,5%.

Data la dipendenza delle economie di tali paesi dalle esportazioni, il problema della fluttuazione dei prezzi dei prodotti primari dovrebbe indurre tutti gli interessati alla ricerca comune di una soluzione mediante un'azione concertata tanto sull'offerta quanto sulla domanda. Attenuare le fluttuazioni cicliche, perseguire una più razionale politica degli stocks, ridurre il protezionismo dei paesi importatori industrializzati, dovrebbe essere l'effetto di una azione sulla domanda, mentre, dal lato dell'offerta, è auspicabile la revisione della politica di sostegno dei prezzi e di aiuto all'esportazione da parte dei paesi industrializzati, e l'attuazione di una diversificazione delle esportazioni da parte dei paesi in via di sviluppo. Un primo peculiare aspetto della diversificazione va indicato nel ruolo da assegnare all'agricoltura, non solo per soddisfare i bisogni sempre più pressanti dell'alimentazione, ma anche perché il suo potenziamento costituisce motivo di industrializzazione in settori ad essa collegati.

L'aiuto allo sviluppo ha oggi la sua validità in sede internazionale dove si presenta non più soltanto in termini quantitativi ma qualitativi; esso è tanto più efficace quanto meglio legato all'esigenza primaria di sollecitare la dinamica delle economie locali. Di ciò sono persuasi un crescente numero di paesi in via di sviluppo, all'interno dei quali dovrebbe sempre più affermarsi la necessità di ben utilizzare le risorse disponibili, sia sul piano economico che tecnico.

Ma la massima efficacia dell'aiuto può risiedere anche nel coordinamento effettivo delle rispettive politiche dei singoli Stati. L'armonizzazione di siffatte politiche secondo programmate finalità offre all'aiuto multilaterale un'efficacia e validità di gran lunga superiori a quelle finora ripromesse od ottenute mediante le usate forme di bilateralismo.

Gli strumenti per procedere all'auspicabile coordinamento sembrano disponibili nel Comitato di Aiuto allo Sviluppo dell'OCSE e, nell'ambito CEE, nelle istituzioni sorte per la realizzazione dell'associazione alla Comunità degli Stati Africani e Malgascio.

L'esame dell'apporto netto di mezzi finanziari per lo sviluppo del terzo mondo conduce a considerare che lo sforzo è totalmente sostenuto dai paesi appartenenti all'OCSE. D'altro canto si rileva come l'indebitamento dei paesi in via di sviluppo ha raggiunto volumi e proporzioni non più compatibili con le effettive possibilità delle loro economie: tutto ciò rende più acuto il problema del divario sempre crescente tra paesi industrializzati ed in via di sviluppo.

Il credito all'esportazione assoggettato ad un effettivo coordinamento e ad una severa disciplina internazionale, nonché il capitale privato di investimento soggetto a forme multilaterali di assicurazione, possono rappresentare i canali più adatti per aumentare il flusso di risorse indispensabili allo sviluppo del terzo mondo.

Il problema dell'assistenza tecnica è, certamente, di estrema gravità: all'immenso fabbisogno di conoscenze tecniche in tutti i campi nei paesi in via di sviluppo fa riscontro una paurosa carenza di esperti da destinare a questo scopo. Le iniziative per fronteggiare tale situazione si vanno moltiplicando: lo sforzo italiano dovrebbe essere meglio coordinato attraverso la formazione della politica della cooperazione tecnica che armonizzi l'impegno governativo nelle varie forme di attività, ne renda più ampia la portata con un sapiente inserimento nelle iniziative multilaterali, ed in particolare la leghi alle aree sottosviluppate ove maggiormente si dirige l'impegno delle nostre aziende esportatrici.

Il coordinamento delle politiche di aiuto, tentato in sede GATT ed ONU con la formulazione di una comune politica commerciale, è stato meglio articolato in sede CEE mediante la formula dell'Associazione. Sia i modi che gli strumenti di attuazione di una politica comunitaria nei confronti degli Stati Africani e Malgascio hanno già dato risultati che sono sempre più apprezzati dagli Stati interessati.

L'inserimento dell'Italia con maggiore consapevolezza delle sue possibilità e di tutela dei suoi legittimi interessi, nell'elaborazione della politica commerciale comune da parte della CEE, suggerisce l'opportunità di alcune azioni, quali una inchiesta sullo stato attuale dei rapporti con il terzo mondo, l'istituzione di uno specifico fondo di bilancio per contributi al miglioramento della situazione economica e monetaria dei paesi in questione, un potenziamento della legge 26 ottobre 1962, n. 1954, sulla collaborazione tecnica bilaterale.

Infine, dovrebbero essere prese in attenta considerazione le prospettive offerte all'Italia dal processo di modernizzazione dell'agricoltura del terzo mondo, mentre è sempre più auspicabile la partecipazione di enti pubblici italiani a consorzi internazionali per la realizzazione di grandi progetti di sviluppo agricolo e di industrializzazione dell'agricoltura.

LA "PROMOTION" NELLE SUE COMPONENTI METODOLOGICHE E STRUMENTALI

Con il graduale processo di integrazione dei mercati e la rapida espansione e diversificazione delle produzioni, il peso della componente estera nell'attività commerciale delle aziende è divenuto sì determinante da rendere sempre più sentite e pressanti talune esigenze di fondo, che si riassumono qui di seguito:

— Il finanziamento, da parte dello Stato, dell'insostituibile azione pubblica destinata a valorizzare all'estero le produzioni agricole, industriali e artigianali italiane, dovrebbe risultare più adeguato al livello raggiunto dalle nostre esportazioni, pur tenendo conto dello sforzo crescente compiuto dal Ministero del Commercio con l'Estero per allargare le possibilità di bilancio con ulteriori stanziamenti ad hoc e per intensificare e diversificare le iniziative promozionali da attuarsi essenzialmente attraverso l'ICE, quale organo tecnico di attuazione pratica, ed in stretta collaborazione con i servizi commerciali del Ministero Affari Esteri.

— E' riconosciuta la necessità di realizzare una visione unitaria dei rapporti economici internazionali, che condizionano in misura sempre maggiore il sistema economico nazionale. Se si esaminano le tendenze di sviluppo delle relazioni di scambio, di cooperazione tecnica, di collaborazione in campo industriale con l'estero, appare evidente l'esigenza che anche nel nostro paese si realizzi un più efficace coordinamento globale al livello governativo. Esistono indicazioni positive in tal senso, ma occorre avanzare su questa strada in unione di intenti fra i vari Dicasteri interessati.

La politica di « promotion », infatti, non va vista come « autonoma » rispetto alla politica economica seguita in altri campi; occorre invece considerare le varie politiche come gli aspetti, nei singoli campi, di un disegno economico generale.

— I criteri che hanno ispirato il Ministero del Commercio con l'estero nel riordinamento delle competenze del suo dicastero, rispondono e si inquadrano in tali esigenze di coordinamento. Il recente riordinamento viene visto nell'ottica di un più efficace coordinamento delle attività ministeriali ai fini del programma promozionale, il cui contenuto deve definirsi in un ambito di poteri decisionali che si esplichino, non su base meramente aritmetica entro l'invalicabile perimetro del bilancio, ma come espressione di una consapevole e motivata funzione direzionale orientata qualitativamente e non secondo linee di « routine » e di pura meccanica operativa.

— E' auspicata una collaborazione organizzata e sistematica tra aziende e loro organizzazioni da un lato e i dicasteri ed enti che hanno responsabilità politiche ed amministrative in materia di rapporti economici con l'estero dall'altro.

Le considerazioni e proposte di fondo che derivano da tali esigenze possono essere così sintetizzate:

1. - Formulazione di un programma poliennale nel campo delle promozioni degli scambi con l'estero che consenta di razionalizzare gli strumenti in rapporto all'investimento globale effettuabile, con inquadramento operativo preciso per il primo anno

considerato e schemi d'azione per quelli successivi. Nella ipotesi di lavoro il programma dovrebbe avere uno sviluppo non inferiore al triennio, e dovrebbe essere attuato sulla base di un piano operativo impostato su quattro fasi collegate in ordine logico e temporale.

Questa esigenza di razionalizzazione si innesta in recenti impostazioni programmatiche ed operative che la dirigenza del Ministero del Commercio con l'Estero va sforzandosi di applicare e di cui si sono avute indicazioni importanti in questi ultimi mesi. Guardando in prospettiva tale politica, si è ritenuto che benefici riflessi potranno derivarne anche per l'azione dell'ICE, che svolge una preziosa funzione di « ponte » fra lo Stato e gli operatori economici.

