

n.
serie

3

1966

LE RELAZIONI ECONOMICHE
DELL'ITALIA
CON I PAESI
AD ECONOMIA DI STATO
NELLA PROSPETTIVA
DELLA POLITICA COMMERCIALE
DELLA CEE

ATTI DEL CONVEGNO NAZIONALE IAI
23 - 24 GIUGNO 1966
MILANO

iai

documentazioni

a cura della segreteria generale dell'Istituto Affari Internazionali

LE RELAZIONI ECONOMICHE
DELL'ITALIA
CON I PAESI
AD ECONOMIA DI STATO
NELLA PROSPETTIVA
DELLA POLITICA COMMERCIALE
DELLA CEE

ATTI DEL CONVEGNO NAZIONALE IAI
23 - 24 GIUGNO 1966
MILANO

IAI
GRUPPO DI STUDIO
SULL'EUROPA ORIENTALE

I N T R O D U Z I O N E

Il Convegno sugli scambi con l'Est Europeo, organizzato dal gruppo di studio sull'Europa Orientale - che aveva iniziato la sua attività pubblica con una tavola rotonda dedicata ai problemi politici generali (1) - rappresenta una prima occasione di approfondimento di un tema importante e di verifica di un metodo di lavoro.

Avendo presente l'insieme dei complessi rapporti internazionali di oggi e soprattutto gli impegni dell'Italia quale membro della Comunità Europea - che resta l'ambito principale della nostra politica estera - ci siamo proposti di provocare un incontro e una discussione franca fra studiosi, operatori economici e funzionari dell'Amministrazione Pubblica.

L'attualità del tema del convegno non è certo contestabile.

Il travaglio da cui sono presi, da vari anni, tutti i paesi comunisti si manifesta nel campo culturale, politico e militare non meno che in quello economico, ed i vari aspetti sono fra loro collegati. Ma non vi è alcun dubbio che il campo in cui, in questi ultimi tempi i cambiamenti sono stati più profondi, e dov'è possibile prevedere una più profonda in - fluenza da parte del mondo democratico, è quello degli scambi economi - ci.

D'altra parte la scadenza 1° gennaio 1970 - a partire dalla qua - le non ci sarà più politica commerciale nazionale degli stati membri del -

(1) - "L'Europa Orientale tra Unione Sovietica ed Europa Occidentale" -
12 Marzo 1966 -

Relatore: Dr. Gerardo Mombelli

Partecipanti : dr. Paolo Calzini; on. Giuseppe Codacci Pisanelli;
dr. Luigi De Marchi; dr. Gianni Finocchiaro; dr. Arri -
go Levi; dr. Carlo Ripa di Meana; Min. Mario Mondel -
lo.

Il documento di lavoro conclusivo (EO-1) è stato pubblicato sul N. 3
dello "Spettatore Internazionale"

la CEE, ma una sola politica commerciale comune - impone un riesame delle impostazioni fin qui seguite ed una preparazione ai necessari cambiamenti : in sostanza adottare sin d'ora un'ottica nuova.

Pubblicando gli atti del convegno intendiamo fornire una prima documentazione dei problemi che già si pongono all'attenzione dell'opinione pubblica qualificata e, insieme, delle posizioni e delle iniziative della amministrazione dello Stato e del mondo imprenditoriale.

Il gruppo di studio si propone di proseguire nella propria ricerca, in collaborazione anche con il gruppo sulle Comunità Europee, e di tenere informati quanti vi sono interessati.

Roma, Settembre 1966

COMITATO D'ONORE DEL CONVEGNO

On. Giulio ANDREOTTI - Ministro dell'Industria

On. Giusto TOLLOY - Ministro per il Commercio con l'Estero

On. Giorgio BO - Ministro delle Partecipazioni Statali

Prof. G.L. BASSANI - Presidente ISPI

Prof. Mario CATTABENI - Rettore Università Milano

Amb. Attilio CATTANI - Presidente Olivetti General Electric

Prof. Giordano DELL'AMORE - Presidente Cassa di Risparmio delle
Province Lombarde

Prof. Antigono DONATI - Presidente ICE

Dr. Giuseppe FERLESCH - Direttore Generale al Ministero Commercio
Estero

Prof. Ezio FRANCESCHINI - Rettore Università Cattolica di Milano

On. Ugo LA MALFA - Ex Ministro del Commercio Estero e del Bilancio

On. Franco M. MALFATTI - Sottosegretario Ministero dell'Industria

On. Giovanni MOSCA - Segretario confederale CGIL

Amb. Egidio ORTONA - Direttore Generale Affari Economici - Ministero
Affari Esteri

Prof. Giuseppe PETRILLI - Presidente I.R.I.

Dr. Ing. Eugenio RADICE FOSSATI CONFALONIERI - Presidente Camera
Commercio, Industria e Agricoltura, Milano

Prof. Armando SAPORI - Rettore Università Bocconi di Milano

Sen. Italo VIGLIANESI - Segretario UIL

Prof. Francesco VITO - Direttore Istituto Scienze Economiche -
Università Cattolica di Milano.

PARTECIPANTI

Dr. BADI - Confindustria

Dr. Arturo BALBONI - Procuratore - IRI

Dr. Corrado BALLABENI - Capo Ufficio Esportazione - Industrie
A. Zanussi SpA

Dr. Giuseppe BANCALE - Funzionario Ufficio Studi Economici - Asso -
gomma

Dr. Francesco BARBERI - Dirigente industria - Soc. Metallurgica Italiana

M. André BAYOT - Console Generale del Belgio

Rag. Agostino BELLINZONA - Dirigente Ufficio Esportazione -
Flli. Pagani SpA

Dr. Luigi BENINI - Divisione Esportazioni - Riello Bruciatori

Ing. Ion BERECHET - Agenzia Economica Romena

Dr. Silvia BOBA - della Redazione di "Mondo Economico"

Massimo BONANNI - Redattore capo dello "Spettatore Internazionale"

Dr. Bruno BONARINI - Segretario Gruppo Elettro Domestici - ANIE

Dr. Mario BONESCHI - Avvocato

Prof. Franco Emilio BORSANI - Professore di Materie Giuridiche ed
Economiche

Dr. Paolo CALCHI-NOVATI - Pubblicista

Dr. Carlo CANNARA ROLLY - RAI-TV

Dr. Francesco CAPECE MINUTOLO - Vice-direttore, Ufficio Vendite -
LEPETIT SpA

Dr. Alberto CONTINI - Direttore Amministrativo - FAEMA SpA

Dr. Enrico CORDERO DI MONTEZEMOLO - Funzionario Ufficio Enti Internazionali - Shell - Italiana

Dr. Luigi CRAICI - Società Edison

M. Philippe DE LUZE - Console Generale di Francia

Dr. Angelo DEL BENE - Capo Reparto Esportazione - Philips SpA

Dr. Mauro FERRANTE - Segretario Generale - Camera di Commercio Internazionale

Sig. Giovanni FERRO - Consulente industriale

Dr. Massimo FICHERA - Segretario Generale - Fondazione Adriano Olivetti

Dr. Renzo FOSSATO - Direttore - Associazione Nazionale Importatori e Commercianti di bestiame e carni

Dr. Paolo FRANCI - Direttore Centrale - Montecatini

Dr. Vincenzo GAROFALO - Funzionario - Montecatini

Dr. Valerio GEROMETTA - Pierbusseti

Dr. Piero GIAVOTTO - Studi Mercato e Programmazione - Soc. Farmaceutici Italia

Dr. Alberto GOZZI - Ingegnere - Tecnomasio Ital. Brown Boveri

Ing. GRIMME - Direttore Centrale - Magneti Marelli

Dr. Leonardo INGARGIOLA - Ingegnere - Franco Tosi SpA

M. Dumitru ION - Secondo Segretario - Ambasciata di Romania

Dr. Sigfrido JORI - Associazione Industria Laniera Italiana

Giuseppe LANDI - Amministratore Unico - COLEXIM srl

Dr. Giacomo MANTEGAZZA - Funzionario - Banca Commerciale Italiana

Dr. Ambrogio MARIANI - Giornalista - "Il Sole", "24 Ore"

- Dr. Lamberto MISSORI - Giovane Europa
- Dr. Gerardo MOMBELLI - Segretario - Istituto Affari Internazionali
- Dr. Alberto MORTARA - Segretario generale - CIRIEC
- Dr. Vittorio ORILIA - Giornalista - "Paese Sera"
- Sig.ra Doletta OXILIA
- Dr. Bruno PAGANI - Direttore Responsabile - "Mondo Economico"
- Dr. Giulio PAPARELLE - Capo Servizio Vendite Europa - Lagomar -
sino SpA
- Rag. Angelo PIAZZA - Ufficio Export - Soc. Generale Mangimi
- Dr. Antonio PIZZINI - Capo Segreteria Economica Soc. Rhodiatoce
- M. Francè PRESETNIK - Console di Jugoslavia
- Dr. Serafino PUCCIANO - Funzionario - ICE
- Dr. Paolo ROGERS - Direttore Relazioni Internazionali - Ing. C. Olivetti e C.
- Dr. Gian Mario ROSSIGNOLO - Direttore Servizio Marketing - FIAT SpA
- Sig. Pedro RUEDA - Segretario Generale Camara Oficial de Comercio de Espana
- Dr. Mario F. SALVADORI - Addetto ai Rapporti con la Stampa - ENI
- Dr. Cesare SAVOLDI D'URCEI - Segretario ISPI - Presidente Camera Economica Junior di Milano
- Dr. Mario SORIA - Giornalista - "Avanti"
- Dr. Altiero SPINELLI - Direttore - Istituto Affari Internazionali
- Dr. Cesare TAGLIAFERRI - Dirigente - Montecatini
- Dr. Italo TALLUTO - Capo Ufficio Commerciale - G. Elli Riduttori Seites

Dr. Luigi VERCELLINI - Vice-Direttore - Banca Commerciale Italiana

Dr. Wiprecht VON TRESKOW - Attaché - Consolato Generale di Germania

Dr. Heinz WESER - Vice-Presidente Rappresentanza Commercio Estero
Rep. Democr. Tedesca

Ing. Umberto ZANGRANDE - Off. Elettromeccaniche GALILEO

Hanno inoltre aderito :

- Camera di Commercio italo-sovietica
- Delegazione Commerciale cecoslovacca in Italia
- Camera di Commercio italiana per la Cecoslovacchia - MILANO
- l'On. Giuseppe VEDOVATO
- il Dott. Ettore MASSACESI, ISVET
- l'Avv. Michele CIFARELLI, vicepresidente CASMER
- Fadil A. SUR, Direttore degli Affari economici e sociali del Consiglio d'Europa.

I RELATORI ITALIANI

Prof. GUIDO ROSSI.

- nato a Milano il 16.3.1931. E' titolare della cattedra di diritto commerciale all'Università di Pavia.
E' autore tra l'altro: "Il fallimento nel diritto Americano" (1956); "Utile di bilancio, riserve e dividendo" (1957); "L'avallo, come garanzia cambiaria tipica" (1961).

Dr. PAOLO CALZINI.

- nato a Milano il 25.2.1932. Laureato in giurispresenza all'Università di Milano nel 1956. Nel '59-60 ha studiato alla Columbia University, successivamente occupandosi in particolare dei problemi dell'Europa Orientale all'ISPI. Ha pubblicato, in collaborazione con Enrica Collotti Pischel "Coesistenza e rivoluzione" (Einaudi, 1963) e "Il dissidio Cino-Sovietico" sempre in collaborazione con Enrica Collotti Pischel (ISPI, 1964).
Dall'ottobre 1966 è responsabile del gruppo di studio sull'Europa Orientale dell'IAI.

Dr. MARIO MONDELLO.

- nato a Roma il 7.8.1914, laureato in giurisprudenza, Università di Messina 1937. Il 1° giugno 1939 entra nella carriera diplomatica in seguito a esame di concorso.
Tra gli incarichi ricoperti: Capo di Gabinetto del Ministro nel 1949; Consigliere a Mosca nel 1954; destinato a Tripoli con credenziali di ambasciatore nel '58. Nel 1960 è nominato ministro plenipotenziario. Vice-presidente deleg. italiano per Controllo Traffici di Merci di Importazione Strategica, Roma, luglio 1962. Dal settembre 1962 Direttore generale aggiunto degli Affari Economici.

SOMMARIO

Introduzione	I
Comitato d'onore del Convegno	III
I Partecipanti	IV
I Relatori Italiani	VIII
Saluto dell'On. Mario ZAGARI	1
Relazione prof. Guido ROSSI	15
Relazione Dott. Paolo CALZINI	17
Relazione Dott. Mario MONDELLO	48
SINTESI DELLA DISCUSSIONE	58
Relazione Wolfgang ERNST	65
SINTESI DELLA DISCUSSIONE	74
Relazione prof. ORLICEK	83
Tabella Statistica	93
L'Istituto Affari Internazionali	96

Il Convegno, il cui responsabile era il Dr. Gerardo Mombelli, è stato presieduto dal Direttore dell'IAI, Altiero Spinelli.

Paolo Calzini ha curato la riduzione delle discussioni, presentando una libera sintesi degli argomenti sostenuti dai vari oratori.

DISCORSO INTRODUTTIVO DELL'ON. MARIO ZAGARI

Sottosegretario al Ministero degli Affari Esteri

I rapporti fra l'Occidente e l'Europa dell'Est si collocano oggi al centro dell'attenzione mondiale. Il fenomeno della distensione e della coesistenza va assumendo sempre maggiore importanza e ciò favorisce un'atmosfera mirante ad un riesame dei problemi di fondo che ancora restano aperti fra Ovest ed Est.

Ciò è dimostrato da una serie di fatti di cui abbiamo assistito di recente, come il moltiplicarsi dei contatti e di alcune proposte di sistemazione dei problemi europei che sembrano collocarsi nel quadro d'un dialogo aperto e costruttivo.

Mi rendo conto che una disamina completa dei rapporti Est-Ovest ci condurrebbe lontano dal tema specifico che ci vede qui riuniti. Ma non sarà inutile, credo, tracciare un quadro panoramico di tali rapporti come introduzione ai lavori di questo Convegno.

Tale quadro panoramico toccherà quindi brevemente l'evoluzione dei rapporti Est-Ovest negli ultimi tempi, per passare poi all'esame dell'evoluzione economica interna dell'Unione Sovietica e del mondo comunista. Seguirà un'analisi della politica italiana verso i Paesi dell'Est e infine delle possibilità e prospettive di una politica commerciale comune della Ecomunità Economica Europea verso i Paesi dell'Europa Orientale.

EVOLUZIONE DEI RAPPORTI EST-OVEST NEGLI ULTIMI TEMPI

La guerra fredda, che ha dominato la scena politica mondiale lungo l'arco degli anni cinquanta, aveva fissato i termini delle relazioni Est-Ovest su una contrapposizione di blocchi ideologici, politici, economici e militari. Ognuno di questi due blocchi viveva, operava e si organizzava tenendo presente la necessità di difendersi dall'altro, sia nel campo militare che nel campo economico.