Un argomento su cui è opportuno soffermarsi in questo contesto è quello della qualificazione dei quadri. E' questo un problema di potenziamento qualitativo: occorrono tecnici ed esperti, occorrono uomini dotati di spirito creativo e ricettivi alla innovazione. Solo con un adatto potenziale umano si potrà attuare quella specializzazione e diversificazione delle forme d'intervento promozionale che condizionano il successo o il fallimento dell'investimento pubblico.

Tutto ciò non diminuisce il significato e l'importanza di quanto è fatto dal Ministero del Commercio con l'Estero, dal Ministero degli Affari Esteri, dall'ICE e dagli Uffici Commerciali all'estero. Occorre però che un'organica programmazione elimini, al più presto, e per quanto possibile, date le limitazioni ed i vincoli amministrativi, le attuali non infrequenti strozzature in rapporto ai tempi tecnici strettamente necessari per l'attuazione dei singoli progetti promozionali.

Lo sviluppo dei rapporti commerciali, industriali e di cooperazione tecnica con l'estero presuppone, infatti, anche una prospezione sistematica e continuativa da realizzare sulla base di un « concerto di apporti », con la partecipazione diretta di chi opera nei diversi settori economici.

2. - Nel quadro dell'auspicato maggiore collegamento della politica di commercio estero con quella economica generale e in linea con l'impostazione programmatica anzidetta sono auspicabili talune procedure permanenti di consultazione che consentano alle istituzioni pubbliche di recepire la voce dei settori produttivi al fine di elaborare una razionale pianificazione, che tenga conto delle varie componenti interne ed esterne, tecniche e politiche del commercio internazionale nel quadro e in armonia con le condizioni e finalità del Piano generale di sviluppo economico del paese.

Le procedure permanenti di consultazione ipotizzate dovrebbero realizzare un effettivo sistema di comunicazione a due vie, dalla base imprenditoriale al vertice decisionale politico e tecnico amministrativo, e viceversa.

Si propone un primo tipo di collegamento ad alto livello attraverso la consultazione (« hearings ») dei maggiori esponenti dei settori economici nazionali in incontri periodici, anche se saltuari.

La condizione essenziale è che le udienze vengano preordinate ed organizzate in un ben definito sistema di collegamenti con la sfera pubblica e sulla base di proposte ed indicazioni fornite da un organo tecnico pilota, a composizione mista (funzionari ed esperti dei settori produttivi), cui spetti il compito di recepire, elaborandole in una ottica globale, le conclusioni dei lavori delle Commissioni consultive e le istanze provenienti da altre fonti.

In sostanza, la proposta tende semplicemente a « organizzare » nei confronti degli organi dello Stato, che hanno responsabilità in materia di rapporti economici internazionali, un logico e valido interlocutore che esprima gli interessi, le opinioni e le posizioni dei settori economici nazionali. Scopo precipuo degli « hearings » dovrebbe essere, per l'appunto, quello di approfondire le « motivazioni » per le scelte di fondo, le quali condizionano la formulazione di proposte coerenti in materia di commercio estero e in parti-

colare di « promotion »; proposte che, a loro volta, dopo essere state inserite in un organico programma di « promotion », tramite gli stessi canali, troverebbero una più adeguata possibilità di concreta realizzazione.

3. - Esiste tuttora un forte margine per realizzare quell'effettivo, e organico « trasferimento di esperienze » di settori economici alle istituzioni pubbliche e viceversa, condizione per il raggiungimento di un alto livello di produttività e di specializzazione sul piano della strumentazione promozionale.

Le osservazioni che precedono non toccano la validità di formule già operanti, che occorre invece estendere e perfezionare per reciproca volontà e impegno delle parti interessate. Le Commissioni Consultive dell'ICE, ad esempio, rispondono infatti — per la loro struttura e per la sede nella quale operano — all'impostazione di fondo qui prospettata; occorre peraltro migliorare ed estendere il sistema rendendo le suddette Commissioni operanti non solo per settori merceologici, ma anche con specializzazione geografica.

4. - Si ravvisa, infine, la necessità di specializzare sempre più le forme di intervento promozionale, sottoponendole a continua analisi e revisione anche in rapporto alle scelte di fondo che potranno rendersi opportune e talvolta necessarie, in conseguenza del mutamento di condizioni e situazioni del mercato internazionale.

5. - In vista della necessità di assicurare la piena efficienza funzionale agli schemi operativi che sono stati ipotizzati, si raccomanda dunque la costituzione, da parte dei settori economici interessati, di un « fondo iniziative » da destinare a determinati scopi, prevalentemente di studio e di ricerche, considerati di particolare rilievo per una valida formulazione del programma poliennale.

6. - In questa nuova e più ampia impostazione del quadro promozionale appare auspicabile che il Convegno venga reso periodico. Nelle sue successive edizioni, esso potrebbe utilmente servire ad un rinnovato confronto di idee, ad uno scambio di critiche costruttive ed all'indispensabile analisi, in sede di consuntivo dell'azione svolta nel quadro del programma, ed ad un motivato riesame sia delle impostazioni e delle formule e tecniche adottate, sia delle situazioni di mercato e quindi dei problemi che la produzione deve affrontare per una dinamica presenza italiana all'estero.

Un ciclo che sembra logico, anche perché correlato ai tempi suggeriti per il programma promozionale, potrebbe essere quello del triennio.



L'ALLINEAMENTO CONCORRENZIALE DELLE AZIENDE ESPORTATRICI

La complessità che oggi caratterizza i rapporti economici internazionali fa sì che, accanto al tradizionale fattore qualità-prezzo, una molteplicità di fattori aggiuntivi, in tutto o in parte indipendenti dall'efficienza produttiva, condizioni l'allineamento concorrenziale delle aziende esportatrici.

L'insieme di questi fattori — fiscalità, credito, infrastrutture, procedimenti doganali, collaborazione interaziendale, progresso tecnologico — occupa un ruolo di primo piano in una moderna politica economica estera il cui compito è di perseguire, intervenendo adeguatamente su tutti gli aspetti, coerenti direttrici d'azione per lo sviluppo degli scambi.

1. - *Il trattamento fiscale all'esportazione*

La fiscalità è un fattore esterno alle facoltà di controllo dell'operatore e grava fortemente sui costi e sui prezzi. La situazione è in Italia aggravata dalla prevalenza dell'imposizione indiretta, che più compiutamente incide sui costi di produzione. Occorre pertanto che un idoneo sistema fiscale, pur senza intaccare le proprie finalità interne, tenda ad una effettiva « indifferenza » alla circolazione delle merci, agevolando l'incremento dei traffici e salvaguardando la concorrenzialità delle aziende.

Attualmente, gravi inconvenienti si registrano invece in Italia nel sistema IGE, in cui, malgrado notevoli miglioramenti procedurali, l'artificioso contenimento degli stanziamenti di bilancio crea ricorrenti strozzature e ritardi nella restituzione dei diritti. Si impongono quindi con urgenza direttive di politica finanziaria coerenti con lo sviluppo del sistema, per assicurare un funzionamento certo, costante e rapido del meccanismo fiscale.

Quanto al futuro, la prossima sostituzione dell'IGE col sistema IVA, nell'ambito dell'armonizzazione fiscale CEE, presenta molteplici vantaggi di carattere tecnico-fiscale ed economico, atti a superare gli inconvenienti del sistema attuale, ed a salvaguardare la posizione delle aziende italiane in vista dell'integrazione economica europea. Ciò, tuttavia, a condizione che il nuovo sistema d'imposizione venga tempestivamente studiato ed applicato, nel rispetto degli impegni del Trattato di Roma, con piena aderenza alle esigenze operative.

Altro problema di urgente soluzione in campo fiscale è costituito dagli oneri sociali, che gravano pesantemente sui costi industriali in Italia rispetto alla più favorevole situazione prevalente nei paesi concorrenti; tale situazione rende indispensabile che, da parte dello Stato, si persegua, tramite la « fiscalizzazione » — ispirata alla distinzione tra previdenza e assistenza — una più equa distribuzione degli oneri in questione fra le parti sociali interessate.

2. - *L'assicurazione e il finanziamento dei crediti all'esportazione*

L'assicurazione e il finanziamento dei crediti all'esportazione, in conseguenza di fenomeni che dominano l'evoluzione del commercio estero, sono diventati strumento d'importanza fondamentale e crescente della politica di sviluppo delle esportazioni.

Sul piano internazionale, l'intensificarsi della concorrenza tra i paesi fornitori, il parallelo appesantirsi dell'indebitamento dei paesi acquirenti, nonché l'interesse politico a sviluppare i rapporti con il terzo mondo tendono combinatamente a far prevalere la concorrenza creditizia sugli altri fattori di concorrenzialità, rischiano di compromettere l'ordinato sviluppo dei rapporti economici internazionali e rendono indispensabile un continuo potenziamento delle misure nazionali di sostegno.

Sul piano nazionale, un crescente ricorso al credito all'esportazione, oltre che a fini anticongiunturali, si impone in relazione all'esigenza di favorire l'evolversi della nostra struttura produttiva ed esportativa verso le produzioni di più complessa lavorazione, nonché all'opportunità di una migliore distribuzione delle nostre correnti di esportazione su un più largo numero di mercati.

Una serie di limitazioni e disfunzioni nel vigente sistema di assicurazione e finanziamento dei crediti all'esportazione non ha permesso di fronteggiare adeguatamente le predette tendenze. Tale circostanza, e l'obiettivo difficoltà di concordare, in ambito europeo o mondiale, valide regole disciplinatrici nel campo in questione, hanno reso urgente l'entrata in vigore della nuova legge, al fine di salvaguardare la posizione delle nostre aziende rispetto alla concorrenza comunitaria ed extra-comunitaria.

Benché la nuova legge presenti indubbi vantaggi rispetto alla vigente disciplina, il funzionamento del sistema, che deve garantire certezza, costanza ed adeguatezza delle misure di sostegno, resta subordinato, soprattutto per quanto riguarda il finanziamento, a sistematiche direttive governative, in coerenza con gli obiettivi della programmazione nazionale, nonché con gli impegni italiani in materia di cooperazione economica internazionale.

Al riguardo, va qui richiamato che, in ordine al provvedimento in questione, gli stessi principi sono stati autorevolmente affermati da parte del CNEL nel parere espresso, su richiesta del Governo, nel luglio 1965.

3. - *La Banca al servizio dell'esportazione e le facilitazioni di credito a breve termine*

L'espandersi dell'attività d'esportazione rende anche necessario un valido fiancheggiamento da parte del sistema bancario, attraverso un più coordinato ed attivo interessamento alle iniziative delle aziende, un potenziamento dei servizi di informazione e consulenza e della rete all'estero, la partecipazione delle banche alle iniziative mercantili, lo sviluppo degli interventi nel campo del credito a breve termine a condizioni competitive.

4. - *Le infrastrutture per l'esportazione*

Gravi problemi si pongono in Italia nel campo delle infrastrutture per l'esportazione — vie di comunicazione, porti, aeroporti — a causa del loro insufficiente adeguamento fisico, tecnico e organizzativo in rapporto al rapido sviluppo dei traffici e al continuo evolversi dei metodi che, nei centri più avanzati, presiedono al disimpegno delle operazioni di trasporto.

Una moderna politica globale dei trasporti si impone in particolare in campo marittimo, in relazione alle deficienze nelle strutture fisse, nell'organizzazione e regolamentazione portuali, agli inconvenienti relativi alla manodopera, alla mancata specializzazione degli scali; in campo ferroviario, in relazione all'insufficienza dei criteri che presiedono al disimpegno del traffico ai punti di confine, all'inadeguata funzionalità dei collegamenti sulle linee merci internazionali, alle deficienze di materiale rotabile specializzato; in campo stradale, in relazione alle limitazioni legislative allo sfruttamento economico dell'automobile sui collegamenti internazionali; in campo aereo, in relazione all'esigenza di potenziare le attrezzature per lo sviluppo del trasporto rapido specializzato.

5. - *Lo snellimento delle norme che disciplinano lo scambio delle merci*

Collegato a quello delle infrastrutture ed altrettanto pressante è il problema degli onerosi inconvenienti provocati dalla complessità e dal mancato aggiornamento delle norme che disciplinano il nostro intercambio con l'estero, nonché dalla carenza del personale addetto, che oggi costituiscono un grave ostacolo di fronte allo sviluppo, e soprattutto all'accresciuta velocità, delle operazioni.

Si impone anche in questo campo una risoluta politica di adeguamento delle norme e delle strutture, che assicuri la massima rapidità nel disbrigo delle operazioni previste per l'importazione e l'esportazione delle merci; la certezza degli oneri gravanti sulle merci, ai fini della determinazione dei costi; sicurezza e semplicità nel pagamento dei diritti e semplificazione delle procedure relative ai rimborsi.

In relazione a tali esigenze, si rende urgente l'approvazione, da tempo attesa, della delega legislativa al Governo per consentire, con le opportune modifiche, la sollecita messa a punto, entro il previsto termine di due anni, dell'aggiornamento delle disposizioni doganali, tanto più necessario ove si tenga conto della sua particolare incidenza ai fini dell'integrazione comunitaria.

6. - *La creazione di forme coordinate nella vendita all'estero con particolare riguardo alle aziende minori*

Problemi particolari sorgono in relazione alla crescente incidenza dell'esportazione nell'attività delle piccole e medie aziende, che costituiscono parte preponderante della struttura produttiva italiana, ma spesso non sono in grado di affrontare la complessità e l'onerosità di una moderna organizzazione esportativa, impedendo alle aziende di controbilanciare le fluttuazioni congiunturali con un più stabile inserimento sul mercato internazionale.

Come indicano le positive esperienze di paesi concorrenti una valida soluzione può essere offerta dalla collaborazione interaziendale. E' all'uopo indispensabile rimuovere gli ostacoli di carattere psicologico e normativo che si frappongono allo sviluppo in Italia di forme associative e introdurre gli incentivi fiscali e creditizi previsti dal piano di sviluppo quinquennale.

7. - *Il promuovimento del processo tecnico-organizzativo innovativo nelle aziende*

Infine, l'esigenza del promuovimento del progresso tecnologico nelle aziende, che si pone a monte di tutti i precedenti aspetti poiché la componente tecnologica incide oggi in misura rilevante e rapidamente crescente sull'innovazione e razionalizzazione

dei processi produttivi, organizzativi, commerciali, finanziari ed è quindi presente sull'intera articolazione di una politica di sviluppo delle esportazioni.

Lo sviluppo da parte di molti paesi industriali di tecnologie più avanzate tende fatalmente a sospingere ai margini del mercato le produzioni meno efficienti ed a creare sempre nuovi problemi anche a quelle considerate di punta. Occorre quindi richiamare tutta l'attenzione delle aziende e delle pubbliche istituzioni sull'importanza del promuovimento del processo tecnico-organizzativo innovativo delle industrie, che è fin d'ora fattore centrale e determinante per l'allineamento concorrenziale sul mercato internazionale.

Nella propria sfera di responsabilità, le aziende sono chiamate ad uno sforzo rilevante per assumere i rischi e gli oneri connessi al processo di innovazione tecnica e organizzativa. Data la complessità del fenomeno della ricerca e la molteplicità delle situazioni derivanti dai divari tecnologici a livello aziendale, settoriale, nazionale e internazionale, il problema va affrontato per diverse vie, fra loro integrative: acquisizione dall'esterno, produzione, circolazione e utilizzazione delle tecnologie, nonché attivazione di opportune collaborazioni con l'estero ad alto livello tecnologico.

Un ruolo indiretto, ma non meno importante, spetta allo Stato che, partendo da una chiara visione prospettica delle dimensioni finanziarie e organizzative del problema, dovrebbe fissare in termini programmatici le direttrici del proprio intervento, per quanto riguarda la formazione degli uomini, per il potenziamento e il coordinamento dell'attività degli organismi pubblici operanti nel campo della ricerca, attuando le necessarie saldature fra le varie sfere di responsabilità e di interessi attraverso cui si svolge, dallo stadio fondamentale a quello applicativo, il progresso tecnologico del paese.

CONVEGNO NAZIONALE PER IL COMMERCIO ESTERO

Milano - 27/28 aprile 1967

COMUNICAZIONE

sul tema

"Mercati a commercio di Stato: i problemi degli scambi"

Presentata da :

Prof. Riccardo ZELIOLI
Presidente dell'Unione
Industriali Lecchesi

Nel documento di lavoro sul tema "Le prospettive dei mercati", redatto da un gruppo di autorevoli esperti, sono illustrate, tra l'altro, le caratteristiche dei mercati a commercio di Stato e sono evidenziati i problemi del nostro interscambio con i mercati medesimi (pagg. 31-33 del fascicolo distribuito).

Dopo aver rilevato che gli scambi dell'Italia con i paesi dell'Est presentano costanti saldi passivi, i redattori del documento hanno ritenuto di dover affermare che... "ulteriori misure di liberalizzazione non possono essere prese in considerazione se non con la necessaria cautela, tanto più che non si vede quale contropartita efficace e sicura possa esser richiesta". Più avanti, sottolineata l'opportunità di un'armonizzazione della politica commerciale dell'Occidente nei confronti dell'Est, si aggiunge che... "uno dei primi problemi che la CEE si propone di risolvere è quello di definire una lista comune delle posizioni liberalizzate, ma con le necessarie garanzie, soprattutto per quanto concerne i prezzi...". Successivamente, si accenna ancora .. "alla particolare rilevanza del divario fra i prezzi dei prodotti dell'Est (specie se manufatti) e quelli internazionali".