Così, durante il periodo della guerra fredda, si è venuto a stabilire fra i due blocchi contrapposti un equilibrio del terrore fondato sulla possibilità di ritorsione ad eventuali attacchi militari, possibilità che ha funzionato come elemento di dissuasione dal portare tali attacchi, mentre sul piano economico si è assistito alla chiusura di ognuno dei due blocchi all'interno di sé stesso, senza apprezzabili correnti scambi da un blocco all'altro.

A partire dall'inizio degli anni sessanta, tuttavia, i primi segni di

una certa volontà di distensione si sono manifestati, distensione che ha avuto i suoi episodi più significativi nell'incontro Kennedy-Krusciov a Vienna e nella firma a Mosca del Trattato per l'interdizione degli esperimenti nucleari nell'atmosfera e sottomarini.

Alla base di questo nuovo corso dei rapporti Est-Ovest devono essere posti alcuni fenomeni verificatisi e tuttora in corso di sviluppo all'interno dei due blocchi.

In primo luogo, il dissidio fra l'Unione Sovietica e la Cina Comunista ha contribuito ad indirizzare la politica sovietica verso un atteggiamento di apertura verso l'Ovest. Tale dissidio, infatti, sorto all'inizio sul piano ideologico come differente modo di intendere i dettami del marxismo-leninismo, ha finito per sfociare nel campo politico vero e proprio ponendo in evidenza non soltanto gli interessi contrastanti dell'URSS e della Cina nei loro rispettivi rapporti con il resto del mondo, ma anche, e ciò è importante, un dissidio fra le due potenze.

Questa evoluzione dei rapporti cino-sovietici ha avuto come conseguenza una parallela evoluzione dei rapporti sovietico-americani attraverso la ricerca di un modus vivendi che costituisce un tentativo di impostare il problema della coesistenza pacifica su scala mondiale.

Ora, l'instaurazione di un dialogo diretto fra i due Paesi più importanti dell'Occidente e dell'Oriente ha favorito una tendenza a riacquistare una autonomia e più ampi margini d'azione, al di là di quelle che erano state finora le esigenze di una politica militare di difesa attuata in uno stato di costante emergenza.

L'aspirazione all'autonomia si è manifestata e sta manifestandosi in modo particolarmente evidente nei Paesi dell'Europa Orientale. A parte la Jugoslavia, che ha sempre rappresentato un caso particolare - ma che non ha mancato di esercitare la sua parte di influenza sugli altri Paesi Orientali - si è potuto notare in Polonia, in Ungheria, in Cecoslovacchia e ultimamente in forma evidentissima in Romania, un costante progresso verso forme di differenziazione politica ed economica. In altri termini, il desiderio di questi Paesi è quello di affermare la loro personalità internazionale, non solo attraverso lo sviluppo delle loro relazioni bilaterali, nel campo economico e culturale, con l'Occidente, ma anche allo scopo di dare un proprio, individuale contributo al dialogo Est-Ovest su tutti i maggiori temi della politica mondiale.

Una volta accertata questa tendenza dei Paesi dell'Est verso l'autonomia politica ed economica nei confronti dell'Unione Sovietica, ne discendono alcune considerazioni sull'atteggiamento che devono assumere i Paesi occidentali, e soprattutto europei, verso tale tendenza.

La prima considerazione è che tali autonomie devono essere incoraggiate e stimolate da parte dell'Occidente impostando i rapporti con l'Est sulla base di una collaborazione sempre più stretta. Occorre però aver ben presente un punto fondamentale: l'incoraggiamento e lo stimolo dell'autonomia dei Paesi dell'Est da parte dell'Occidente non ha come scopo, immediato o a lunga scadenza, il ripristino in quei Paesi della situazione politica e sociale colà vigente prima dell'ultima guerra.

Vi è poi un'altra considerazione. L'asse dell'equilibrio mondiale è ancora oggi imperniato sul binomio Stati Uniti-Unione Sovietica cui spetta una particolare responsabilità ai fini del rafforzamento della pace.

E' necessario dunque sostenere il processo in atto nei Paesi dell'Est senza pregiudizio dei risultati positivi che comunque sono stati ottenuti.

Quale dovrà essere l'azione dell'Occidente in tal senso?

Questa azione deve essere impostata avendo per scopo principale la tessitura della tela di fondo della scena politica mondiale, cioè la creazione di una atmosfera internazionale che favorisca la coesistenza attraverso contatti sempre più stretti fra i Paesi dell'Est e quelli dell'Ovest.

A tal fine è necessario ricercare la soluzione dei principali problemi attualmente sul tappeto.

Innanzitutto il problema del disarmo. La portata di questo problema è tale che una soluzione non può essere prevista a breve scadenza. Ciò è dimostrato dall'andamento dei lavori del Comitato dei 18 a Ginevra, lavori che non hanno ancora condotto ad alcun risultato concreto ma che hanno perlomeno permesso di constatare le posizioni rispettive: divergenze fra gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica circa la non proliferazione delle armi nucleari e l'interdizione degli esperimenti nucleari sotterranei.

Dalle riunioni di Ginevra è però emersa la possibilità di accordi parziali. In questo campo un notevole contributo è stato apportato dall'Italia con la proposta presentata lo scorso anno di un accordo sulla non disseminazione delle armi nucleari. E' da questi accordi parziali che sembra lecito attendersi progressi a breve scadenza. Non vi è dubbio poi

che essi potranno rappresentare, anche da un punto di vista psicologico, utili fattori di impulso verso la soluzione di altri e più ampi problemi.

Un altro problema di fondo è quello della sicurezza europea.

Anche qui gli elementi in gioco sono molteplici e complessi. La sicurezza europea è tuttora basata sull'assetto dato al Continente alla fine della Seconda guerra mondiale, assetto che appare oggi inadeguato alle mutate condizioni della scena europea ed insufficiente ad assicurare la sicurezza ed a favorire il riavvicinamento tra l'Ovest e l'Est.

Finora sono stati avanzati dei piani di denuclearizzazione di alcune regioni dell'Europa, come il Piano Rapacki ed il Piano Gomulka per l'Europa Centrale, e il Piano Kekkonen per l'Europa scandinava, il Piano Stoica per la regione balcanica.

Essi non hanno peraltro avuto seguito finora e soprattutto per - chè la soluzione del problema della sicurezza europea deve essere ricercata più che in rimedi che servano ad impedire gli attriti in determinate zone nevralgiche del continente, in un quadro generale che veda tutte le parti interessate, ivi compresi gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica, impegnate a trovare le nuove basi su cui dovrà essere fondata la vita politica futura dell'Europa.

E' indubbia, in ogni caso, la necessità di pervenire prima o poi ad una soluzione concordata del problema della sicurezza europea e specialmente, in tale quadro, del problema tedesco, e non è da escludere che il processo distensivo in atto fra l'Est e l'Ovest possa favorire iniziative avanzate a tal fine.

EVOLUZIONE DELLA POLITICA ECONOMICA DEI PAESI DELL'EUROPA ORIENTALE

Nelle "cinque fasi dello sviluppo economico" Rostow scrive che il fenomeno centrale delle società le quali hanno effettuato il decollo economico (e tale è oggi il caso dei Paesi dell'Est europeo) non è la "economia" - e se questa debba essere capitalista o meno - ma la "procedura totale" ossia la programmazione globale attraverso la quale sono effettuate le scelte.

Questa osservazione aiuta molto a spiegare la recente evoluzione venuta a determinarsi sul piano economico e sociale sia nei Paesi occidentali sia Paesi orientali.

Sarebbe arbitrario affermare che nei Paesi occidentali le "decisioni" della società siano in funzione esclusivamente di chi detiene la proprietà.

Analogamente sarebbe arbitrario affermare che nei Paesi ad economia socialista il processo di decisione dall'"alto" non abbia subito una importante trasformazione.

Un nuovo corso è in atto nelle economie socialiste e questo nuovo corso sembra esprimere uno sforzo di superamento del precedente assetto economico.

Cercheremo di identificare i principali elementi che caratterizzano tale processo.

1. I piani di industrializzazione accelerata predisposti sulla scala di indici quantitativi hanno contribuito, da un lato, all'aumento della produzione ma, dall'altro, hanno provocato distorsioni strutturali e modifiche nella struttura della domanda sia per i consumi sia per gli investimenti.

2. Tali distorsioni e modifiche si sono ripercosse nel settore dell'offerta ossia della produzione. Qui è affiorata l'esigenza di assicurare la massima produttività del lavoro, la economicità degli investimenti, l'ammodernamento tecnologico e la redditività aziendale.

3. In questa situazione è stato necessario far ricorso a taluni sistemi e tecniche già in atto nelle economie occidentali.

- - In primo luogo, con i nuovi criteri di direzione economica approvati nella riunione plenaria del Comitato centrale del Partito Comunista dell'URSS del settembre 1965, si è attuato un decentramento dei poteri di decisione a favore delle imprese onde permettere ad esse di orientare le scelte sulla base del calcolo economico. Viene così affermato il principio della elasticità della gestione delle imprese e del loro adattamento alle condizioni esterne ed alle variazioni dei bisogni.

- In secondo luogo, è stata riconosciuta l'esigenza di un indice che esprima contemporaneamente l'utilità degli scambi e l'economicità della produzione, indice rappresentato dal profitto ossia dal ricavo globale meno i costi di produzione.

- In terzo luogo, è in atto una revisione della politica degli investimenti nel senso che le imprese non usufruiranno soltanto di quantità prestabilite di capitali fissi finanziati con stanziamenti del bilancio

statale ma disporranno anche di prestiti bancari nonchè di fondi propri destinati in parte all'autofinanziamento e in parte al pagamento di premi e ad incentivi in favore dei salariati.

- In quarto luogo, con la costituzione nell'URSS nel settembre 1965 di un Comitato Statale dei Prezzi, si tende a realizzare un sistema di determinazione dei prezzi che tenga conto sia dei costi che gravano sui produttori sia dei maggiori vantaggi che i consumatori ricavano dai nuovi beni offerti.

- Vi è infine una chiara tendenza per un maggior uso degli strumenti di politica monetaria creditizia e fiscale nell'ambito della programmazione.

Così delineati i principali elementi della riforma in atto, possiamo chiederci se tale orientamento costituisca un progresso verso forme di graduale collaborazione ed apertura verso i Paesi occidentali.

La risposta non può essere che affermativa e cioè nel senso che, parallelamente con la riforma interna sul piano economico, è in atto da parte sovietica una riconsiderazione del commercio con l'occidente.

Nel suo recente rapporto, il Primo Ministro Kossygin ha sottolineato l'importanza - ai fini della realizzazione del Piano quinquennale 1966-70 - di una espansione delle relazioni commerciali ed economiche con l'estero attraverso una utilizzazione dei vantaggi della divisione internazionale del lavoro sulla base di un commercio reciprocamente vantaggioso.

Il commercio dell'URSS con i Paesi occidentali si è pressochè triplicato negli ultimi 7 anni e la percentuale degli scambi con l'occidente è passata dal 16 % nel 1958 al 20 % nel 1965. Una caratteristica di tale commercio è rappresentata dalla conclusione di accordi commerciali a lungo termine. Altra caratteristica è l'alta percentuale (oltre un terzo) delle macchine ed attrezzature nelle importazioni sovietiche e l'aumento dei beni di consumo che negli ultimi sei anni sono passati dal 29 al 34,4%. Analogo fenomeno, talora in misura più accentuata, si è verificato con gli altri Paesi dell'Est.

Un secondo aspetto è quello del fabbisogno strutturale da parte dell'URSS di far ricorso, per riequilibrare la propria bilancia dei pagamenti, a forme creditizie da parte dei Paesi fornitori occidentali.

Un terzo aspetto è quello della cooperazione industriale, tecnica

e scientifica che va allacciandosi fra Paesi occidentali ed orientali, in concomitanza con lo sviluppo degli scambi.

Siffatta evoluzione non poteva non ripercuotersi nell'interno del COMECON.

Quando il Signor Brezhnev ha parlato al 23° Congresso del PCUS di "un più razionale coordinamento dei piani economici nazionali" egli ha implicitamente riconosciuto che questi piani sarebbero stati impostati in ciascun Paese membro del COMECON anzichè imposti dall'alto.

In linea con tale atteggiamento anche il commercio nell'ambito del COMECON ha tendenza a muoversi con maggiore elasticità.

Un altro segno della maggiore importanza che viene attribuita al mercato mondiale è rappresentata dall'idea lanciata da parte polacca nell'ottobre 1963 affinchè i saldi della Banca del COMECON (entrata in funzione lo scorso anno) fossero regolati in oro come a suo tempo previsto dalla Unione Europea dei Pagamenti.

E' da tener presente infine che ad una Conferenza di esperti monetari sovietici tenutasi a Mosca nell'estate 1965 molti tra gli intervenuti affermarono che era venuto il momento per il rublo di entrare "nel mercato mondiale". Alcuni esperti suggerirono allora che rubli con la garanzia della Banca Centrale dell'URSS fossero messi in circolazione, in un non lontano futuro, da parte della Banca del COMECON. Evidentemente si tratta per ora di idee e proposte allo stato embrionale ma tutto ciò denota un crescente interesse per uno status internazionale del rublo.

Si cominciano quindi a creare le premesse affinchè la superficie di contatto fra Paesi occidentali e Paesi dell'Est europeo si consolidi e possibilmente si estenda.

Tali contatti potrebbero approfondirsi non soltanto sul piano bilaterale come è dimostrato dalle recenti iniziative della Francia e della Germania (liberazione per le importazioni dei Paesi dell'Est), degli Stati Uniti (proposta di legge per una nuova regolamentazione della materia), dell'Italia (recenti accordi stipulati a Roma), della Gran Bretagna ma anche sul piano degli Organismi internazionali. Al riguardo i contatti si concentrano per ora essenzialmente sulle Nazioni Unite e sulla Commissione dell'ONU per l'Europa.

Qualche ulteriore progresso si è verificato al GATT ove la Cecoslovacchia è membro dalla creazione, la Jugoslavia sta conducendo trattative per l'accessione e la Polonia invia "osservatori" alle riunioni

per il Kennedy Round.

Nuove prospettive potrebbero aprirsi qualora - sulla falsariga di quanto ha già fatto la Jugoslavia - i Paesi occidentali e quelli dell'Europa orientale rivolgersero la loro attenzione alla possibilità di aprire un dialogo, nelle forme che si riterranno più opportune, sulle materie di carattere finanziario internazionale e di cooperazione con il Terzo Mondo ove il Fondo Monetario Internazionale e la Banca Mondiale svolgono un ruolo di primissimo piano.

POLITICA COMMERCIALE DELL'ITALIA CON L'EST EUROPEO

La componente estera va acquistando sempre maggiore importanza quale fattore propulsore dell'economia italiana. In tale quadro un dato appare particolarmente significativo: la crescente aliquota dell'Italia nelle esportazioni mondiali di prodotti manifatturati che è passata dal 4% nel 1958 al 7% nel 1965. L'Italia è così passata dall'ottavo al sesto posto della scala mondiale, sopravanzando il Belgio ed il Canada.

Tale fenomeno è strettamente connesso al potenziamento di una delle grandi direttrici del nostro commercio estero, quello rivolto ai Paesi dell'Est.

Se tali scambi rappresentano una dimensione ancora modesta in percentuale (circa l'8% del commercio globale italiano), si tratta di mercati potenziali e di crescente interesse per le nostre esportazioni.

In primo luogo, vi è una naturale complementarietà fra l'Italia e i Paesi dell'Est, nostri fornitori soprattutto di materie prime, prodotti agricoli e derrate alimentari e nostri acquirenti di prodotti industriali finiti, beni strumentali e cioè di prodotti ad alto valore aggiunto.

In secondo luogo, abbiamo per lo più una bilancia commerciale passiva con i Paesi dell'Est e quindi vi è margine per ulteriori acquisti in Italia.

In terzo luogo, si tratta di Paesi le cui possibilità di pagamento sono superiori alla maggior parte dei Paesi in via di sviluppo.

Fatta questa premessa, dobbiamo realisticamente riconoscere che gli scambi commerciali con i Paesi dell'Est, basati sino ad oggi su liste contingentali di prodotti tradizionali e per la maggioranza agricoli, hanno ormai raggiunto un "limite fisico" oltre il quale non è possibile individuare un ulteriore sviluppo.

Da qui la necessità di ricercare nuove vie al fine di non congelare gli scambi sui livelli attualmente raggiunti, il che equivarrebbe a farci notevolmente distanziare dagli altri Paesi industrializzati i quali hanno potenziato, con forti mezzi finanziari, la loro penetrazione economica e commerciale sui mercati dell'Est europeo.

Un primo strumento è quello della regolamentazione degli scambi,

Il regime convenzionale dell'intercambio fra l'Italia e i Paesi dell'Est europeo è regolato da una serie di accordi commerciali a lungo termine la cui scadenza è fissata al 31 dicembre 1969 in coincidenza al termine stabilito per il periodo transitorio dal Mercato Comune Europeo.

In base a tali accordi, gli scambi si svolgono su di una base essenzialmente contingente.

Negli accordi con la Polonia, la Cecoslovacchia, l'Ungheria e la Bulgaria è stata tuttavia introdotta una lista di prodotti per i quali viene consentita l'importazione in Italia senza restrizioni quantitative.

Si è trattato di una innovazione, cauta e circoscritta, intesa a venire in certa misura incontro alle aspettative dei Paesi socialisti che reclamano una maggiore possibilità di diversificazione dell'intercambio.

Pertanto le nostre concessioni ai Paesi dell'Est appaiono solo come un primo passo rispetto alle misure di liberalizzazione di portata assai più vasta adottate dalla Francia ed anche dalla Germania Federale.

Questo insieme di circostanze renderà indispensabile che anche da parte italiana il problema venga riesaminato alla luce degli sviluppi in sede CEE.

Un secondo strumento è rappresentato dai crediti all'esportazione.

Per sostenere la concorrenza di fornitori di Paesi terzi sui mercati dell'Est europeo, si è reso indispensabile appoggiare con facilitazioni creditizie alcune nostre esportazioni nel settore dei beni strumentali.

a) U.R.S.S. - E' stato esteso a 70 miliardi di lire il credito di 40 miliardi dell'Accordo interbancario del 4 febbraio 1965.

Vi è poi la recente intesa tra la FIAT e i competenti organi se

vietici che rappresenta un'affermazione della tecnica italiana di fronte ad una forte concorrenza degli altri Paesi industriali. In relazione a tale accordo abbiamo concesso un finanziamento a 8 anni e mezzo, per 200 miliardi di lire, delle operazioni relative alla fornitura di macchinari, attrezzature e assistenza tecnica.

b) POLONIA - E' stato accordato un credito di 34 milioni di dollari in relazione ad un programma di forniture e macchinari per un impianto di produzione di autoveicoli.

c) BULGARIA - Nel dicembre scorso è stata autorizzata una operazione relativa al pagamento dilazionato a 8 anni per la fornitura di una motocisterna dell'ordine di 1 milione di dollari.

Un terzo strumento è rappresentato dagli accordi di collaborazione industriale, tecnica e scientifica. Accordi di tale natura sono stati stipulati, nella seconda metà del 1965, con la Polonia, con la Romania e con l'Ungheria. Da ultimo, in occasione della visita del Ministro degli Esteri Sovietico a Roma nell'aprile scorso, è stato firmato un analogo accordo di collaborazione italo-sovietico.

L'obiettivo di tali accordi-quadro è quello di offrire un incentivo ed uno stimolo alle imprese italiane ed agli Enti di Stato dei Paesi socialisti a dar vita a forme di cooperazione industriale secondo le premesse di un intercambio più diversificato. Questi accordi costituiscono dunque la cornice nella quale vengono a collocarsi le intese cui pervengono alcune tra le nostre principali industrie.

Resta ora da esaminare lo stato attuale delle relazioni economiche tra la Comunità Economica Europea ed i Paesi dell'Est e le prospettive di sviluppo di tali relazioni.

I Paesi dell'Est non sono insensibili ai progressi realizzati dal Mercato Comune Europeo. Il loro atteggiamento è passato dall'ostilità aperta che essi manifestavano verso l'integrazione economica europea alla presa di coscienza del fatto che il Mercato Comune è un fenomeno del quale occorre tener conto. Di qui la volontà che si nota oggi nei Paesi dell'Est di allacciare rapporti di collaborazione con la Comunità Economica Europea.

La CEE non ha ancora impostato una politica commerciale comune

ne nei riguardi dell'Est nè ha potuto predisporre il complesso di strumenti necessari a questo scopo.

La difficoltà maggiore in questo campo è quella di contemperare una politica di importazioni bilaterali, che permetta ai Paesi dell'Europa orientale di procurarsi la valuta necessaria per i loro acquisti all'Ovest, con un sistema di misure di controllo che impedisca qualsiasi turbamento di ordine economico sul Mercato Comune.

Se ci si sofferma ad esaminare l'andamento del commercio di ogni singolo Paese membro della CEE con l'Est, si può notare che il tasso di incremento di tale commercio, nel complesso dei Sei Paesi, è doppio di quello del commercio comunitario nella sua media mondiale. Ciò è dovuto non solo al crescente interesse dell'Europa dell'Ovest e dell'Est di intensificare gli scambi reciproci ma anche ad una certa complementarietà delle economie che favorisce gli scambi.

In attesa che si giunga all'armonizzazione in sede CEE di queste politiche, sembra opportuno favorire in ognuno dei Sei Paesi una tendenza ad incrementare sempre più gli scambi con l'Est sul piano bilaterale.

Ciò corrisponde ad un preciso interesse sia dei Paesi CEE sia di quelli dell'Europa orientale, affinché la futura politica comune, che dovrà accostarsi ad una media delle singole politiche bilaterali, si innesti su una situazione di fatto stabilita su basi quanto più avanzate possibile.

Occorrerà naturalmente che ogni Paese nello sviluppare le sue relazioni bilaterali con l'Est tenga presente, come punto di riferimento, quanto di comune già esiste nelle politiche degli altri Paesi, al fine di non aggravare le difficoltà che si presenteranno alla CEE quando si dovrà procedere all'armonizzazione della politica commerciale verso i Paesi dell'Europa Orientale.

Sarà opportuno anche studiare e convenire in sede comunitaria un regime di liberalizzazione, al più alto livello possibile, per dar luogo ad una costruttiva politica commerciale armonizzata fra i Sei Paesi che consenta di raggiungere l'obiettivo fissato della politica commerciale comune, evitando iniziative unilaterali di vasta portata.

Il Mercato Comune Europeo costituisce oggi una delle realizzazioni più importanti e coraggiose della storia dell'Europa.

In prossimità del traguardo finale della completa liberalizzazione degli scambi intracomunitari e della libera circolazione all'interno della Comunità dei prodotti e dei servizi, sembra necessario soffermarsi a considerare quale debba essere la posizione dell'Europa dei Sei nei confronti del mondo che la circonda.

Se il Mercato Comune si esaurisse in un abbattimento delle barriere interne e dirigesse i benefici dell'integrazione economica esclusivamente all'interno di se stesso, esso verrebbe meno ai fini che lo ispirano.

Il Mercato Comune deve invece indirizzare la sua dinamica verso l'esterno, presentandosi disposto alla collaborazione con tutto il mondo. Aperto prima di tutto verso gli altri Paesi dell'Europa Occidentale, dei quali non si dovrà mai perdere di vista la possibilità di una futura adesione; aperto verso gli Stati Uniti con i quali, nel quadro del Kennedy Round, si profilano nuove fruttuose possibilità di collaborazione; aperto verso i Paesi in via di sviluppo, per contribuire alla soluzione dei loro sempre più gravi ed urgenti problemi; aperto infine verso i Paesi della Europa dell'Est, con cui appare oggi necessario e possibile ricercare forme di cooperazione sempre più stretta ed efficace.

Solo in questo modo il Mercato Comune potrà rappresentare un effettivo fattore di progresso economico e sociale sul piano mondiale.

A conclusione di questo intervento vorrei sottolineare un punto di fondamentale importanza.

Il mondo di oggi è animato da una dinamica sconosciuta ancora pochi anni addietro.

La rivoluzione tecnologica e scientifica, della quale siamo i protagonisti, ha prodotto una clamorosa accelerazione di ogni aspetto della nostra esistenza e di ogni fenomeno sia esso politico, economico o sociale.

La politica degli Stati non è più in grado, da sola, di tenere il passo. Si impone dunque un allargamento dell'angolo visuale nei rapporti interstatali.

La interdipendenza e la cooperazione a livello mondiale dovranno

no sempre più prendere il posto dell'isolazionismo, della autarchia e del nazionalismo che sono stati all'origine dei due conflitti.

E' in questa prospettiva che va collocato il nuovo corso dei rapporti Est-Ovest.

Ciò che è importante non è tanto di redistribuire la ricchezza esistente ma di far lievitare nuove fonti di progresso economico e sociale onde assicurare, in un più largo orizzonte, una vita migliore in termini qualitativi oltre che quantitativi.

Dalla distensione, dall'aumento degli scambi economici, culturali, tecnici e scientifici, dai movimenti delle persone e delle idee potrà derivare beneficio non soltanto nei due sensi ma anche nei riflessi del Terzo Mondo, quello dell'emisfero meridionale, verso il quale sarebbe auspicabile un'azione congiunta di tutti i Paesi industrializzati dell'emisfero settentrionale.

Potremo così attaccare alla radice la causa del male e cioè lo squilibrio economico e sociale che divide i Paesi in via di sviluppo da quelli più progrediti e rafforzare la pace che è il fine ultimo al quale dobbiamo tendere - per il benessere della nuova generazione - con tutte le nostre forze e con decisa volontà di successo.

1. tema:

EVOLUZIONE DELLA POLITICA ECONOMICA
DELL'URSS E DEI PAESI DELL'EUROPA ORIENTALE

giovedì 23 giugno 1966

ore 16

Prof. GUIDO ROSSI
dell'Università di Pavia

EVOLUZIONE DELLA POLITICA DI
COMMERCIO ESTERO DELL'URSS
CON PARTICOLARE RIGUARDO AGLI
ASPETTI GIURIDICI.

La dimenticanza e la sottovalutazione degli aspetti legali è sovente una delle principali responsabili dei luoghi comuni e delle remore che contrastano un più sciolto svolgimento degli scambi internazionali.

Mi è sufficiente citare, fra i tanti, un esempio a tutti noto, e dal quale questa mia osservazione può ricevere facile conferma. Nel quadro degli scambi di coproduzione fra Est e Ovest fa certamente spicco, per la sua eccezionale importanza, la trattativa fra il gruppo KRUPP della Germania Occidentale e la Polonia, al fine di creare in Polonia imprese di produzione in copartecipazione. L'ufficiale "Tribuna Ludu" nel numero del 21 febbraio 1965 scriveva, fra l'altro, al fine di smentire tale tipo di accordi, che: "Nessuna associazione produttiva nè alcuna altra forma di impresa capitalista poteva essere presa in considerazione. Il principio della proprietà socialista consacrato dalla Costituzione, costituisce la base del nostro regime". Questo esempio, sul quale dovrò ancora ritornare, dimostra chiaramente come l'impossibilità di collaborazione è dovuta a due concezioni giuridiche diverse sull'istituto più fondamentale di ogni ordinamento: la proprietà. Proprietà privata di tipo romanistico da un lato, e proprietà collettiva di tipo socialista dall'altro.

Non mi occorre altro per dimostrare come ogni tentativo di collegamento fra i due sistemi corra il rischio di essere astratto ed avulso dalla realtà, qualora prescinda dall'impianto normativo proprio di ciascun sistema. E mi è agevole sottolineare, in conseguenza, che uno dei problemi essenziali del commercio internazionale, e in particolare degli scambi est-ovest, è il problema giuridico.

Devo, ancora, preliminarmente giustificare l'esame settoriale che intendo dare a questa relazione, riferita quasi esclusivamente, all'U.R.S.S.. Voglio citare, a mio discarico, l'autorevole opinione di Hazard, il quale nel suo saggio "The soviet legal pattern spreads abroad", paragona l'attuale funzione e influenza del diritto sovietico nel blocco dei paesi socialisti a quella che ebbe Irnerio e la scuola bolognese nella formazione del diritto comune in Europa.

Se, peraltro, l'U.R.S.S. non è sempre all'avanguardia, come

avrò occasione di notare in seguito, nella ricerca di nuove forme nel commercio internazionale con i paesi occidentali, è certo, tuttavia, che le linee essenziali sulle quali l'interscambio dei paesi dell'Est si attua sono in larga misura quelle adottate nell'U.R.S.S.. Non mancherò, evidentemente, di sottolineare le eccezioni più rilevanti.

Ed vengo ora, finalmente, a precisare l'uso e il significato del termine evoluzione, che ho adottato nel titolo.

E' opportuno, al riguardo, per grandi linee e con una evidente approssimazione, rilevare che uno dei più salienti tratti della politica staliniana fu la tendenza alla indipendenza economica e all'autarchia. Sotto la direzione di Mosca questa tendenza diventò la ragione dell'integrazione economica dei Paesi del blocco comunista, che tentarono di creare un sistema economico interno indipendente dal resto del mondo. Nessuno dei sistemi economici comunisti incoraggiò, in alcun modo, in quel periodo, la produzione di beni destinati ai mercati occidentali e nessuno o pochissimi dei dirigenti delle imprese di Stato si dimostrò mai informato sui problemi o sensibile alle esigenze del commercio con l'Ovest.

Dall'epoca staliniana la situazione è notevolmente mutata. Il commercio estero con l'Ovest ha subito una notevole evoluzione. Evoluzione quantitativa ed evoluzione qualitativa o metodologica. Sull'evoluzione quantitativa sarebbe troppo semplice, e comunque piuttosto sterile, citare i dati e le percentuali di incremento a Voi tutti ben note, nè alcun mio intervento al riguardo potrebbe avere carattere di originalità. Mi voglio invece soffermare sull'evoluzione qualitativa o metodologica del commercio estero dell'U.R.S.S. con i paesi occidentali. Evoluzione qualitativa che, mi illudo di poter ritenere come determinante o comunque condizionatrice rispetto a quella quantitativa.