Non è il caso che io mi dilunghi di più in queste citazioni. Ho voluto ricordare quanto affermato dagli esperti perché le preoccupazioni insite nelle loro parole sono di vivissima attualità. Sono le preoccupazioni mie, delle numerose imprese che ho l'onore di rappresentare e di chissà quant'altre imprese italiane, dopo la notizia dell'imminente liberalizzazione delle importazioni dai paesi dell'Est per circa 700 voci e sottovoci della nostra tariffa: in pratica, buona parte della tabella "B Import".

Per quanto mi concerne, i timori riguardano essenzialmente il settore dei manufatti ferrosi e, in modo particolare, quello dei derivati vergella, che a Lecco, com'è noto, hanno il loro principale centro produttivo. Catene, catenelle, ancore, griglie, tele e reti, punte, chiodi, dadi, bulloni, aghi, molle, paglia di ferro ecc., sono prodotti tipici del territorio lecchese, dove migliaia di aziende, soprattutto di modeste dimensioni, si dedicano da sempre alla loro fabbricazione. Sono valutati a più di 25.000 i lavoratori occupati in tale attività e perciò è facile immaginare quale enorme importanza essa rivesta per l'economia locale. Lecco sta alla vergella, ed ai suoi derivati, come Carrara sta ai marmi, Como alla seta, Prato e Biella ai tessuti di lana.

Ho già segnalato a tutti i Dicasteri interessati, a mezzo di telegrammi e lettere, la gravità del pericolo incombente sull'industria lecchese per effetto della progettata liberazione integrale dei suoi prodotti. Tale segnalazione sento il dovere di ripetere in occasione di un sì qualificato e importante incontro, denunciando apertamente che tale provvedimento avrebbe conseguenze disastrose per l'economia di Lecco e del suo circondario.

E' difficile nutrire dubbi in proposito. Nel settore in parola la capacità produttiva del nostro Paese è largamente superiore alla richiesta del mercato interno, talché l'industria è costretta, con grave sacrificio, a destinare una percentuale della produzione all'esportazione. Per effetto di tale stato di cose, nonché della concorrenza dei paesi occidentali che già godono delle nostre misure liberatorie, i prezzi di vendita sono scesi a un livello bassissimo, sì e no sufficiente a coprire i costi. Perciò, non vi sono margini di sicurezza ed è certo che il settore, nonostante la protezione doganale, non potrebbe contrastare efficace-

mente la massiccia invasione di prodotti stranieri che si avrebbe con sicurezza nel caso di totale abolizione delle licenze.

E' risaputo infatti che i paesi dell'Europa orientale, quando vogliono introdursi su un nuovo mercato, non esitano, prescindendo da ogni rapporto costi-ricavi, a praticare prezzi politici imbattibili. E' perciò facile prevedere che una volta spalancate le porte agli accennati prodotti, la relativa industria nazionale entrerebbe rapidamente in crisi: e sarebbe, con tutta probabilità, crisi esiziale.

Si è letto, e sentito dire, che il temuto provvedimento è indispensabile e urgente. Ragioni politiche; l'esigenza di adeguare il nostro regime alle misure già adottate da Francia e Germania; l'opportunità di favorire un maggior collocamento dei nostri prodotti sui mercati orientali dando loro una "prova di buona volontà" da far valere in sede di trattative bilaterali, lo imporrebbero senza indugio. Io non voglio discutere la validità di tali motivi, anche se le concessioni non negoziate hanno sempre scarso valore, ed anche se mi sembra che prima di agevolare ulteriormente le importazioni dall'Europa orientale si dovrebbe chiedere a quei paesi di acquistare prodotti italiani in misura maggiore di quello che hanno fatto finora. Le ragioni del provvedimento saranno certamente ottime, ma non al punto da poter prevalere sulle considerazioni suggerite da quella doverosa tutela dell'industria nazionale, della quale l'On.le Ministro del Commercio con l'Estero è certamente il primo a preoccuparsi.

Allo stesso Sig. Ministro mi permetto rinnovare, in questa occasione, un vivissimo appello perché, nell'elaborazione definitiva del provvedimento, sia tenuto conto della particolare situazione dell'industria dei manufatti ferrosi ed i prodotti del capitolo 73 siano perciò esclusi dalla liberalizzazione. Qualora, nonostante le ragioni adottate, ciò non fosse assolutamente possibile,

chiederei che il provvedimento liberatorio fosse accompagnato, per tutte le voci di detto capitolo, da adeguate misure cautelative, che sotto forma di "licenza automatica", di "visto tecnico" o di altro idoneo strumento, permettano di controllare costantemente l'afflusso dai vari paesi delle merci liberalizzate, sia come quantitativi che come prezzi, e forniscano all'Autorità amministrativa mezzi e procedure necessari per sospendere immediatamente le importazioni perturbatrici.

Credo che un efficace meccanismo di controlli e prudenziali riserve sia il minimo che i produttori italiani possano esigere in questo frangente. Sono certo che i loro appelli saranno ascoltati, nell'interesse dell'economia nazionale, e di ciò ringrazio fin d'ora le Autorità competenti.

CONVEGNO NAZIONALE PER IL COMMERCIO ESTERO

Milano - 27/28 aprile 1967

COMUNICAZIONE

sul tema

"Procedure di Applicazione Relative alla Legge 131 del 28.2.1967"

"Accordi Economico-tecnici con Paesi in via di Sviluppo"

"Joint Ventures sul Piano Nazionale ed Internazionale"

presentat da :
Ing. Gian Angelo Giavazzi
Società Italiana Impianti S.p.A.
Genova

1) Procedure di applicazione relative alla legge 131 del 28.2.1967

Le nuove disposizioni legislative, bisogna riconoscerlo, hanno accolto in misura accettabile le richieste e le sollecitazioni degli operatori, pur lasciando ancora insoluti alcuni problemi di notevole peso.

Nell'ambito di tali provvedimenti si auspica che possano essere trovati i necessari perfezionamenti nelle procedure di applicazione del sistema.

- La necessità maggiormente avvertita è quella di un miglioramento nei collegamenti fra gli Organismi preposti alle valutazioni e alle conseguenti decisioni, in ordine ai tre aspetti principali dell'esportazione a pagamenti dilazionati e cioè:

- a) approvazione Mincomes
- b) copertura assicurativa
- c) finanziamento

- Sarebbe auspicabile, per esempio: la costituzione di un Organismo che riassumesse le tre funzioni sopra indicate e che fosse in grado di offrire all'operatore la possibilità di effettuare un'unica richiesta presso gli Organismi centrali, con notevoli vantaggi, primo fra i quali l'eliminazione di quelle situazioni di incertezza che spesso spingono l'operatore a valutazioni inesatte sui rischi e sui costi di finanziamento. Ciò porterebbe alla eliminazione di alcuni elementi negativi che influiscono sulla capacità competitiva dell'operatore stesso.

Fra quanto era auspicabile e quanto è stato previsto dalla nuova legge, esiste un campo abbastanza vasto, entro il quale è possibile ricercare soluzioni che possono alleviare gli inconvenienti suddetti.

- Non pare sufficiente la consuetudine che si è andata radicando, secondo la quale l'autorizzazione Mincomes rappresenta in pratica il documento fondamentale cui, in concreto, sono sempre seguiti i provvedimenti favorevoli nell'aspetto assicurativo e finanziario. Infatti tale *modus operandi* lascia pur sempre una incognita sulla misura, tanto della copertura assicurativa che dell'intervento di medio credito.

- E' auspicabile che gli Enti, che dovranno operare nell'ambito della legge, possano realizzare tra di loro le intese necessarie perchè i rispettivi iter di esame di approvazione possano per lo meno svolgersi contemporaneamente o, comunque, trovare forme tali per cui l'operatore sia messo in grado di avere entro un ragionevole termine, ma il più ristretto possibile, la comunicazione sui precisi termini delle coperture assicurative e degli interventi finanziari.

2) Accordi economico-tecnici con Paesi in via di sviluppo

In alcuni mercati costituirebbe valido strumento di promozione lo stabilire accordi di cooperazione economico-tecnica che potrebbero successivamente portare alla realizzazione di interessanti correnti di esportazione. Questi accordi dovrebbero mirare ad una promozione a lungo termine che potrebbe iniziare con una collaborazione basata sull'assistenza nello studio e sull'addestramento del personale.