Allo scopo di indicare i più rilevanti momenti di tale evoluzione è opportuno prendere le mosse dalla struttura fondamentale del commercio estero sovietico e dai principi basilari che lo governano. Devo, allora, sottolineare (e ciò vale per tutti i paesi ad economia pianificata dal centro) che al principio della proprietà collettiva (o statale) dei mezzi di produzione corrisponde il monopolio statale sul commercio estero, affidato a determinate imprese di stato che operano nell'ambito di piani del commercio con l'estero elaborati come parti del piano economico globale.

Posso affermare, con tutta tranquillità, come gli economisti sovietici ed occidentali hanno ampiamente dimostrato, che i piani all'esportazione sono stati considerati, fino a qualche tempo fa, quali esclusivi strumenti necessari al finanziamento delle importazioni rese indispensa-

bili per l'esecuzione del piano globale. E' chiaro allora che ogni valutazione dell'interscambio in termini di costi comparati poteva avere ben poco riferimento con la realtà. Ma di costi e di prezzi parlerò fra non molto, esaminando più da vicino le tecniche della pianificazione del commercio con l'estero.

Il commercio estero dell'U.R.S.S. e degli altri paesi dell'Est europeo è, dunque, organizzato, in forma monopolistica, attraverso imprese di stato create ad hoc e che, come le altre imprese di Stato, hanno l'attributo della personalità giuridica, possono acquisire in nome loro diritti patrimoniali, assumere obbligazioni e stare in giudizio. Esse rispondono dei loro debiti e sono responsabili col loro patrimonio. Il nuovo statuto delle imprese sovietiche dell'ottobre 1965 ha riconfermato questa piena autonomia disponendo all'art. 9 che l'impresa non risponde degli obblighi dell'organizzazione alla quale è subordinata nè degli obblighi di altre imprese e organizzazioni. A sua volta l'organizzazione superiore non risponde degli obblighi dell'impresa. E lo Stato non risponde (infine) degli obblighi dell'impresa nè l'impresa di quelli dello Stato.

Sebbene le imprese di Stato del Commercio con l'estero siano subordinate al Ministero del Commercio estero, il Ministero non entra nella formazione dei contratti, limitandosi a dare semplici direttive generali, le quali non influenzano, se non in misura parziale, l'andamento degli scambi. Dal punto di vista strettamente giuridico è anche chiaro che l'autonomia delle imprese di Stato non viene mai meno per queste direttive, sicchè nei rapporti internazionali le singole imprese non invocano mai, per questioni di carattere commerciale, l'immunità diplomatica al fine di sottrarsi ai propri obblighi.

La tecnica delle operazioni del commercio internazionale dell'U.R.S.S. può essere ancora inquadrata, sotto un più ampio profilo, nell'ambito degli accordi commerciali bilaterali fra Stati. Con riferimento a tali accordi, che com'è noto non hanno tuttavia alcun valore vincolante o sanzionatorio, l'impresa monopolistica di Stato ottiene una licenza dal Ministero del commercio estero in base alla quale stipula il contratto col venditore o acquirente straniero. Come regola generale solo allora la stessa impresa di Stato contrae col cliente nazionale. Il prezzo che questi paga è quello del prodotto simile sul mercato interno e qualora non esistano prodotti simili il prezzo è fissato dal Ministero del commercio estero aumentato di un diritto di dogana che sembra rappresentare i costi di trasporto e di commissione per l'impresa di Stato monopolista del commercio estero. In caso di esportazione l'impresa di Stato paga al fornitore il prezzo fissato per il mercato interno, trattiene la commissione e trasferisce il saldo al Tesoro. Nella letteratura sovietica non è indicato come la commissione venga convertita dalla moneta straniera in rubli.

Il prezzo di esportazione nel contratto coll'acquirente straniero è fissato in relazione al prezzo della merce sul mercato internazionale senza nessun riferimento ovviamente al prezzo nel mercato interno. Naturalmente la mancanza di ogni legame fra i prezzi interni e i prezzi internazionali rende, nel commercio estero degli Stati socialisti, piuttosto irrilevante, come ho già detto, il principio che va sotto il nome dei costi comparati che diventa semplicemente uno, ma non il più importante, dei tanti interessi contrattuali in gioco.

Non v'è dubbio allora che dal punto di vista contrattuale il rapporto fra contraente occidentale e impresa di Stato sovietica è destinato a disciplinare interessi ben diversi. L'impresa di Stato considererà il contratto come vantaggioso, nella misura in cui sia conforme al piano e sia vantaggioso per lo Stato sovietico, mentre il contraente occidentale normalmente considererà il contratto esclusivamente sotto il profilo dell'utile o della conquista del mercato. Per questa ragione è chiaro che praticamente un'indicazione delle tendenze di evoluzione del commercio estero può essere ricercata dagli operatori economici occidentali soprattutto nello studio dettagliato del piano statale. Come in nessun altro paese, infatti, l'economia interna influenza il commercio estero.

Ma questa particolarità, cioè questa sottolineata differenza di interessi che entrano nel giuoco contrattuale delle parti, crea - com'è ovvio - difformità sul piano della disciplina delle obbligazioni, soprattutto sotto il profilo della validità del contratto. E Vi mostrerò presto come le difficoltà siano state di recente superate nell'U.R.S.S..

Dopo questa breve panoramica sulla tecnica di funzionamento del commercio internazionale, va subito detto che le imprese di Stato, pur nel differente contesto normativo in cui operano rispetto alle imprese occidentali, avevano già elaborato anche nell'epoca staliniana, una serie di istituti indispensabili al commercio internazionale, che venivano considerati come parte integrante dello stesso diritto sovietico. Mi riferisco in modo particolare alla adozione delle clausole "cif - fob - fas", nonché all'uso delle lettere di credito e dei titoli di credito in generale come le polizze di carico e quelle di assicurazione. Il che sta a dimostrare che, pur nella diversità dei sistemi, già nell'immediato dopo guerra venne costituito, in guisa quasi automatica, una specie di diritto comune generale, al quale hanno fatto capo tutte le transazioni internazionali.

La struttura che ho fin qui descritto poteva essere, come è ovvio, adottata solo ed esclusivamente per i contratti di tipo commerciale, cioè per la compravendita internazionale e fu proprio la sola compravendita internazionale a caratterizzare i rapporti commerciali est-ovest nell'epoca staliniana.

Non è a dire al riguardo che anche sotto questo aspetto l'esistenza del monopolio di Stato del commercio internazionale da parte sovietica non abbia creato complicazioni giuridiche di vario genere nelle relazioni commerciali con gli imprenditori occidentali. Il caso tipico fu quello creatosi nel 1958 col rifiuto da parte del Ministero del commercio estero sovietico di accordare la licenza di esportazione a un'impresa di Stato. Il caso in esame, è il ben noto Jordan Investment Ltd. contro Sojuznefexport, impresa di Stato cioè che vende petrolio sovietico all'estero. La società occidentale sostenne, senza successo, che la relazione fra tale impresa di Stato e il Ministero del commercio estero era così stretta che la forza maggiore e l'impossibilità d'esecuzione per il mancato ottenimento della licenza non potevano essere invocate per giustificare la non esecuzione del contratto. I danni richiesti erano di più di 2 milioni di dollari. La Corte Arbitrale di Mosca, competente a decidere di ogni controversia, in base alla clausola arbitrale, inserita nel contratto, diede torto, sollevando peraltro notevoli critiche, alla società occidentale di nazionalità israeliana. Il contesto politico può forse giustificare in parte tale decisione, se teniamo conto che l'invasione dell'Egitto da parte di Israele nel novembre 1956 fu considerata dal governo sovietico come un atto di aggressione.

Certo è che anche i problemi giuridici di questa controversia erano tutt'altro che semplici. L'argomentazione della difesa israeliana, tendente a negare l'autonomia giuridica dell'impresa di Stato nei confronti del Ministero del commercio coll'estero, era comunque destinata a non avere successo, dal momento che l'autonomia giuridica di dette imprese è, come ho già detto, uno dei principi fondamentali del commercio con l'estero sovietico. Il caso ha anche insegnato che il mancato ottenimento della licenza, quanto non sia pattuito espressamente il contrario, è considerato dunque nel diritto sovietico causa di forza maggiore.

La diversità degli istituti fondamentali, anche quello contrattuale, nei due sistemi giuridici inducono, pertanto, a consigliare l'operatore economico a non sottovalutare l'esistenza di tali differenze che in ipotesi di controversia possono certamente giocare a suo sfavore. Mi basterà citare le diverse nozioni di contratto esistenti nel diritto sovietico rispetto ai diritti occidentali e i diversi principi relativi alla responsabilità contrattuale ed extracontrattuale con ovvi riferimenti e implicazioni, tra l'altro, nelle clausole relative alla forza maggiore. Tuttavia, devo subito sottolineare che anche nel normale e più tradizionale mezzo di scambio est-ovest e cioè quello dei contratti di compravendita internazionale, una evoluzione notevole del diritto sovietico ha facilitato di recente gli scambi internazionali. Mi riferisco in particolare ai principi fondamentali del diritto civile dell'U.R.S.S. adottati dal Soviet Supremo l'8. 12. 1961 e diventati efficaci il 1. 5. 1962.

La mancata attuazione del cd. diritto economico a tutto vantaggio del diritto civile ha creato una normativa sicura nel diritto delle obbligazioni che si avvicina molto a quella dei paesi occidentali. Mi basterà al riguardo citare il riconoscimento della clausola "inadimplenti non est adimplendum" che è uno dei principi fondamentali a tutela della libertà dei contraenti e che mal si adatta ad ogni impostazione che voglia considerare come interesse contrattuale predominante quello dell'attuazione del piano.

Senza entrare in una serie di dettagli, non posso, tuttavia, dimenticare un articolo di estrema rilevanza per il commercio internazionale contenuto nei principi fondamentali già citati, cioè l'art. 126 il cui titolo si riferisce alla Legge applicabile alle obbligazioni derivanti da contratti del commercio coll'estero. L'art. recita che "i diritti e gli obblighi delle parti in un contratto relativo al commercio con l'estero saranno regolati dalla legge del luogo ove il contratto è stato concluso, a meno che sia diversamente stato stipulato dalle parti". In relazione a questo articolo di eccezionale importanza, non posso fare a meno di citare una mia personale esperienza che ne chiarisce i limiti di applicazione.

Circa due anni fa ebbi occasione di difendere presso la Corte Arbitrale di Mosca, una società italiana che era stata convenuta davanti alla Corte Arbitrale per la inesecuzione di un contratto. Senza entrare nei dettagli del caso per vero piuttosto complicato, dirò solamente che proprio in applicazione dell'art. 126 sopra citato la Corte Arbitrale di Mosca accolse la tesi difensiva, in base alla quale doveva essere applicato il diritto italiano per la ragione che il contratto era stato stipulato in Italia. Dalla applicazione della legge italiana ed in conseguenza del fatto che l'Unione Sovietica non aveva ratificato gli accordi internazionali di Ginevra sull'arbitrato, la Corte Arbitrale di Mosca si dichiarò, con piena soddisfazione del contraente italiano, incompetente a giudicare.

La citazione di questa controversia, nonché l'esame che ho potuto condurre su altre decisioni della Corte Arbitrale di Mosca, m'inducono ad unire la mia opinione a quella di altri giuristi, soprattutto americani che più degli altri si sono interessati di questa materia, i quali sostengono che le decisioni della Corte Arbitrale di Mosca sono certamente sempre improntate ad assoluta imparzialità ed equità, e dimostrano sempre una accurata e sicura conoscenza dei diritti stranieri.

Accettare perciò nei contratti internazionali clausole arbitrali che rendano competente in caso di controversia la Camera di Commercio internazionale di Mosca, non può, a mio avviso, essere ritenuto dagli imprenditori occidentali un atto che possa in qualche modo pregiudicare i loro diritti.

Dal punto di vista processuale la questione può essere invece ben diversa per le ragioni che mentre l'Unione Sovietica non ha ratificato la convenzione di Ginevra, l'Italia non ha ratificato la convenzione internazionale di New York, sicchè tali clausole possono ancora causare gravi perplessità, non tanto nei rapporti diretti fra i primi contraenti, essendo in tal caso l'arbitrato regolato dagli accordi di commercio bilaterali Italia-U.R.S.S., quanto piuttosto nelle Cessioni di contratto a terzi, che sono assai frequenti nel commercio internazionale.

Ma anche sotto questo profilo una recente evoluzione è riscontrabile nei contratti cogli enti di Stato sovietici dove spesso nelle clausole arbitrali viene ora dichiarata come competente la Camera di Commercio di Stoccolma o di Zurigo.

Il nuovo codice civile sovietico ha introdotto infine nella disciplina dei negozi giuridici delle modifiche, a mio avviso sostanziali e che costituiscono una indubbia evoluzione diretta alla facilitazione degli scambi internazionali. Tali modifiche non possono essere sottovalutate dagli imprenditori occidentali.

Il problema sottolineato già dal giurista americano Berman prima dell'entrata in vigore del nuovo codice del 1964, era dovuto alle regole severissime del diritto sovietico sui contratti stipulati in eccesso di potere dalla impresa di Stato: regole destinate ad impedire ai dirigenti delle organizzazioni di Stato di agire in modo difforme dagli interessi dello Stato stesso. Problema che ho già sopra individuato sottolineando la natura diversa degli interessi che stanno alla base dei contratti fra est ed ovest.

L'art. 147 del previgente codice civile stabiliva che: "allorchè un contratto è nullo perchè illecito o perchè porta un pregiudizio evidente allo Stato, nessuna delle parti può esigere dall'altra la restituzione della prestazione contrattuale. L'arricchimento senza causa che ne deriva deve essere versato allo Stato". La norma era evidentemente diretta, come ha sottolineato il giurista sovietico Genkin, anche ai contratti del commercio internazionale che fossero stati stipulati in eccesso di potere dalle imprese di Stato. Tuttavia, lo stesso Genkin notava che in questa ipotesi con una interpretazione non certamente ortodossa dal punto di vista strettamente giuridico, i Tribunali e le Corti Arbitrali sovietiche nei contratti internazionali preferivano applicare, nell'ipotesi di eccesso di potere, l'art. 151 che prevedeva invece che "allorchè un contratto sia dichiarato nullo per vizi di forma o per errore di una delle parti ciascuna di esse deve restituire all'altra tutto ciò che ha ricevuto in virtù del contratto". La sostanziale differenza significava che di fronte al contratto nullo, l'imprenditore occidentale si vedeva restituita la sua prestazio-

ne, mentre la stessa avrebbe dovuto essere incamerata dallo Stato. E' chiaro, tuttavia, che tale interpretazione poteva essere difficilmente accettabile nell'ipotesi in cui la forma del contratto fosse stata regolare e in cui nessun errore di fatto fosse stato commesso dalle parti. La stessa opinione del Genkin sul punto è, tuttavia, mal motivata.

Il nuovo codice civile del 1964 agli artt. 48 - 49 - 50 ha, peraltro, felicemente risolto il problema stabilendo che perchè l'arricchimento senza causa vada allo Stato è necessario che ci sia l'intenzione colpevole di ambedue le parti contraenti (art. 49), mentre in caso diverso il negozio giuridico sarà semplicemente nullo e quindi ogni parte dovrà restituire all'altra quanto ricevuto in virtù del contratto. Con la conseguenza che, fuori dell'ipotesi di mala fede del contraente occidentale, la nullità del contratto non può essere per lui di alcun nocumento.

Non credo che sia necessario che aggiunga altro per dimostrare come l'Unione sovietica nel suo ordinamento interno ha subito negli anni più recenti una notevole evoluzione sotto il profilo giuridico, diretto a facilitare in grande misura gli scambi internazionali tradizionali, quelli cioè relativi ai contratti di compravendita.

Le ragioni che credo di individuare alla base di questa evoluzione sono duplici. La prima relativa ad un nuovo orientamento interno dei giuristi sovietici e degli stessi economisti, i quali si stanno rendendo conto, più che in altri Paesi, dell'importanza che può avere la norma giuridica nello sviluppo di un sistema economico, abbandonando gli uni e gli altri i principi del cd. diritto dell'economia per ritornare ai fondamentali principi del diritto civile, nei quali si innesta con sicurezza il nuovo atteggiamento relativo all'autonomia delle imprese di Stato.

Il secondo ordine di ragioni che non va qui sottovalutato consiste nell'evidente influsso che i due sistemi di economia di mercato e di economia pianificata sono destinati a subire reciprocamente, soprattutto collo sviluppo quantitativo del commercio internazionale.

Il mio discorso non potrebbe, tuttavia, essere completo se non rilevassi che stiamo assistendo nel più recente periodo non solo e non tanto a quella che ho chiamato una evoluzione qualitativa nella politica di commercio estero dell'U.R.S.S., quanto invece ad una vera e propria rivoluzione. Rivoluzione che a mio avviso consiste nell'affiancare alla tecnica tradizionale dei rapporti economici est-ovest, quella cioè commerciale o dei contratti di compravendita internazionali, una nuova tecnica per una cooperazione non più commerciale ma a livello della produzione.

Ho già fatto rilevare inizialmente come una cooperazione sotto il

profilo produttivo sia di notevole difficoltà nei rapporti tra Est ed Ovest per ragioni che riguardano non tanto il diritto delle obbligazioni o dei contratti quanto piuttosto il diritto di proprietà.

Le forme di cooperazione industriale tecnica fuori da quelle strettamente commerciali nella compravendita internazionale possono assumere vari e diversi aspetti giuridici, e in particolare la forma di contratto d'appalto o di sub-appalto.

Non è una novità che soprattutto in questi ultimi anni abbiamo assistito a cessioni di know how o di brevetti da parte di società occidentali a imprese di stato sovietiche.

La diversa concezione del diritto di proprietà alla quale ho già fatto cenno ha portato delle necessarie modifiche riguardo anche nella rigida struttura del sistema della proprietà sovietica. Già nel 1949 fu promulgata nell'Unione Sovietica una ordinanza relativa alle invenzioni, scoperte e progetti di modernizzazione, e il nuovo codice civile agli art. 520 e segg. tratta del diritto sulle invenzioni.

La nuova disciplina sovietica permette che venga rilasciato un diritto di brevetto nel senso classico del termine o un certificato d'invenzione considerato generalmente più vantaggioso del primo.

Usando un linguaggio tecnico direi che questi certificati d'invenzione comprendono largamente anche quelli che noi chiamiamo brevetti per modelli di utilità.

Questo sistema è stato copiato dalla maggioranza dei Paesi del blocco dell'Est e questo nuovo sistema di protezione della proprietà industriale garantisce certamente la possibilità di un maggiore sviluppo degli scambi anche nel settore della cooperazione a livello della produzione, oltre che del commercio.

Secondo dei rapporti sovietici, l'U.R.S.S. ha ricevuto in questi ultimi anni circa 1.000 domande all'anno di stranieri per la protezione di brevetti, mentre nel 1963 ha depositato circa 2.500 domande di brevetti nel mondo occidentale e la stessa U.R.S.S. ha manifestato nel marzo 1965 l'intenzione di chiedere la sua adesione alla convenzione internazionale di Parigi per la protezione della proprietà industriale. Nonostante questa evidente e recente evoluzione l'incertezza sui problemi dei brevetti e della proprietà industriale in genere nel commercio coll'Est è ancora notevole, sicchè le società occidentali hanno finora preferito concludere accordi di know how che hanno rivestito forme diverse sia di vendita di procedimenti sia di accordi legati alla fornitura dei beni complementari alla

cessione di un brevetto.

Evidentemente la difficoltà è stata legata non solo alla possibilità di ottenere brevetti, ma anche a quella di assicurarsi il pagamento annuale delle royalties, sicchè normalmente il problema della remunerazione del know how è risolto prima ancora che lo stesso know how avesse definitivamente passato la frontiera.

Siamo naturalmente ancora lontani da una collaborazione tranquilla e completa in questo settore, ma una serie di garanzie per gli imprenditori occidentali e ora possibile attraverso l'inserimento nei contratti relativi di opportune clausole che, tuttavia, soltanto un'approfondita conoscenza del diritto sovietico può suggerire.

Non posso infine dimenticare che l'U.R.S.S. ha recentemente manifestato la propria intenzione di aderire alle convenzioni internazionali sulla proprietà industriale, aprendo così nuove e decisive prospettive di collaborazione col mondo occidentale.

Ma il vero problema della collaborazione, negli scambi Est - Ovest, a livello della produzione può essere risolto, solo dalla possibilità di attuare forme associative di coproduzione sul territorio dei paesi dell'Est.

E' noto che all'interno del blocco queste forme associative di coproduzione sono già state attuate, facilitate dalla identica struttura del diritto di proprietà collettiva.

Il problema per gli imprenditori occidentali è quello di rendere possibile e attuabile il loro investimento di capitali con una opportunità di controllo sulla gestione delle imprese.

Certamente al riguardo, e sono ben noti gli esempi, Jugoslavia e Polonia sono alla avanguardia fra i paesi del blocco orientale. Fra i tanti esempi noti basterà citare uno dei più recenti, cioè quello segnalato da Varsavia nel settembre 1965 in base al quale la Polimex - Impresa polacca del commercio estero - e la Soc. della Germania occidentale Ibag di Neustad hanno costituito una società per azioni chiamata Depolma con sede sociale a Neustad e con capitale al 55 % Polimex e al 45 % Ibag. Lo scopo della società, sottomessa al diritto tedesco, è quello di fabbricare in Polonia, sulla base della documentazione fornita dalla Ibag, macchine e materiali destinati alla edilizia e ai lavori pubblici, alla industria meccanica e a quella alimentare.

E questa una prima forma associativa che adotta gli strumenti

del sistema occidentale, cioè quello tipico della società per azioni, ma nulla vieta ovviamente che altre forme di tipo diverso possano e debbano essere studiate.

E' mia profonda convinzione, e ho cercato di dimostrarlo in altra sede, che i problemi dello sviluppo economico sono nei paesi occidentali ormai completamente slegati dal tradizionale concetto di proprietà.

Ho in quella sede altresì cercato di dimostrare come uno dei luoghi comuni del neo-capitalismo che vuole che nell'impresa a grandi dimensioni la proprietà sia dissociata dal controllo è frutto esclusivamente di un equivoco, perchè il concetto stesso di proprietà nella produzione industriale di massa è non solo inadeguato ma irrilevante ai fini della definizione dei rapporti giuridici di produzione.

Non credo di illudermi se dichiaro che lo stesso problema della proprietà collettiva dei mezzi di produzione è destinato anche nei paesi del gruppo socialista via via a ritenersi superato con l'incremento dello sviluppo economico. Se i rispettivi contraenti dell'Est e dell'Ovest si renderanno conto che la coproduzione industriale può essere disciplinata in modo moderno al di fuori degli schemi di superati concetti di proprietà, verrà a cadere la più importante remora istituzionale nella collaborazione economica fra Est ed Ovest.

Una apertura in questo senso è già data dalla sempre più impellente necessità di rapporti diretti fra le imprese produttrici, che fa venire a cadere, per quanto riguarda i paesi dell'Est, la ragione stessa del monopolio sul commercio estero.

La Jugoslavia ha già dimostrato eliminando nel 1951 il monopolio sul commercio estero in forma organizzata che è possibile, nonostante tale eliminazione, operare in questo settore efficientemente, pur non rinunciando a nessuna istituzione fondamentale della vita economica e politica del paese.

Vorrei aggiungere che anche il recente accordo italo-sovietico, già citato dall'on. Zagari, dell'aprile 1966, di collaborazione economica e scientifico-economica nel campo della produzione e delle ricerche, è un deciso passo in avanti sulla strada degli scambi diretti fra tecnici ed imprenditori al di là degli schermi di una cooperazione istituzionalizzata degli scambi internazionali.

Per quanto riguarda ancora l'Unione Sovietica è di buon auspicio il recente statuto delle imprese che non a caso all'art. 29, proprio in tema di conquiste scientifiche e tecniche dà alle imprese stesse la possibi

lità di sollecitare direttamente la concessione di brevetti anche stranieri.

Naturalmente a questa evoluzione devono cooperare le autorità politiche per la parte che loro compete e gli imprenditori individuali che devono essere sempre più consci della delicatezza dei problemi giuridici nel commercio est-ovest.

Una sicura impostazione giuridica dei problemi non solo costituirà una effettiva garanzia dei loro diritti ma inserirà gli imprenditori stessi in questa evoluzione, che ho cercato di tracciare e che fuor d'ogni dubbio voci più autorevoli e competenti della mia non dovranno mancare di sottolineare nel campo della disciplina economica e in quello delle relazioni politiche.

Dott. PAOLO CALZINI
dell'Istituto Affari Internazionali

L'EVOLUZIONE DEL COMECON E I PROBLEMI DI RIFORMA INTERNA

Gli sviluppi nella politica d'integrazione economica nel blocco orientale, così come si è andata manifestando dalla fondazione del Comecon ad oggi riflettono con precisione l'evoluzione della alleanza comunista del blocco orientale dall'immediato dopoguerra ad oggi. Il passaggio cioè, contraddittorio e alle volte drammatico ma a senso unico, da una situazione di rigida dipendenza dei paesi dell'Europa Orientale nei confronti dell'Unione Sovietica, ad una condizione di crescente autonomia di questi stessi paesi nel quadro di un sistema articolato su basi di maggiore elasticità soprattutto a livello economico. Varato nel gennaio del 1949, da rappresentanti sovietici, polacchi, cecoslovacchi, romeni, ungheresi e bulgari riuniti in conferenza il Comecon nasce soprattutto da ragioni di prestigio politico: la necessità cioè di creare un'organizzazione del campo socialista che faccia da contraltare alla politica di collaborazione avviata in occidente sotto l'egida degli Stati Uniti, in particolare dopo la fondazione dell'OECE nel 1947.

Il comunicato di fondazione, comunque, dopo aver constatato da un lato, il declino negli scambi commerciali europei dovuto al presunto boicottaggio degli occidentali, e, dall'altro, il favorevole sviluppo dei rapporti economici fra i paesi dell'Europa Orientale afferma l'opportunità "di organizzare una cooperazione economica più approfondita per un settore di attività più ampio". Il Comecon viene quindi indicato come l'organo di cooperazione economica fra i paesi comunisti incaricato di rafforzare il commercio fra i paesi membri, assicurare scambi di esperienze economiche, iniziare forme di collaborazione tecnica nei diversi settori delle materie prime, dei macchinari, ecc.

In realtà l'attività del Comecon durante questi primi anni (1949 - 53) si limita a due ordini di iniziative: primo, sviluppare il commercio estero nell'ambito dell'area dando una copertura di carattere sovranazionale agli accordi bilaterali; secondo, sollecitare una prima forma di assistenza tecnico-scientifica fra le parti. Non cooperazione effettiva, quindi, ma semplici provvedimenti per facilitare sotto alcuni aspetti, lo sviluppo economico d'insieme nella Europa Orientale.

Motivi politico-economici molto seri condizionano l'attività del

Comecon in questa prima fase impedendo una effettiva politica di integrazione. Per cominciare, la prevalenza della concezione staliniana dell'internazionalismo proletario e quindi della priorità assoluta degli interessi economici dell'URSS nell'area socialista. Sono gli anni in cui i sovietici impegnati in una faticosa opera di ricostruzione della propria economia prostrata dalle vicende della guerra, non si fanno scrupoli di utilizzare a proprio diretto vantaggio le risorse dell'Europa Orientale. Nei paesi ex nemici con una politica di riparazioni dirette; più generalmente, con tutte le economie della regione, imponendo termini di scambio particolarmente favorevoli (caso del carbone polacco pagato a livelli assai inferiori a quelli mondiali, ecc.) e partecipando allo sfruttamento diretto delle risorse locali attraverso il sistema delle società miste.

In secondo luogo, opera in senso contrario ad una effettiva collaborazione supranazionale la politica di forzata industrializzazione su base nazionale avviata da tutti i regimi comunisti (nel 1950 entrano a far parte del Comecon anche l'Albania e la Repubblica Democratica Tedesca) secondo un indirizzo che senza tener conto delle risorse a disposizione e dei costi comparati nell'ambito dell'area orientale nel suo insieme tende a portare ogni paese all'autosufficienza economica.

Con la fine del periodo staliniano nel 1953 e l'avvio ad una politica di riforma e di superamento delle strutture più rigide del passato (la cosiddetta destalinizzazione e liberalizzazione) all'interno dell'URSS e nel campo socialista, si pongono le prime nuove prospettive per il Comecon. Anche a causa delle difficoltà economiche venutesi a manifestare in Europa Orientale, in qualche settore, si comincia a criticare il rigido indirizzo autarchico del passato.

L'alleggerimento della presenza economica sovietica nell'area, avviato da Malenkov, con la soppressione di gran parte delle società miste, e l'impulso ad una generale spinta riformatrice sono elementi già presenti nel corso del 1954. E nel 1954, infatti, alla quarta e quinta sessione del Comecon, si parla per la prima volta della necessità di impostare un piano di collaborazione internazionale, non limitato al commercio estero e agli scambi di esperienze tecniche e scientifiche, ma esteso al campo della produzione.

La nuova tendenza viene confermata nel 1955 alla VI sessione (Budapest novembre) secondo indicazioni precise: primo, arrivare ad un coordinamento sovranazionale per settore di specializzazione industriale; secondo organizzare per il 1955-60 una sincronizzazione dei piani di sviluppo nazionale. Un obiettivo, quest'ultimo ripreso dallo stesso Krusciov nel suo discorso al XX Congresso del PCUS nel febbraio del 1956, là dove viene sottolineata la necessità di sviluppare le economie nazionali su

basi diversificate, Intanto a confermare il nuovo indirizzo vengono adottate alcune misure a livello organizzativo, mediante la trasformazione delle conferenze di lavoro create in precedenza, addette a seguire le attività di particolari settori dell'economia, in commissioni permanenti specializzate (in numero di dodici).