Infine è fortemente sentita la necessità di una collaborazione maggiormente fattiva da parte degli uffici commerciali delle varie Ambasciate italiane all'estero. Essi, a confronto degli analoghi organismi delle Ambasciate di altri Paesi, sono troppo modestamente attrezzati per cui l'attività da essi svolta non sempre riesce a soddisfare le esigenze di contatti profondi e capillari, necessari per arrivare più rapidamente a risultati positivi.

3) Joint ventures sul piano nazionale e internazionale

- Prestigiose affermazioni di operatori italiani sono state conseguite all'estero nella realizzazione di impianti. In questo campo è possibile realizzare l'auspicata collaborazione fra industrie di diversi settori e di diverse dimensioni. Questi raggruppamenti si vanno realizzando per iniziativa di società di engineering e di montaggio, che stanno integrando la loro tradizionale attività di solo studio ed ingegneria con quella, altrettanto impegnativa imposta dai tempi, di propulsione e coordinamento, assumendo di fronte ai paesi esteri la funzione di General Contractor, provvedendo poi alla più

razionale redistribuzione del carico di lavoro alle industrie nazionali collegate.

- Scopo principale di queste ditte che fungono da General Contractor è quello di procurare una notevole assortita massa di lavoro alle aziende collegate, dotandola di un alto contenuto di valore aggiunto pregiato (ingegneria) e accrescendo il prestigio dell'industria italiana all'estero.
- E' noto che la partecipazione a grandi iniziative all'estero pone il General Contractor di fronte a rischi e responsabili tà che non possono essere trasferiti nell'ambito nazionale verso le aziende di media e piccola dimensione.
- E' pertanto auspicabile che l'appoggio delle competenti Autorità Governative alla partecipazione a grandi imprese all'e-stero diventi sempre più concreto. Tutto ciò appare assolutamente indispensabile quando, per la dimensione dell'impianto da installare, si renda necessaria la confluenza in Consorzi di Gruppi industriali di diversi Paesi.

In questo caso è augurabile che le Autorità Ministeriali competenti permettano alle aziende italiane di presentarsi nel Consorzi con condizioni precise e impegnative e non concedano a queste solamente la facoltà di allinearsi ai termini che altre aziende straniere consorziate possono presentare, favorite in ciò dai loro rispettivi governi.

Questo è indispensabile perchè le aziende italiane possano sin dall'inizio porsi in una posizione autorevole nell'ambito dei Consorzi internazionali assumendo esse l'iniziativa, anzichè essere costrette a subirla.

oOoOoOoOoOoOo

4

CONVEGNO NAZIONALE PER IL COMMERCIO ESTERO

Milano - 27/28 aprile 1967

COMUNICAZIONE

sul tema

"L'industria italiana delle macchine per ufficio"

Presentata da:

Associazione Nazionale
Macchine per Ufficio
Milano

L'industria italiana delle macchine per ufficio che comprende 13 aziende fra grandi e medie, occupa, inclusi gli addetti all'organizzazione commerciale, circa 30.000 dipendenti ed ha ottenuto nello scorso anno i seguenti risultati:

1966

PRODOTTI	PRODUZIONE		ESPORTAZIONE		IMPORTAZIONE *	
	Unità	Valore (milioni di L.)	Unità	Valore (milioni di L.)	Unità	Valore (milioni di L.)
Macchine per scrivere	741.350	28.078	550.250	20.953	35.447	1.265
Macchine da calcolo e contabili	602.790	58.047	595.277	53.786	21.477	1.880
Altre macchine per ufficio	**	55.040	**	47.561	**	46.039
TOTALE		141.165		122.300		49.184

Fonte: ISTAT e nostre elaborazioni

* comprese le temporanee importazioni

** dati non omogenei

Per meglio inquadrare l'attività di questo settore industriale, bisogna anche tener conto dei dati seguenti, sempre riferiti al 1966:

- 1) l'Italia è al primo posto nel mondo per la fabbricazione di macchine da calcolo ed al terzo per quella delle macchine per scrivere;
- 2) il settore ha destinato all'esportazione circa il 75% delle macchine per scrivere ed oltre il 90% delle macchine da calcolo e contabili prodotte;
- 3) siamo il più forte Paese esportatore del mondo di macchine da calcolo ed il secondo nel mondo per le macchine per scrivere; in particolare, considerando la dinamica degli assorbimenti mondiali, su ogni 100 macchine per scrivere acquistate nel mondo occidentale, 20 sono italiane e su ogni 100 macchine da calcolo acquistate, 36 sono italiane;
- 4) le esportazioni di macchine per ufficio rappresentano in valore il 2,5% della totale esportazione italiana e danno un apporto positivo di circa 73 miliardi di lire alla bilancia commerciale italiana;
- 5) il costo di produzione delle macchine per ufficio è rappresentato per oltre il 50% da costi di lavoro, (con punte del 70% per alcuni prodotti) ed il valore aggiunto sui ricavi lordi, rilevato da l'ISTAT per questo settore (56,8%)* è nettamente superiore a quello dell'intera industria meccanica (40,58%) e di gran parte dell'industria manifatturiera italiana.

* ISTAT: Il valore aggiunto delle imprese nell'anno 1963.

Pur tenendo conto del fatto che il 1966 è stato per il nostro settore un anno particolare, so prattutto per quanto concerne l'attività esportativa e che le statistiche riguardanti un più esteso periodo di tempo denunciano un andamento medio meno favorevole e suggeriscono una certa prudenza nelle previsioni, i dati che abbiamo citato inducono alle considerazioni seguenti:

- a) l'industria italiana delle macchine per ufficio ha dimostrato sempre, ma soprattutto nel dopoguerra, una notevole vitalità ed un'aggressività crescente ed ha saputo non solo tener testa, ma migliorare la propria posizione nei confronti della più agguerrita concorrenza nord-americana e tedesca;
- b) il nostro settore, tradizionalmente proiettato verso l'esportazione, poichè da oltre vent'anni si è organizzato su dimensioni di mercato mondiale, ha sempre sostenuto una politica di liberalizzazione degli scambi in tutte le direzioni, trovando in tale politica le ragioni fondamentali del suo sviluppo;
- c) i livelli di produzione e di esportazione raggiunti comportano necessariamente un impegno costante di competitività, sia per quanto riguarda lo sviluppo tecnologico, che in relazione ai costi di produzione;
- d) le macchine per ufficio esportate incorporano una altissima percentuale di lavoro, che è anche una accumulazione tecnica e culturale di nostri esperti e progettisti, e rappresentano un significativo esempio di quella "esportazione di lavoro senza ricorso all'emigrazione", così congeniale alla nostra economia;
- e) i risultati conseguiti dal settore sottolineano l'importanza che questa attività ha raggiunto in assoluto e percentualmente nell'economia italiana e soprattutto nella nostra attività di esportazione.

Quanto è stato fatto finora è unicamente il frutto di un impegno costante delle aziende del settore per conquistare prima e consolidare in seguito, una posizione di "leadership" in un campo di attività che era stato all'inizio monopolio dell'industria americana e tedesca.

Ciò va principalmente attribuito ai forti investimenti sostenuti dalle aziende del nostro settore per assicurare, all'interno e sui mercati internazionali, i servizi di assistenza tecnica considerati indispensabili in senso assoluto per la migliore utilizzazione dei mezzi meccanografici.

Certamente una parte non piccola del successo deve essere attribuita anche alla continua spinta verso un allargamento dei mercati di sbocco, che ha posto subito questa industria in diretta competizione con la più agguerrita concorrenza straniera sui suoi stessi mercati interni, costringendo molte altre industrie straniere, tradizionalmente produttrici, ad un continuo sforzo di aggiornamento e di ricerca.

Siamo convinti - ed i risultati sin qui raggiunti ce ne danno conferma - che questa sia la strada buona e che su questa strada occorra continuare.

Se concentriamo però l'attenzione sul futuro, le previsioni a medio termine che si possono ragionevolmente formulare, pur tenendo conto del buon andamento passato, devono essere ispirate a maggiore prudenza.

Non possiamo anzitutto dimenticare che è proprio la posizione di forza che abbiamo saputo conquistarci, quella che ci procurerà una maggiore pressione competitiva da ogni parte ed in ogni campo, anche in funzione del processo di sempre maggiore integrazione dei mercati e di progressivo livel-

lamento delle tecniche produttive, al quale stiamo assistendo.

E' chiaro che è soprattutto compito delle aziende italiane del settore fronteggiare questa situazione e che le possibilità di mantenere ed anche migliorare in futuro le posizioni conquistate, sono strettamente legate alle specifiche capacità di difesa ed all'intrinseca forza aggressiva delle aziende stesse; ma molto dipenderà anche da quanto il nostro Paese farà in materia di politica economica, finanziaria e fiscale in rapporto alle analoghe iniziative degli altri Paesi.