In questa situazione, in seguito a un generale allentamento della presenza sovietica nella regione e allo svilupparsi di una serie di contraddizioni politico-economiche, si sviluppano nell'autunno del 1956 gli avvenimenti di Polonia e Ungheria. Le conseguenze sul programma di integrazione sono duplici. Da un lato, in seguito alle dislocazioni provocate da tali avvenimenti nelle singole economie, e di riflesso in tutto il campo socialista, viene bloccato l'avvio del primo programma di coordinamento multinazionale, varato nel 1954; dall'altro i dirigenti sovietici si vedono costretti a portare avanti il processo di revisione dei propri rapporti economici con i paesi orientali ponendo il problema del coordinamento economico nell'ambito del Comecon su basi di parità fra i paesi membri.

La dichiarazione sovietica del 30 ottobre del 1956, pubblicata sulla Pravda costituisce una presa di posizione ufficiale di grande significato sulla nuova impostazione da dare ai rapporti fra i paesi membri del campo socialista. Vengono così ulteriormente limitate le residue posizioni sovietiche di privilegio economico nelle democrazie popolari con la revisione delle clausole che risultano troppo onerose per i paesi orientali. Anzi, per facilitare la ripresa delle economie rimaste più colpite da tali avvenimenti, come quella ungherese e polacca, i sovietici si impegnarono alla concessione di larghi crediti a questi paesi. Si assiste cioè per motivi di opportunità politica nel quadro di un'azione di generale rinsaldamento dell'area comunista al definitivo rovesciamento della politica staliniana di sfruttamento diretto con il passaggio addirittura a una politica di aiuti sovietici ai paesi orientali.

Bisogna però arrivare al 1958 per vedere avviato un piano di integrazione definito nei suoi strumenti e nei suoi fini immediati. E' a Krusciov e al gruppo dirigente sovietico, rafforzato nelle proprie posizioni di potere dopo alterne fasi di contrasti interni, che si deve l'iniziativa del tentativo di rilancio dell'integrazione nel quadro di una politica generale di sviluppo economico del blocco orientale. Sono gli anni, non va dimenticato, di buoni successi sovietici nel campo della ripresa produttiva a seguito del superamento di certe strozzature del periodo precedente, e di notevoli progressi tecnologici attraverso spettacolose conquiste nel settore spaziale; gli anni in cui, ripudiati in modo definitivo i principi della guerra fredda, viene impostata la teoria della coesistenza pacifica con l'occidente, che è poi competizione soprattutto sul piano del pro-

gresso economico e sociale. La sfida agli occidentali, e in particolare a gli Stati Uniti, viene ora definita in termini quantitativi di traguardi di produzione da raggiungere e da superare da parte dell'URSS e del campo socialista nel suo insieme. In tale nuova prospettiva di rinnovata competizione economica con l'occidente si pone l'esigenza di sviluppare un'effettiva collaborazione con gli altri paesi dell'Europa Orientale; le tesi dei sovietici in proposito sono precise: solo applicando i principi della divisione internazionale del lavoro, vale a dire con un'organizzazione economica sovranazionale, si può sviluppare pienamente l'economia del campo socialista.

L'enorme potenziale di un'area che copre 25 milioni di Km.², ha una popolazione di 330 milioni di abitanti e fornisce il 30% della produzione industriale mondiale, non è sfruttato a dovere in un sistema di rigide divisioni nazionali. I paesi dell'area secondo tale logico argomento, non dispongono dei mezzi necessari per svilupparsi in unità economiche autosufficienti e diversificate in tutti i settori. Le insufficienze del sistema già si manifestano nel settore dell'approvvigionamento di materie prime nel quale più urgenti si fanno le esigenze di un coordinamento sovranazionale. Uguali considerazioni valgono per la messa in opera di grossi impianti di base per certe industrie, come quella dell'acciaio, della chimica, delle automobili, dove il principio della dimensione ottima consiglia di impiegare gli sforzi in grossi impianti sovranazionali, invece di disperdere le risorse in imprese nazionali di dimensioni intermedie. È opportuno, quindi, che ogni paese si concentri in alcuni settori, rinunciando all'autoarchia, e nell'ambito delle singole economie si sviluppino quelle branche industriali o agricole, che meglio rispondono ai principi della produttività.

In questo clima, alla conferenza generale dei primi ministri e dei segretari generali dei paesi comunisti, massima assise per le decisioni relative al Comecon, riunita a Mosca nel maggio del 1958, le parti si impegnano a lanciare il processo di integrazione. Nel comunicato finale si parla senza mezzi termini della necessità "di un'applicazione rigorosa dei principi della divisione internazionale del lavoro" e di "cooperazione multilaterale, garanzia di vantaggi equivalenti e reciproci per ogni paese, e condizione di rafforzamento della potenza economica del campo socialista e di accelerazione della costruzione del comunismo".

Nel comunicato finale vengono fatte una serie di raccomandazioni relative a settori ritenuti di importanza prioritaria nel processo di specializzazione e sul piano più generale del coordinamento dei piani a lungo termine. Inoltre, si chiede un rafforzamento delle istituzioni del Comecon, mediante l'allargamento e la definizione delle competenze delle commissioni permanenti. Alle raccomandazioni si associano gli osserva-

tori dei quattro paesi comunisti asiatici presenti ai lavori (Cina, Vietnam del Nord, Corea del Nord, Mongolia) i quali formulano la richiesta di una più attiva partecipazione asiatica alle attività programmate.

Preparata a livello politico da questa riunione, si svolge poco dopo la IX Sessione (Bucarest, giugno 1958), la quale invita i paesi membri ad una serie di misure particolari. In particolare: il coordinamento dei piani di sviluppo fino al 1965 sulla base di negoziati bilaterali; il coordinamento sovranazionale nel campo dei rifornimenti di materie prime; l'ampliamento della cooperazione tecnico-scientifica; il coordinamento degli scambi commerciali con l'Occidente. Sul piano organizzativo, decisa la creazione di una commissione di studio sui problemi economici, incaricata di definire in concreto l'applicazione dei principi della divisione nazionale del lavoro. In questa atmosfera si svolgono nel corso dei mesi successivi una serie di altre riunioni dedicate ad una messa a punto dei problemi particolari dell'integrazione.

L'importanza di tali contatti e prese di posizione non sfugge a nessuno; ormai si sta arrivando ad affrontare il problema in modo preciso con tutte le conseguenze del caso. Come notarono già allora gli osservatori, questo periodo mentre da un lato segna il primo effettivo tentativo di impostazione dei piani di integrazione, e quindi il moltiplicarsi di iniziative e raccomandazioni in tal senso, dall'altro verifica in concreto le sostanziali difficoltà d'ordine economico e politico che si oppongono al progetto. Col definirsi del nuovo indirizzo affiorano in tutta la loro importanza una serie di elementi rimasti finora nascosti. Basta cioè che si prospettino i primi programmi concreti venendo a toccare il sistema stesso delle pianificazioni nazionali, perchè si manifestino i primi ostacoli molto precisi al programma stesso.

Sul piano economico, la presenza di una serie di rigidi sistemi di pianificazione nazionale chiusi in se stessi per la logica del loro sviluppo e per il tipo stesso di classe dirigente cresciuta negli anni del dopoguerra rappresenta un primo grosso ostacolo. Manca qui la possibilità e la tradizione di contatti informali a livello di impresa e di gruppi economici che tanto ha favorito il processo di cooperazione occidentale, integrando i contatti non sempre facili fra burocrazie statali. Inoltre pesano negativamente la mancanza di un sistema di prezzi valido per tutti i paesi, e quindi di un metro di calcolo razionale dei costi comparati fra i diversi paesi, la mancanza di mobilità di capitali e manodopera fra i vari paesi, ecc.

A livello politico poi, si avvertono le prime perplessità a portare avanti un programma che in definitiva attraverso la creazione di strutture di direzione sovranazionali, viene a colpire le prerogative di sovra-

nità nazionali nei singoli paesi. Prerogative, val la pena di sottolineare, che solo negli ultimissimi anni dopo il lungo periodo di oppressione staliniana hanno cominciato a poter essere fatte valere, e fatte valere, come è naturale con tutta la forza che nasce da una situazione di autonomia da poco conquistata.

Nel novembre del 1960, alla conferenza generale degli 81 partiti a Mosca, l'argomento della cooperazione viene formalmente ripreso, nella dichiarazione generale che ne ribadisce l'opportunità e la validità. Rifacendosi a quel documento, nella successiva XIII sessione (Berlino est, febbraio 1961) vengono adottate alcune raccomandazioni relative al settore dell'industria chimica e della marina mercantile, senza però prendere decisioni più impegnative sul piano generale del coordinamento dei piani, ecc. Nello stesso clima si svolgono i lavori della XIV sessione (Varsavia, dicembre 1961) la quale elabora un documento generale sui principi della divisione internazionale socialista del lavoro, e fa alcune raccomandazioni relative al settore agricolo. Notata, in quell'occasione, l'assenza degli osservatori cinesi al Comecon dovuta al crescente dissenso manifestatosi nei rapporti fra Mosca e Pechino, un fatto questo che non manca di venire sfruttato a proprio vantaggio come elemento di rafforzamento della propria autonomia anche dai paesi comunisti dell'Europa orientale.

Trascorso tale periodo interlocutorio, caratterizzato dall'ottimismo delle dichiarazioni ufficiali e dalla carenza di effettivi provvedimenti di integrazione, si entra nella ultima fase che vede manifestarsi senza mezzi termini le difficoltà di questo indirizzo. Il 1962 è l'anno cruciale nella definizione della politica del Comecon. Alla conferenza generale dei capi di governo e dei segretari dei partiti comunisti dei regimi orientali europei (albanesi esclusi) svoltasi a Mosca nel giugno vengono prese alcune decisioni: ammissione come membro a pieno titolo della Mongolia e ulteriore riforma degli strumenti organizzativi. Il comunicato finale, ribadita la volontà di arrivare ad un coordinamento dei piani a medio e lungo termine, raccomanda un rafforzamento delle funzioni del Comecon, per permettere la realizzazione di una politica di concreta collaborazione fra i paesi del blocco.

Tali raccomandazioni, fatte proprie della XV sessione svoltasi in quegli stessi giorni a Mosca, portano alla creazione di una Commissione esecutiva, formata da membri supplenti dei primi ministri, incaricata di portare avanti le attività correnti durante i periodi di vacanza del Consiglio Supremo del Comecon. In effetti, nonostante la creazione della Commissione esecutiva in aggiunta al Consiglio, la Segreteria e le Commissioni permanenti di settore, (ormai arrivate al numero di ventitre) non si può assolutamente parlare di rafforzamento effettivo delle strutture del Comecon. I vari organismi ai diversi livelli di direzione del Comecon

mantengono il loro carattere di organi di consultazione, nell'ambito dei quali i paesi membri conservano la propria piena autonomia. Ogni decisione adottata in questa sede è condizionata alla ratifica delle rispettive autorità nazionali garantendo ad ogni paese il diritto di veto contro indirizzi ritenuti lesivi della propria sovranità.

A questo punto il compito di sbloccare la situazione e affrontare senza mezzi termini il problema del progettato rilancio della comunità economica orientale viene assunto da Krusciov che di tale politica resta il più strenuo e deciso fautore. Con un'iniziativa destinata a metter fine ad ogni tergiversazione e ad aprire un'aspra pubblica controversia egli interviene nel settembre 1962 sull'argomento con un lungo articolo pubblicato dalla rivista mensile "Problemi della pace e del socialismo", nel quale prospetta la necessità di creare una organizzazione comunitaria degli strumenti di direzione economica e quindi un'autorità di pianificazione centralizzata e sovranazionale. Secondo le intenzioni del leader sovietico, tre sono gli obiettivi fondamentali: l'istituzione di un organismo di pianificazione comune per il coordinamento dei singoli piani nazionali; un programma comune di investimenti per la creazione su base comunitaria di imprese comuni in vari settori a cominciare da quello delle materie prime; l'armonizzazione di tutti gli investimenti nazionali, secondo le direttive stabilite al centro dall'organismo comunitario. A tutti è chiaro che l'adozione del progetto sovietico comporterebbe un generale rivolgimento nel sistema socialista europeo, rompendo con le prerogative di sovranità nazionale delle singole democrazie popolari.

Quali opposizioni esistano alle tesi sovietiche, appoggiate dagli esponenti dei pesi industrialmente più avanzati dell'area, come i cecoslovacchi e i tedeschi orientali, ben convinti dei vantaggi di una soluzione comunitaria nella quale potrebbero far valere la loro posizione di superiorità economica, lo si vede alla successiva XVI sessione del Comecon (Bucarest, dicembre '62) nella quale si registra una netta presa di posizione negativa dei rappresentanti della Romania. In quella riunione, infatti, l'opposizione del delegato di Bucarest ai progetti ritenuti lesivi della sovranità della Romania e più in genere dei paesi meno sviluppati della regione, si manifesta in termini molto drastici. Le tesi avanzate, in una prospettiva di sviluppo economico nazionale a breve termine, e tenendo conto dei persistenti sospetti nei confronti dei paesi industrialmente più forti della regione sono inconfutabili. Nelle attuali condizioni di squilibrio economico all'interno del blocco, si sostiene, una politica di direzione sovranazionale può solo favorire i paesi più forti ai danni dei più deboli. Il livello di sviluppo industriale dei paesi della regione è ancora assai vario, nonostante gli sforzi per un "livellamento" delle singole economie. Prendendo 100 come livello industriale pro-capite in URSS, gli indici degli altri paesi sono all'incirca i seguenti: Germania Orientale, 160; Ceco-

slovacchia 170, Polonia e Ungheria 90, Romania 60, Bulgaria 40. Il rischio - si afferma - è che per la logica stessa dello sviluppo generale dell'area, gli investimenti nel settore industriale pesante vengano a concentrarsi nelle regioni industriali più avanzate; e cioè soprattutto in certe regioni sovietiche, cecoslovacche e tedesco-orientali, dove esistono condizioni generali più favorevoli a un ulteriore progresso dell'industria, mentre ai paesi meno industrializzati spetterebbe il compito di sviluppare le proprie risorse agricole, minerarie e di alcuni rami dell'industria leggera; con il risultato, che Romania, Bulgaria e Ungheria finirebbero ad essere relegate in una posizione economica secondaria.

In pratica la presa di posizione romena blocca il conseguimento dell'unanimità necessaria per varare il programma proposto da Mosca, e impedisce che dalla riunione escano decisioni relative a un rafforzamento della commissione esecutiva come premessa per la creazione del progettato strumento di pianificazione sovranazionale. Il fallimento del piano Krusciov è in realtà la prova di quanto abbia progredito la politica di liberalizzazione dei rapporti all'interno del blocco orientale intrapresa dopo il '56 dai dirigenti sovietici rafforzando le posizioni nazionali dei singoli paesi. Paradossalmente i sovietici non hanno voluto l'integrazione quando potevano effettivamente promuoverla e cioè nel periodo di preponderanza economico-politica dell'URSS nella regione, e si sono invece sforzati di portarla avanti, nel quadro di una politica di razionalizzazione economica del blocco socialista, quando ormai il ritorno a posizioni di autonomia nei singoli paesi la rendeva un processo di estrema difficoltà.