Per questa vera e propria sfida, che ci viene continuamente lanciata dall'industria estera concorrente ed in particolare da quella all'interno del MEC occorre che la nostra industria - nell'interesse stesso dell'economia italiana e per i titoli che ci derivano da quanto fin qui realizzato - venga messa in grado di lottare, in qualsiasi momento, a parità di condizioni.

Soltanto questo è l'impegno che noi chiediamo agli Enti Pubblici responsabili; e poiché già oggi ci troviamo in alcuni campi a dover partire svantaggiati nei confronti della concorrenza straniera, è soprattutto sui punti seguenti che vorremmo richiamare l'attenzione delle Autorità interessate:

1. Costo del lavoro:

Le indagini recentemente svolte da Enti (Swedish Employes Confederation, Stoccolma; Assolombarda, Milano) e Aziende (Società Pirelli, Milano, ecc.) sono concordi nell'indicare, a livello europeo, un certo equilibrio nella misura delle retribuzioni, ma un forte squilibrio degli oneri sociali a tutto svantaggio del nostro Paese, con il

risultato che il costo complessivo del lavoro nelle grandi aziende dell'industria meccanica di precisione in Italia risulta superiore dal 15 al 30% a quello degli altri Paesi del MEC (*)

Questa disparità, tanto più grave nel nostro settore per l'alta percentuale di lavoro che entra a far parte dei costi, si traduce in un aggravio dei costi di produzione, ed inciderebbe in modo determinante sulla nostra capacità competitiva, se i nostri prodotti non fossero in grado di imporsi per originalità di prestazioni, ragioni estetiche, ecc.

Tuttavia, se questa disparità non venisse eliminata, la nostra industria si troverebbe presto in difficoltà a mantenere livelli di prezzo concorrenziali sui vari mercati.

In questa situazione non verrà mai abbastanza ribadita la necessità, già autorevolmente enunciata da tante fonti qualificate ed anche in questa sede sottolineata dalla relazione del prof. Petrilli, di ripristinare al più presto e proseguire poi quel progressivo processo di fiscalizzazione degli oneri sociali che, oltre a rispondere ad un'esigenza di giustizia tributaria, è il solo modo per eliminare questo "handicap" nei confronti dei nostri concorrenti. E vorremmo aggiungere, a questo proposito, che occorre fare presto, perchè gli altri punti di vantaggio sopra accennati, sui quali abbiamo potuto fino ad oggi far leva, minacciano di sfuggirci dalle mani, come conseguenza di un progressivo livellamento degli standard qualitativi della produzione internazionale.

* Fonte: Rassegna di statistiche del lavoro - maggio-agosto 1966

Inoltre, questa situazione diventerebbe certamente insostenibile, qualora non venisse definitivamente confermato il principio del massimale per gli assegni familiari, anche per togliere questo elemento di aleatorietà ai costi di lavoro.

2. Sviluppo tecnologico:

Nel settore delle macchine per ufficio, come in pochi altri, si è assistito in quest'ultimo decennio ad uno sviluppo così rapido delle tecnologie ed a una conseguente ed altrettanto rapida obsolescenza dei ritrovati e delle attrezzature di produzione.

Basti pensare a quello che è successo nel settore della elaborazione elettronica dei dati, dove in pochi anni si è prodotta una vera rivoluzione, sia nelle tecniche di produzione che nei campi di applicazione; né si deve pensare che la fabbricazione delle macchine tradizionali per scrivere e da calcolo sia rimasta ancorata a vecchi schemi, solo perchè non si sono verificati cambiamenti altrettanto macroscopici.

Anche in questi settori si stanno facendo strada nuove tecnologie in grado di assicurare una maggiore flessibilità ed una maggiore capacità operativa agli strumenti meccanografici.

Oltre ai tradizionali investimenti per il potenziamento dell'organizzazione commerciale e per l'addestramento di personale qualificato mediante proprie scuole (dato il grado di conoscenze professionali delle forze di lavoro, generalmente inadeguato alle esigenze aziendali), la nostra industria è impegnata in massicci investimenti per studi di ricerca e sperimentazione per la scoperta di soluzioni avanzate a problemi di meccanizzazione e per la razionalizzazione dei processi produttivi.

Affrontare investimenti di questa portata è una esigenza indispensabile per il nostro settore, e come tale esso ne sostiene il peso. Ci sembra però che proprio nel settore delle macchine per ufficio andrebbe posto il problema delle "commesse di ricerca" finanziate dallo Stato, per iniziative di ricerca e di sviluppo e per le sperimentazioni nell'ambito di nuove tecnologie.

Non dobbiamo infatti dimenticare che, se gli Stati Uniti sono giunti nel giro di poco più di dieci anni a presentare sul mercato tre generazioni di calcolatori elettronici, ciò è in parte dovuto ai contributi che il Governo americano ha elargito all'industria di quel settore per attività di ricerca e progettazione, di interesse prevalente per lo Stato; il che ha permesso a questa industria di trovarsi nettamente in vantaggio nella ricerca per applicazioni industriali, sfruttando l'esperienza largamente collaudata in altri campi.

3. Promotion all'esportazione:

Lo sforzo di promotion che le aziende del nostro settore devono sostenere per potersi imporre sui mercati internazionali è molto intenso ed è caratterizzato dalla continua ricerca di soluzioni originali.

Se questo sforzo potesse inserirsi nel contesto di un'azione di promotion su temi più generali, svolta dallo Stato con mezzi adeguati e moderni ed avente principalmente lo scopo di svincolare l'immagine del nostro Paese dai soliti schemi tradizionali, per mettere in luce invece le caratteristiche fondamentali di un Paese industrialmente progredito, dotato di un'organizzazione efficiente ed impegnato in un continuo sforzo di ricerca e di perfezionamento, indubbiamente i risultati della nostra "promotion" specifica sarebbero più soddisfacenti.

Circa i mezzi da impiegare, ci sembra che la relazione presentata dall'avv. Agnelli contenga una tale abbondanza di spunti nuovi da lasciare solo l'imbarazzo della scelta.

E senza voler inventare nulla di nuovo, ci pare che si tratti in sostanza di far tesoro dell'esperienza straniera, per adeguare alle nostre esigenze quanto di meglio viene fatto dagli altri Paesi ed in particolare da quelli che sono più avanti di noi nella scelta degli strumenti promozionali più idonei.

Indubbiamente esiste anche un problema di stanziamenti tempestivi ed adeguati ai programmi che si intendono realizzare per portarci anche in questo campo alla pari con gli altri Paesi; tuttavia il primo obiettivo dovrebbe essere, a nostro avviso, quello di far rendere di più quanto già si spende a questo scopo.

4. Finanziamento dei crediti all'esportazione:

In questa materia occorre francamente riconoscere che la nuova legge Tolloy rappresenta un notevole passo avanti, perchè consente agli operatori economici di attingere più ampiamente ai finanziamenti e di ottenere una più larga copertura assicurativa.

Sono questi elementi della nuova legislazione che vanno certamente apprezzati.

I miglioramenti apportati dalle nuove disposizioni stanno provocando un maggior ricorso alle operazioni di credito dilazionato ed ai finanziamenti ed è facile prevedere - come del resto era da attendersi - un intensificarsi di tali operazioni per il futuro.

Avremmo quindi evitato di trattare questo argomento, se non fosse per la inevitabile preoccupazione

di una mancanza di certezza assoluta sulla dispo
nibilità dei fondi, che il consolidarsi di questa
tendenza automaticamente comporta.

Se i fondi occorrenti per il perfezionamento di
tutte le operazioni di finanziamento non dovessero
essere sempre adeguatamente disponibili, la
nuova legge finirebbe per perdere di efficacia
e gli esportatori italiani che avevano sperato
di trovarsi, almeno in questo settore, sullo stes
so piano della concorrenza straniera, verrebbero
ancora una volta a dover competere in condizioni
di svantaggio.

5

Intervento del prof. Mario Casari sulla azione delle Camere di commercio per favorire l'esportazione da parte delle aziende artigiane e piccolo-industriali

Questo intervento riguarda le diverse centinaia di migliaia di aziende artigiane e piccolo-industriali, che non esportano o che lo fanno in guisa estremamente rudimentale e poco produttiva, malgrado la loro efficienza sia sufficiente in linea tecnologica.

Il problema di accrescere la competitività per potenziare l'export è, per queste aziende, sostanzialmente un problema (che vorrei definire di tipo pedagogico) di informazione e di assistenza, intese come funzioni di interesse pubblico.

Ci sono almeno due ordini di ragioni per pensare che siffatti compiti possano essere soddisfacentemente svolti, e quindi debbano essere affidati alle Camere di commercio industria artigianato e agricoltura.

Un primo ordine di ragioni attiene quella che vorrei chiamare la offerta di servizi di assistenza per l'export. Esso si collega alla stessa natura e struttura delle Camere di commercio, che sono - come è noto - enti a carattere pubblicistico e quindi istituzionalmente indirizzati a fini di pubblico interesse, ma al tempo stesso snelli e generalmente efficienti, specialmente nelle zone dove vi è più bisogno che lo siano. Nei capoluoghi di provincia, dove i contatti diretti sono favoriti dalle stesse dimensioni, la Camera di commercio ha una conoscenza capillare, direi personale, degli operatori e ne gode la fiducia; nei centri maggiori, dove il contatto è necessariamente meno facile troviamo spesso Camere bene attrezzate, che già oggi svolgono una azione preziosa a favore dell'esportazione, specialmente delle aziende minori. Dappertutto si ha l'impressione che il prestigio, l'organizzazione e anche i mezzi di cui dispongono le Camere di commercio offrano brillanti opportunità di un lavoro in profondità per favorire l'esportazione delle imprese minori.

Abbiamo dunque, dal lato dell'offerta, una struttura già bene organizzata, suscettibile di essere adeguata in breve tempo alle specifiche esigenze che dovessero manifestarsi per l'assolvimento dei nuovi compiti, in contatto capillare e continuo con gli operatori.

Dal lato della domanda esistono le anzidette centinaia di migliaia di aziende artigiane e piccolo-industriali che esportano, nella maggior parte dei casi, con notevole dispendio di energie, senza la necessaria efficienza: soprattutto, che tendono a massimizzare la quantità esportata ben più che il profitto. Accanto a costoro ci sono tutti quelli che, nonostante gli sforzi benemeriti del Mincomes, dell'ICE e delle stesse Camere di commercio, non esportano affatto ovvero lo fanno saltuariamente e disordinatamente.

Esiste dunque, dal lato della domanda, una estrema e urgente necessità, purtroppo non sempre adeguatamente avvertita, di indirizzare verso l'esportazione le moltissime aziende artigiane e piccolo-industriali che non vi si dedicano e di assistere quelle che già esportano, affinché lo facciano con più efficienza e regolarità, cioè con maggior profitto per sé e per il Paese.

Dall'incontro di questa domanda e di questa offerta potenziali possono scaturire, in un futuro forse non molto lontano, vantaggi talmente evidenti, per i singoli e per la collettività, da non chiedere di essere elencati. Vantaggi che non si esauriscono in una dilatazione dell'export italiano a breve andare, ma che si proiettano nell'avvenire anche meno vicino con effetti a macchia d'olio, facili da arguire quando si rifletta che, in un Paese a rapido sviluppo industriale com'è il nostro, i "piccoli" di oggi saranno certamente i "medi" di domani.

Va detto inoltre che le piccole imprese hanno la necessità di essere avviate alla esportazione, vuoi per dilatare la loro produzione, vuoi soprattutto perchè esportando vengono a contatto con una concorrenza che si fa sempre più forte e che, se non fronteggiata con una assidua preparazione e con il conseguente adeguamento dei processi pro

duttivi. potrebbe pregiudicare le posizioni anche sul mercato nazionale. come già avviene in certi settori e per certi prodotti.

Purtroppo è difficile ottenere spontaneamente dalle imprese di piccole dimensioni una collaborazione rivolta a compiti di esportazione. Esse non hanno pratica di queste attività e, pur sapendo che esportare è una necessità non ne sanno assumere l'impegno, temono di disperdere risorse in organizzazioni di cui non si prevedono i risultati. Assicurare loro servizi e assistenza adeguati, utilizzabili proporzionalmente alle necessità e al profitto che ne potrebbero trarre, le indurrebbe ad uscire dallo stato di titubanza che oggi le inibisce ed impaurisce.

Se ci si propone di esaminare ciò che potrebbero fare le Camere di commercio per fornire alle aziende artigiane e piccolo-industriali la assistenza e i servizi, di cui esse abbisognano per esportare più e meglio, appare subito evidente che non si tratta di compilare un elenco di compiti e di iniziative, che oltre tutto mal si adatterebbe ad una materia in continua evoluzione e ad esigenze spesso assai diverse da zona a zona e da settore a settore. E' tuttavia importante sottolineare che l'assistenza all'export a favore degli operatori minori:

- a) deve divenire uno dei compiti di istituto prioritari delle Camere di commercio;
- b) deve essere svolta in forma sistematica, nel contesto dell'azione promozionale già condotta istituzionalmente dal Mincomes, dall'ICE e dall'ENAPI;
- c) deve essere decentrata e capillare.

Senza naturalmente pretendere di esaurire il tema e senza entrare nei dettagli tecnici, credo che potremmo raggruppare come segue i compiti da assegnare alle Camere di commercio:

- a) contribuire a formare i quadri;
- b) documentare e informare i piccoli imprenditori;
- c) assisterli operativamente;
- d) stimolare iniziative collettive.

Il compito di contribuire a formare i quadri è già svolto, a vari livelli, dall'ICE, dall'ENAPI, da alcune Camere di commercio e da enti vari, nonché da privati, che qui non interessano, in quanto si tratta in genere di iniziative aziendali necessariamente precluse alle minori imprese. L'ICE ha un ottimo corso per dirigenti e funzionari: ma è a Roma^e, la provenienza e destinazione geografica dei partecipanti non sono sempre adeguate alle necessità. Sarebbe estremamente auspicabile che tale corso fosse tenuto anche fuori Roma, magari in sedi diverse di anno in anno; le maggiori Camere di commercio specialmente del Nord potrebbero costituire all'uopo delle sedi ideali.

Ci sono poi i corsi per quadri intermedi, organizzati sovente da Camere di commercio, nonché certi cosiddetti "corsi brevi", affidati però talvolta più alla buona volontà che non all'effettiva competenza degli organizzatori. Il successo, almeno in termini di partecipanti, che queste iniziative raccolgono, dimostra che il bisogno è sentito. Occorre dunque fare di più, ma anche farlo meglio. Le Camere di commercio potrebbero svolgere questa importante mansione, per cui sono particolarmente qualificate. Tuttavia non tutte le Camere possono fare affidamento soltanto sulla propria esperienza. E' pertanto condizione importante che l'ICE sia messo in grado (anche finanziariamente) di assolvere il compito della formazione dei quadri a tutti i livelli, secondo il doppio criterio di decentrarne la realizzazione e tuttavia di unificarne, per quanto possibile, schemi e programmi, ponendo al servizio di questa importantissima funzione la sua grande esperienza e i suoi preparatissimi funzionari.

Il compito di documentazione è già svolto dalle Camere di commercio, sovente però con mezzi un po' scarsi e con risultati non brillanti, specialmente per quanto riguarda le Camere più piccole. Ciò non può stupire. Il materiale di documentazione è vasto, vario, sempre mutevole: va dal testo della circolare o dell'accordo commerciale allo studio di mercato, dall'offerta di agenti, rappresentanti ecc. all'annuncio di missioni commerciali, di partecipazioni a fiere e mostre al

l'estero, e in genere di tutte le iniziative promozionali ufficiali, e via dicendo. Purtroppo le Camere di commercio, con tutta la loro migliore volontà, sono spesso le ultime a ricevere questo materiale, nè lo ricevono integralmente e regolarmente.

Mi pare perciò che, senza pregiudizio di altri "canali", bisognerebbe colmare questa lacuna: ciò è infatti condizione perchè le Camere di commercio possano svolgere la funzione, che in certo senso giustifica tutto il lavoro di documentazione, di informare i piccoli operatori.

A questo riguardo mi pare si imponga, per quanto attiene appunto i piccoli operatori, un'innovazione abbastanza radicale. La funzione di informazione, e più in generale, quella d'assistenza all'export, non dovrebbe essere più praticata soltanto presso la sede camerale o della associazione di categoria, ma recata all'officina o all'ufficio del piccolo imprenditore. Dovrebbe essere anzi questo uno dei compiti tipici di quei "consulenti camerale per l'export", di cui parlerò più avanti, ma la cui peculiare caratteristica dovrebbe appunto essere la promotion at the door del piccolo imprenditore.

Per il momento, comunque, limitiamoci a sottolineare che, nelle forme che si dimostreranno più funzionali, occorre accrescere la quantità, migliorare la qualità, rendere più pronta e decentrata la distribuzione delle informazioni promozionali a vantaggio degli operatori (effettivi o potenziali) artigiani e piccolo-industriali. Queste informazioni vanno da quelle di tipo mercatistico (studi di mercato, ecc.) a quelle di carattere normativo (accordi commerciali, tariffe doganali, regime dell'import-export, regime valutario, ecc.) e a quelle di natura più propriamente commerciale. Ovviamente non è pensabile che un ente, sia pure efficiente, possa sostituirsi all'imprenditore nel fare gli "affari"; la promotion è e deve restare un'azione, per così dire, di cornice, cui seguirà, da parte degli imprenditori volonterosi e capaci, e soltanto di essi, la penetrazione commerciale a livello di business.