Sulla falsariga delle posizioni emerse nel corso del 1962, si svolge l'attività del Comecon anche nel 1963, con la conferma del definitivo rigetto dei più ambiziosi piani di integrazione regionale voluti dai sovietici. Bloccato il processo di integrazione secondo gli schemi più ambiziosi di Krusciov si affermano pubblicamente tesi favorevoli ad un modello di sviluppo basato essenzialmente sulle singole economie nazionali. Sempre nel corso del 1963 la rivendicazione di una effettiva autonomia sul piano economico viene riconfermata dal governo di Bucarest, impegnato in un ambizioso sforzo di sviluppo nazionale della propria economia. Non a caso tale posizione, condivisa in misura diversa da tutti i paesi comunisti meno sviluppati della regione, viene portata avanti con particolare decisione dalla Romania. Unico fra i paesi del blocco, si fa notare, la Romania gode di un'effettiva autonomia economica nei confronti delle altre nazioni del blocco, e in particolare dell'Unione Sovietica; essa dispone infatti di petrolio, metano, carbone, metalli ferrosi, oltre che di una agricoltura molto ricca, più che sufficienti per portare avanti la propria espansione economica. Questo perchè, da un lato, tali materie prime sono indispensabili alla propria industrializzazione e dall'altro costituiscono merci di scambio assai richieste sui mercati mondiali. Una posizione

che giustifica l'ambizione di Bucarest a sviluppare una propria economia moderna e diversificata, altamente industrializzata, basata sulla creazione di una forte industria siderurgica e chimica, anche al prezzo di ingenti acquisti di attrezzature provenienti dai paesi occidentali.

La formale concessione alle tesi romene viene sanzionata nella riunione dei primi segretari e capi di Stato dei paesi comunisti tenutasi a Mosca nel mese di luglio. In quell'occasione si arriva alla decisione, precisata nel comunicato finale, di garantire la piena sovranità nazionale economica ai singoli paesi, adeguando a questa esigenza i programmi di cooperazione comunitaria. Rigettato il principio della multilateralità, elemento fondamentale delle proposte sovietiche, viene sancito il principio della bilateralità come migliore mezzo per un coordinamento reciproco dei piani economici.

A questo punto arriviamo all'ultima fase di evoluzione del Comecon, quella tutt'ora in corso, caratterizzata da un estremo grado di cautela e di gradualismo nelle iniziative di integrazione, per non rischiare di ledere le singole prerogative nazionali. Caduto Krusciov alla fine del '64, e con lui, per il peso stesso della sua personalità, una forza di iniziativa politica notevole nell'ambito del blocco orientale, i sovietici sembrano aver rinunciato a qualsiasi progetto di integrazione in grande stile. Di fronte allo sviluppo di crescenti tendenze all'autonomia economica da parte dei vari paesi comunisti il gruppo dirigente sovietico impegnato in un generale piano di riassetto della propria politica interna ed internazionale è portato a considerare anche questo problema in una prospettiva di maggiore circospezione e realismo. I successori di Krusciov non hanno per ora nè la capacità nè la volontà politica per tentare un rilancio della politica di integrazione in Europa Orientale. Di qui l'attuale politica di ripiegamento, che senza abbandonare il presupposto di "più alte forme di cooperazione economica" e l'invito a continuare un sempre più approfondito dibattito a livello teorico punta su una serie di obiettivi limitati da portarsi avanti con gradualità.

In questo quadro vanno considerate una serie di iniziative comuni atte soprattutto a razionalizzare il sistema. Si tratta di decisioni che intaccano marginalmente le prerogative nazionali e quindi non hanno suscitato quelle difficoltà di principio che avevano bloccato la realizzazione di altri progetti. Ricordiamo fra l'altro la costruzione dell'oleodotto della "Amicizia", lungo 4.500 chilometri, che collega il retroterra sovietico a Polonia, Cecoslovacchia e Ungheria, permettendo un loro rifornimento diretto del petrolio della zona del Volga, e la messa in opera di un sistema unificato di condutture elettriche per tutta l'Europa orientale. Rientra in questa politica anche la creazione, nel 1964, di una Banca internazionale per i paesi del Comecon, incaricata di facilitare le transa-

zioni commerciali multilaterali e il finanziamento di imprese comuni. La Banca, che segue le operazioni relative agli scambi fra le parti, secondo un sistema di acconti multilaterali analogo a quello clearing praticato dall'Unione Europea dei Pagamenti, ha permesso di superare le strozzature del bilateralismo commerciale. La razionalizzazione nel sistema degli scambi è evidente, come ha dimostrato il totale di 23 miliardi di rubli di pagamento registrato nel 1964, oltre al miliardo e mezzo di rubli dato a credito.

Importanti appaiono poi le iniziative di collaborazione nel campo della ricerca tecnico-scientifica, attraverso crescenti scambi di materiali e di contatti fra studiosi. Secondo dati sovietici, nel corso di due anni, 1960-62, sono stati scambiati fra le parti più di 38 mila documenti scientifici e tecnici. In questo stesso contesto, vanno ricordate le prime misure nel campo della specializzazione produttiva, mediante l'adozione di tipi standard di macchinari e attrezzature comuni alle economie di tutti i Paesi. I primi passi sono stati fatti nel campo dell'ingegneria meccanica e in particolare degli equipaggiamenti per l'industria chimica e petrolifera, con risultati per ora modesti, dato che la specializzazione riguarda solo il 5 % della produzione totale del settore.

Il Comecon, quindi, inteso come organismo promotore di un'effettiva politica di integrazione ristagna mentre si rafforzano le singole economie nazionali, e prima fra tutte quella romena che registra i tassi di incremento industriale più alti della regione. Questa tendenza ad un ampliamento dei rispettivi margini di autonomia, pur rimanendo nell'ambito del blocco orientale (che ora conta fra l'altro come membro associato anche la Jugoslavia) si rivela nel settore del commercio estero. E' qui infatti, nonostante il forte aumento dell'interscambio all'interno del blocco, oggi al livello del 67 % del valore totale degli scambi, che si manifestano interessanti sintomi di sviluppo dei rapporti con il mondo esterno, e in particolare l'occidente. Pur tenendo conto che l'interscambio con i paesi occidentali non supera mediamente il 19 % del totale (con punte più forti per paesi come la Polonia, Ungheria e Romania ecc.,) si nota una crescente spinta negli scambi fra le due regioni. Secondo dati ufficiali per il periodo 1959-64 l'incremento commerciale est-ovest è stato dell'ordine del 54 % contro il 24 % negli scambi fra paesi socialisti; un elemento interessante, anche se da valutare con la dovuta cautela, significativo della tendenza dei paesi in processo di forte sviluppo a rafforzare i propri legami con il mercato mondiale, in quanto condizione stessa della propria prosperità.

In questa situazione di ristagno della politica di integrazione ma di generale ripresa delle singole economie non manca di svilupparsi una ampia discussione, non priva di spunti polemici, sul problema delle pro

spettive del Comecon. Resta scontato che non è attraverso i piani di rottura del tipo di quelli proposti da Krusciov che si può affrontare un problema di tanta complessità e delicatezza non toglie che da più parti si sottolineano, in contrasto con le posizioni romene, le esigenze di un effettivo coordinamento economico. Si tratta di affrontare la questione in termini gradualisti, è la tesi dei sovietici, su basi bilaterali e con molto realismo senza nascondersi le necessità di nuovi passi in questo senso.

Come sottolinea autorevolmente la rivista sovietica "Economia Mondiale e Relazioni Internazionali" dello scorso maggio, le deficienze nella collaborazione all'interno del blocco orientale vanno valutate in tutta la loro gravità; la mancanza di specializzazione produttiva, limitata a qualcosa come il 6% della produzione totale, impedisce all'area nel suo insieme di sfruttare i vantaggi di un più alto livello di sviluppo produttivo e tecnico-scientifico. Nel confronto con il MEC non si può non sottolineare la posizione di estremo ritardo sulla via dell'integrazione della comunità orientale. Anche a livello commerciale si manifestano insufficienze che aiutano a spiegare la recente tendenza a incrementare gli scambi fuori dall'area. Nel settore dei macchinari, ad es. i paesi esportatori come la Germania orientale, la Cecoslovacchia e la Polonia praticano condizioni di vendita assai più svantaggiose di quelle praticate sul mercato mondiale: prezzi troppo alti, mancanza di sconti e di crediti, merce di qualità inferiore, ecc. Si tratta, è detto in conclusione, di una serie di deficienze che hanno superato nel quadro di una politica di stimolo alla divisione internazionale del lavoro vantaggiosa per tutti i paesi della regione.

In genere tutta la pubblicistica specializzata della regione affronta oggi con quella ritrovata spregiudicatezza e serietà caratteristica dei dibattiti oggi in corso dell'Europa orientale la questione del Comecon. Senza mezzi termini si riconosce la permanenza di una serie di ostacoli ben conosciuti sulla strada della integrazione: diverso livello economico fra i paesi membri; opposizione a qualsiasi progetto che implichi l'abbandono di settori di produzione che procurano valuta forte; diversi livelli di utilizzazione della mano d'opera; rifiuto ad impegnarsi in rami di produzione che richiedono grossi investimenti; differenze nel sistema dei prezzi; mancanza di sanzioni per chi non ottemperi alle raccomandazioni stabilite, ecc.

Ma l'esigenza di una cooperazione internazionale rimane ben chiara, per tutta la ovvia serie di motivi che favorisce nella politica di sviluppo le grandi aree integrate. I paesi del Comecon, si nota, formano un'area con una forte complementarità, nella quale l'URSS rimane rispetto agli altri paesi orientali il fornitore di qualcosa come l'80% delle materie prime, e il primo importatore nel settore dei macchinari, delle at-

trezzature, ecc. Alcuni problemi come quello del rifornimento di materie prime, appunto, che richiedono grossi investimenti possono essere affrontati solo a livello sovranazionale; e lo stesso vale per tutta una serie di settori nei quali altrimenti rischiano di svilupparsi pericolose strozzature.

Molto schematicamente per dare un'impressione dei vari punti di vista avanzati in diversi paesi nel corso del dibattito sul Comecon, ecco alcune proposte semi-ufficiali apparse su giornali o in dichiarazioni:

Polonia. Bisogna concentrare la politica di cooperazione e di produzione specializzata, si sostiene, in settori di produzione nuovi o dove è possibile un più razionale sfruttamento delle capacità esistenti. Gli accordi relativi vanno portati avanti su base bilaterale e per periodi e settori di intervento limitati come è stato il caso dell'Intermetale e dell'accordo per la produzione di cuscinetti a sfere. Un altro caso particolare di riuscita collaborazione bilaterale è quello intrapreso con la Cecoslovacchia per lo sfruttamento in comune di materie prime (rame e zolfo) esistenti in territorio polacco.

Cecoslovacchia. Lasciando da parte per un momento gli ostacoli rappresentati da una serie di problemi molto complicati tanto a livello pratico che teorico, i cecoslovacchi propongono di puntare sulla restaurazione del meccanismo di mercato su base internazionale nel quadro della economia pianificata e quindi su contatti volti al coordinamento produttivo intrapresi direttamente fra le varie imprese saltando l'intermediazione dello Stato. Una posizione che rivela la fiducia dei cecoslovacchi nell'alto grado di sviluppo della propria industria alla quale in condizioni di effettiva competizione di mercato non mancherebbe la possibilità di porsi in posizioni di predominio rispetto alle altre industrie di altri paesi della regione.

Bulgaria. Proprio perchè in una condizione di sviluppo assai più arretrata i bulgari si oppongono alle tesi cecoslovacche e ribadiscono l'esigenza di accordi di cooperazione a livello di Stato, nella convinzione di potere così assai meglio difendere le proprie posizioni che non in una trattativa diretta tra le singole imprese. Motivata dall'analogo timore di trovarsi in condizioni di svantaggio rispetto ai paesi più forti della regione è anche la proposta dell'Ungheria volta a garantirsi che qualsiasi ramo di nuova produzione venga stabilito per lo meno in due paesi, per bloccare la possibilità di crearsi di una situazione di monopolio, all'interno della regione.

In conclusione, stabilita la necessità di nuovi approcci ai problemi dell'integrazione si sono venute definendo due linee di ragionamento:

secondo la prima bisogna agire su rami di produzione nuovi saltando le difficoltà determinate dalla necessità di smantellare linee di produzione già esistenti, il problema di investimenti comuni, di situazioni di monopolio, ecc.. Un programma gradualista e in qualche modo minimalista che non implica grosse responsabilità. Per i secondi invece si punta su una cooperazione produttiva che arrivi alla specializzazione sulla base di rapporti fra imprese mediante l'estensione delle riforme economiche dal mercato interno a quello internazionale. Un programma senza dubbio molto avanzato ma che proprio per questo appare nell'attuale prospettiva piuttosto remoto.

Parallelamente alle più recenti discussioni sui problemi dell'integrazione economica del Comecon si è andata sviluppando, a cominciare dal 1964, un ampio dibattito circa i modi e i termini per portare avanti una politica di riforma nei sistemi di gestione economica a livello nazionale. Si tratta di un fenomeno che per ora si è tradotto solo in alcuni primi cauti provvedimenti, ma che se verrà portato avanti su scala più ampia, come sembra inevitabile per lo meno in alcuni paesi, non mancherà di influire in modo sostanziale sull'evoluzione economica delle singole nazioni e sui loro rapporti all'interno del blocco orientale. In questo senso non vi è dubbio che tra i due aspetti del processo di sviluppo, quello interno alle singole economie e quello relativo ai rapporti reciproci nel quadro dell'area orientale, continuerà ad esistere un reciproco rapporto di interdipendenza. Se è vero infatti da un lato che proprio l'allentamento della presenza sovietica e la fine di ogni possibilità di egemonia economica dell'URSS dopo il fallimento del piano Krusciov ha favorito lo svilupparsi di particolari indirizzi di politica economica nazionale; possiamo ritenere dall'altro che la tendenza ad elaborazioni autonome di nuove forme di direzione economica secondo principi di maggiore razionalità, finirà col favorire una più effettiva impostazione dei rapporti stessi nel Comecon.

All'origine dei vari progetti di riforma vi fu il riconoscimento ufficiale delle condizioni di difficoltà venutesi a manifestare all'inizio degli anni '60 in varie parti dell'area comunista; un fenomeno generale che colpiva con forme e intensità diverse tutti i paesi della regione, con la sola eccezione della Romania, creando in qualche caso gravi problemi di assestamento. Sarebbe necessario compiere un'analisi dettagliata paese per paese per poter valutare in modo appropriato i termini particolari del fenomeno che ha investito l'Europa orientale nel suo insieme. I sintomi negativi registrati in generale sono comunque facili da indicare: deceleramento negli incrementi industriali, insufficienza nei rifornimenti agricoli, diminuzione delle esportazioni, ristagno nel tenore di vita, ecc.. Una situazione con caratteristiche assai varie da paese a paese, come

abbiamo già sottolineato, che in qualche caso, vedi la Cecoslovacchia, non mancò di assumere il carattere di una vera crisi.