Il terzo compito, quello dell'assistenza operativa, è evidentemente

il più importante, ma anche il più difficile da precisare e il più delicato. Esso mira in sostanza alla prestazione di una serie di servizi (promozionali ovvero di diretta pertinenza dell'attività esportativa), grazie ai quali l'efficienza degli operatori può risultare maggiore e minore il costo dell'esportazione.

La compilazione e la stampa di un catalogo, la stesura almeno della più importante corrispondenza commerciale, il disbrigo di certe pratiche burocratiche, l'organizzazione di viaggi d'affari all'estero, lo adempimento di certe formalità per la partecipazione a fiere e mostre straniere, l'assunzione di informazioni commerciali, lo studio dei più efficienti metodi di vendita all'estero, e via dicendo: ecco alcuni esempi, scelti a caso e un po' alla rinfusa, di servizi di cui la piccola impresa ha grande bisogno e che d'altro lato trova grande difficoltà a procurarsi. Di essi, entro certi limiti, si può anche fare a meno: ma in tal caso il costo del "pensarci da sé" è talmente elevato e i risultati sovente tanto scoraggianti, che la piccola impresa non di rado rinuncerà ovvero resterà frustrata nel suo sforzo di affermazione all'estero.

Vorrei precisare due punti. In primo luogo, non intendo che le Camere di commercio debbano prestare in proprio tutti questi servizi, anche se per alcuni di essi ciò potrebbe avvenire con relativa facilità, una volta che gli incaricati camerale acquistassero sufficiente pratica e scioltezza. In ogni caso l'ufficio camerale preposto all'assistenza operativa potrà fornire ai piccoli esportatori i chiarimenti necessari, indirizzarli a specialisti competenti, fungere da tramite con chi, a livello centrale e molto lodevolmente, parte di questi servizi già presta.

Non dimentico d'altra parte che, nei compiti di istituto dell'ICE, rientrano molti di questi servizi, che sono prestati con competenza e ottime disposizioni. Il problema è tuttavia, ancora una volta, di mettere il piccolo operatore, che non operi a Roma e dintorni in grado di utilizzare i servizi promozionali dell'ICE. A livello di minori impren

ditori il raggiungimento di tale importante obiettivo implica un'attività capillare e decentrata, che porti anche la promotion al domicilio del potenziale piccolo esportatore.

Se questo l'ICE non può, per note ragioni, farlo direttamente, nessuno sembra in grado di farlo meglio delle Camere di commercio. Quello che importa è che esse possano contare, allo scopo, su efficienti collegamenti funzionali con l'Istituto.

Un quarto compito, di squisita pertinenza delle Camere di commercio, è quello che abbiamo chiamato di stimolo alle iniziative collettive. Esso segue quelli precedenti in ordine logico, e spesso cronologico: nel senso che solo con un'opera continua, capillare, decentrata di informazione e di assistenza, supportata da una più intensa e sistematica formazione professionale degli operatori con l'estero, si potrà superare certo tradizionale individualismo, che costituisce forse l'ostacolo maggiore alla trasformazione dei nostri artigiani e piccoli industriali in esportatori efficienti.

Non è questo il luogo per dimostrare l'utilità e per indagare i possibili campi d'applicazione delle iniziative consortili tra piccoli esportatori. Si vuole soltanto ribadire che, se è vero che esse costituiscono l'obiettivo più importante, è anche vero che esse rappresentano il punto d'arrivo di un processo di maturazione e di crescente efficienza, che non pare realistico attendersi che avvenga spontaneamente. Per queste ragioni ritengo giunto il momento di operare uno sforzo serio, coordinato e sistematico, per stimolare una partecipazione maggiore e più produttiva (cioè meglio organizzata) dei piccoli imprenditori all'attività esportativa.

Nessuna delle iniziative indicate potrà forse, presa a sè, realizzare lo scopo; ma con una serie di iniziative, programmate sistematicamente e coordinate fra loro e con l'attività delle autorità ed enti centrali, si riuscirà nell'intento forse in un tempo più breve del prevedibile.

Qualche cenno, per concludere, alla strumentazione di un siffatto sforzo.

Per le ragioni che ho già dette, non si vede quali altri enti potrebbero realizzare questi compiti con altrettanta efficienza delle Camere di commercio; soprattutto non si vede quali altri enti lo potrebbero in modo tanto diffuso e capillare.

E' chiaro tuttavia che, in taluni casi, l'attrezzatura e l'organizzazione camerale dovranno essere adeguate al compito particolare. Non è questa la sede per entrare in dettagli, che appartengono comunque alla sfera della tecnica e dell'organizzazione. Quello che deve essere ben chiaro, è piuttosto il disegno di fondo o, per dirla con un termine oggi usuale, la strategia.

Innanzitutto sembra indispensabile rendere più stretti, continui e "a doppio senso" i rapporti tra autorità ed enti centrali (ICE, in modo del tutto particolare) e Camere di commercio, nell'ambito di un programma accuratamente studiato avvalendosi dell'esperienza quarantennale dell'ICE. Tale programma dovrebbe stabilire le direttrici dell'azione promozionale e fissare talune concrete modalità operative, senza tuttavia complicare troppo le cose (oltre tutto, non si potrebbe aspettare due anni solo per formulare il piano di operazioni!) e senza togliere snellezza ad un'attività che chiede di essere decentralizzata al massimo.

Quando si parla di rapporti tra enti, c'è sempre il grosso pericolo di restare nel vago. Il problema è quindi di personalizzare tali rapporti, riconducendoli di fatto a una serie, il più possibile regolare e stretta, di contatti tra i competenti uffici dell'ICE (e ministeriali) e delle Camere di commercio. Ancora una volta è dunque problema di uomini.

A questo punto torna alla ribalta la figura del "consulente camerale per l'export" (o come lo si voglia chiamare), il quale dovrebbe essere colui in cui si materializza l'azione camerale di assistenza e di

promotion a favore delle imprese artigianali e piccolo-industriali.

Per questo ruolo occorrono delle persone:

- a) giovani e volonterose;
- b) disposte ad essere spesso in giro (presso i piccoli imprenditori, in Italia e all'estero) e dunque non legati alla scrivania dell'ufficio;
- c) che siano abbastanza preparati (quando lo saranno molto, diverranno capi dell'ufficio export di qualche azienda non certo artigianale!) per svolgere decorosamente la loro mansione;
- d) che conoscano la loro provincia;
- e) che conoscano altrettanto bene gli uffici romani e quelli camerati, e sappiano dunque "dove mettere le mani", realizzando di fatto quel tramite funzionale, sul quale non si insisterà mai abbastanza.

Per personale esperienza posso affermare che tra i giovani che frequentano i corsi di commercio estero dell'ICE ce n'è più d'uno in possesso di questi requisiti. Le Camere di commercio potrebbero affiancarli ai propri servizi specializzati, magari ponendoli alle dirette dipendenze dei Segretari generali. Sembra un'esperienza meritevole di essere tentata; oltre tutto avrebbe il vantaggio di non creare problemi di allargamento degli organici camerati. Niente vieta d'altronde di pensare che, almeno in un primo tempo, una sola persona possa coprire due o più province vicine.

Resta infine un'esigenza di aggiornamento dei servizi camerati, specialmente in materia di documentazione; ma essa non dovrebbe rivelare difficoltà che non possano essere superate con un minimo di reciproca buona volontà e di gradualità. Su quest'ultima bisogna soprattutto far conto: messo a punto un programma globale, esso sarà realizzato con diversa intensità e rapidità a seconda delle possibilità e delle circostanze; in ogni caso, senza mai rinunciare a quella dose di empirismo, che consente di adeguare iniziative, metodi e strumenti agli insegnamenti che l'esperienza andrà via via suggerendo.

L'importante è cominciare, dando forse la precedenza proprio a quei

"consulenti per l'export" che, a lontana somiglianza delle "cattedre ambulanti" e di altre esperienze più vicine, potranno svolgere una funzione assai importante, quando siano supportati dall'assistenza e dall'esperienza degli organi centrali e inseriti nell'organizzazione, convenientemente potenziata, delle Camere di commercio.

Con il peso del loro prestigio e con l'esperienza di una struttura lungamente collaudata al servizio degli operatori, queste ultime saranno in questo modo poste in grado di svolgere un ruolo di grande rilievo nel potenziare la partecipazione anche delle minori imprese allo sviluppo di un'economia, qual'è la nostra, sempre più stabilmente proiettata verso il mercato internazionale.

MARIO CASARI