In queste condizioni fu gioco forza aprire un profondo dibattito critico sulle carenze dei sistemi di gestione, ed avviare un discorso riformatore per il rilancio su nuove basi delle singole economie orientali. E' quello infatti che avvenne un po' dappertutto a cominciare grosso modo dagli anni 1963/64 e che continua tuttora. Con più o meno spregiudicatezza, con più o meno coraggio politico, esperti responsabili amministrativi e politici affrontarono il problema nei suoi vari aspetti riconoscendo le carenze di un'impostazione rigida della pianificazione. E' inconcepibile, si affermò, analizzando il problema dello sviluppo economico in prospettiva persistere in forme di gestione impostate nei primi anni del dopoguerra, e quindi in condizioni assai diverse delle attuali. In una prima fase di ricostruzione e di rilancio dello sviluppo industriale, quando si trattava di mobilitare larghe masse di capitale e di mano d'opera, tale modello poteva anche funzionare. Come già in URSS lo sviluppo finiva per essere impostato in termini quantitativi senza badare troppo alla irrazionalità dei costi e alla compressione dei consumi popolari. Questo divenne però insostenibile dopo il '60 una volta venute meno le possibilità di uno sviluppo basato sulla disponibilità di ampie risorse e su un illimitato contenimento dei consumi.

In effetti, è la tesi oggi ufficialmente sostenuta, si era andata nel frattempo maturata una situazione nella quale il mantenimento di un certo tipo di direzione economica finiva col frenare una espansione economica razionale. Gli elementi negativi registrati fra gli altri erano i seguenti: sistema di gestione antiquato caratterizzato da un lato da eccessive interferenze del centro in decisioni di competenza dell'impresa, dall'altro da illecite influenze di interessi settoriali; squilibri nello sviluppo dei vari settori dell'economia; irrazionalità degli investimenti disperse in troppi progetti; insufficienza nell'acquisizione di conoscenze tecnico-scientifiche d'avanguardia; incapacità a creare condizioni favorevoli ad un forte interessamento di personale capace e ben qualificato. Persistere nelle vecchie forme di gestione caratterizzate dagli elementi negativi sottolineati, si sostiene significherebbe appesantire le singole economie con una serie di condizioni che perpetuerebbero la situazione di disagio esistente.

Un disagio, va sottolineato, che nelle mutate condizioni politico-sociali maturate nei paesi dell'Europa orientale sotto la spinta del processo di liberalizzazione, non può più essere imposto alle masse popolari come avveniva nel passato. Ormai infatti è andata acquistando sempre maggior peso quella che definiremo l'opinione pubblica nazionale e per quel che riguarda il settore economico la massa crescente dei consuma-

tori. Nelle nuove società democratico-popolari,, seguendo una generale tendenza delle società industriali, si riconosce nel miglioramento nel tenore di vita un prerequisito necessario del progresso economico, e quindi al consumatore viene attribuita nuova dignità e prestigio.

L'accumularsi di enormi stocks di merci invendute dopo il 1962 perchè la popolazione pur disponendo di mezzi monetari adeguati non la riteneva soddisfacente alle proprie esigenze, segnò senza dubbio un'importante svolta nell'orientamento di quelle economie. Ormai soddisfatta nei propri bisogni elementari la popolazione manifestava in termini concreti la sua aspirazione a consumi diversificati e di qualità avviando quella rivolta nei consumi, nelle abitudini e nelle aspirazioni popolari di cui dirigenti ufficiali non potevano mancare di farsi interpreti per una serie di considerazioni ben precise. In particolare la coscienza ormai acquisita che il soddisfacimento dei consumi era venuto a costituire la premessa necessaria di qualsiasi politica di incentivi, e quindi di maggiore produttività, in un sistema che aveva visto gradualmente attenuarsi il ruolo degli strumenti costrittivi nella gestione dell'economia. In questo senso non sono mancate prese di posizione fra le più autorevoli come quella del primo ministro bulgaro Zhikov che ha affermato "l'interesse della società deve condizionare le tendenze della produzione" o di quel commentatore romeno che ha detto "i consumi non possono essere considerati un processo passivo, un risultato automatico della produzione, ma un fattore attivo che influenza a sua volta la produzione".

Sulla base di questi presupposti ci si è mossi nel senso di promuovere uno sviluppo pianificato ma intensivo capace di una razionale utilizzazione delle risorse a disposizione; cioè di un più efficiente impiego dei capitali, di un incremento della produttività del lavoro, di un'effettivo adeguamento a più alti livelli economici. I primi progetti di riforma hanno cominciato ad esser discussi nel corso del '64 in Bulgaria, Cecoslovacchia e Germania orientale. Verso la fine del '65 è stata la volta dell'Ungheria a presentare un progetto generale di riforma da realizzarsi negli anni successivi. Intanto anche in Polonia sulla falsariga di un dibattito avviato già da tempo non sono mancate discussioni e risoluzioni in proposito. Sempre nel corso del '65 la Jugoslavia ha portato avanti per prima un'effettivo piano di riforme di gran lunga il più radicale della regione. Infine nel corso di quest'anno perfino in Albania, la quale pur non facendo più parte del Comecon rimane un paese dell'area comunista, si sono cominciate a sentire le prime dichiarazioni revisioniste. In tutti i paesi dell'area con l'eccezione della Romania, dove forse in considerazione dell'ottimo andamento dell'economia il discorso è per ora limitato a semplici ammodernamenti di struttura, ci si è quindi impegnati in una politica di riforma ispirata ad analoghi principi nei limiti determinati dalle condizioni, dai particolari livelli di sviluppo, di concentrazione industria

le, dalle particolari tradizioni e strutture economico-sociali, ecc.

Obiettivo ufficiale del nuovo corso economico è quello di favorire lo sviluppo di un'economia industriale moderna ed efficiente, capace di soddisfare le crescenti aspettative popolari suscitate dal progresso economico. Adeguamento quindi delle forme di gestione al particolare livello di "maturità" raggiunto dalle singole economie secondo il principio precisato dal premier cecoslovacco Lenart nel '65, secondo il quale "quanto più complessa diviene la vita economica di un paese, tanto più necessaria si presenta una pianificazione razionale, non basata su strumenti amministrativi, ma fondata sulla conoscenza e comprensione dei vari aspetti della vita economica". Di qui il rilievo di alcuni punti del programma: ritorno alla legge del valore, nelle allocazioni delle risorse nazionali aumento nella flessibilità dei sistemi di gestione; miglioramento della qualità della produzione; adeguamento ai livelli del progresso tecnologico mondiale ecc.. Il discorso generale sulla riforma è naturalmente molto ampio e complesso e qui non ci si può che limitare ad un accenno molto sommario di alcuni suoi aspetti. Le indicazioni fornite vanno quindi prese come tali senza nessuna pretesa di portare ad una descrizione articolata e tanto meno approfondita.

Al centro della riforma figura il problema della definizione del grado ottimale di autonomia da attribuirsi all'impresa, e ai livelli intermedi ai sindacati e ai trust di settore, per farne l'elemento propulsore dello sviluppo economico. Abbandono quindi delle rigide forme di pianificazione centrale e concessione di ampi margini di responsabilità alle imprese. Punti essenziali della riforma sono i seguenti : maggiore autonomia nella definizione della propria organizzazione e dei propri programmi; snellimento nella procedura di definizione dei piani; maggiore competitività fra fabbriche nazionali e fra queste e quelle degli altri paesi; maggiori incentivi alle iniziative delle singole imprese. Gli organi centrali e cioè l'ufficio del Piano e dei Ministeri stabiliranno le direttive di massima entro le quali operare, abbandonando la pratica della definizione dei singoli prodotti e del loro numero che resta invece di competenza delle singole imprese. L'impresa socialista in conclusione pur operando nell'ambito di un controllo centrale, viene messa nelle condizioni di stabilire la propria produzione sulla base delle proprie risorse. L'impresa torna al centro della vita economica, come unità produttiva efficiente in aperta competizione con le altre fabbriche del settore. Il principio del profitto viene individuato come elemento indicatore e, nello stesso tempo, incentivante della produzione. Il che significa che i guadagni dell'impresa non saranno più legati alla produzione per sé, ma alla vendita effettiva di merci, creando quel collegamento diretto fra produzione e consumo che solo può permettere una soddisfazione effettiva della domanda.

Sempre nel quadro della tendenza ad orientare l'economia a favore del consumatore si pongono alcuni provvedimenti volti a rafforzare l'iniziativa del produttore individuale. Fino ad oggi, come è noto tale figura era stata condannata per considerazioni di ordine politico-ideologico oltrechè economico e la sua presenza era stata tollerata soprattutto in agricoltura, dove ha continuato a svolgere una funzione assai importante. Oggi, in considerazione delle esigenze di una società più attenta ai bisogni popolari si assiste ad una rivalutazione delle attività cosiddette private in alcuni limitati settori dell'artigianato e dei servizi non soddisfatti dall'intervento dello Stato e delle Cooperative. Il fenomeno anche se è di proporzioni modeste è pur sempre significativo della ritrovata spregiudicatezza dei dirigenti comunisti, i quali non hanno esitato a portare avanti una certa "riprivatizzazione" di settori ritenuti essenziali per favorire una economia di più ampi consumi. Si tratta di un processo appena avviato, e con molta cautela, date le implicazioni che comporta anche sul piano istituzionale circa le forme di proprietà e i diritti da attribuire ai piccoli imprenditori. Per ora appare ai primi passi in tutta la regione, con l'eccezione ancora una volta della Romania, ma non vi è dubbio che gli si possano aprire ulteriori prospettive nel quadro di uno sviluppo economico nel quale la funzione dei servizi tende naturalmente ad aumentare.

Un problema in qualche modo centrale o tutto il progetto di riforma, i cui aspetti tecnici e scientifici sono oggetto di particolari studi di specialisti, è quello della revisione del sistema dei prezzi giustamente ritenuto la condizione sine qua non della riforma stessa. E' chiaro in fatti, per tutto quanto detto finora, che l'intero programma di decentramento della gestione e di snellimento strutturale può assumere un senso solo se i prezzi rappresentano un elemento indicatore di effettivi rapporti di valore. Finora essi sono sempre stati fissati secondo principi di eccessiva minuziosità e rigidità, tanto da far parlare di "burocrazia dei prezzi", stabilita dal centro per centinaia di migliaia di prodotti, senza possibilità di adeguamento all'evoluzione dell'economia interna e internazionale. Prezzi artificiali quindi che non riflettono l'effettiva struttura dei costi e finiscono con l'impacciare i normali rapporti economici sia all'interno dei singoli paesi, che nei loro scambi reciproci. Adesso i vari progetti mirano a stabilire un sistema dei prezzi capace di esprimere in modo più accurato i reali rapporti di valore nelle economie nazionali, e in un secondo tempo anche a livello mondiale. Scartato, perchè impossibile con le attuali strutture prevalenti il ricorso tout court alla legge della domanda e dell'offerta, ci si è indirizzati verso formule intermedie e graduali, che stabiliscono varie categorie di prezzi a seconda del grado di intervento dello Stato nella loro determinazione.

Un ultimo aspetto fra gli altri di particolare interesse per le sue dirette conseguenze d'ordine sociale è quello del nuovo regolamento dei

salari ai quali non si è mancato di dare grande attenzione da parte dei dirigenti responsabili. Anche qui il principio ispiratore è quello della razionalizzazione del sistema di remunerazione in modo che si stabilisca un più stretto collegamento fra gli incrementi salariali e quelli della produttività. I provvedimenti adottati in proposito, in Bulgaria e Cecoslovacchia sono di due ordini : stabilire, oltre ad una quota garantita nell'ordine dell'80/90 % del salario una quota ulteriore legata ai risultati individuali; allargare il ventaglio delle remunerazioni salariali. Circa il primo punto il direttore di fabbrica verrà così a disporre per salari e stipendi delle somme ottenute attraverso le vendite delle merci prodotte una volta pagati i costi delle materie prime, gli ammortamenti, gli interessi, le tasse, ecc. facendo dipendere quindi dal margine effettivo di tali entrate il livello dei premi straordinari al di sopra dei salari garantiti. Quanto al secondo provvedimento si tratta di superare gli eccessi di un certo egualitarismo in voga fino ad oggi in modo da permettere una più soddisfacente remunerazione degli elementi più qualificati. In ambedue i casi la nuova politica salariale sembra ispirata a un generale principio di redistribuzione dei salari condizionando la remunerazione alla produttività del lavoro anche a costo di aumentare i dislivelli di condizione fra categorie e imprese diverse.

L'impostazione di una politica salariale secondo principi di accentuata differenziazione nelle remunerazioni si ricollega del resto alla generale politica di riassetto dei redditi in corso oggi in Europa orientale. Da qualche tempo, in armonia con un piano di riforma centrato sulla necessità di ridare spazio all'intraprendenza individuale si va affermando la tendenza ad aumentare la quota dei consumi individuali a scapito dei servizi forniti dallo Stato.

Come è stato detto ufficialmente si punta nella prossima fase di sviluppo ad un incremento del livello di vita basato essenzialmente sui salari pagati direttamente alla popolazione. Viene cioè ridimensionato il principio che vedeva in una crescente distribuzione di beni di consumo e di servizi su base sociale il metodo migliore per arrivare ad un elevamento del tenore di vita popolare. Come ha voluto precisare il leader cecoslovacco Siroki è venuto il momento di metter fine al mito dello Stato assistenziale che paga tutto e di dare invece alla popolazione la sensazione che i propri miglioramenti sono in diretto rapporto con i propri sforzi individuali. In questo quadro si assiste soprattutto in Polonia e in Jugoslavia ad una diminuzione nei sussidi per le abitazioni, i beni di consumo fondamentali, servizi pubblici, ecc. che nel passato erano in larga parte forniti gratuitamente al consumatore. D'ora in poi i lavoratori verranno richiesti di pagare direttamente una più larga proporzione del costo dei beni e dei servizi distribuiti su base sociale; inoltre spetterà alle imprese e agli organi regionali e locali accollarsi una quota crescente di

spese prima sostenute dalle autorità centrali.

Da tutto quanto è stato detto finora appare chiaro il carattere sperimentale e vario del nuovo corso di riforma oggi in atto in Europa Orientale. E questo perchè prima di arrivare a qualsiasi conclusione appare opportuno e giustificato intraprendere una serie di verifiche e di sperimentazioni. Dopo tutto, come è stato sottolineato dai vari dirigenti responsabili, si tratta di riforme applicate in un contesto socio-economico nuovo, che è appunto quello venuto a maturare nelle democrazie popolari in questo dopoguerra. Si tratta di società nuove, fra l'altro, anche perchè è ormai presente nella vita nazionale una nuova generazione della quale è difficile definire le tendenze e le aspirazioni. Resta comunque stabilito, val la pena di sottolineare, che il corso di riforme al di là della portata radicale e dei propositi di profonda trasformazione programmati, rimane pur sempre un processo di adattamento nell'ambito di un sistema collettivo comunista. Il fatto che si parli di liberalizzazione, di profitti, di redditività, di riprivatizzazione non deve trarci in inganno e lasciarci parlare con troppa facilità di ritorno tout court al capitalismo. Il progetto di riforma in corso mira ad un rinnovamento di strutture in gran parte superate dei sistemi di gestione rimanendo però ben ancorato entro i limiti di una società definita in termini assai diversi da quella occidentale.

Che si tratti comunque di una riforma molto radicale è provato dalle difficoltà e dalle perplessità che si sono manifestate in una parte stessa del gruppo dirigente di fronte ai possibili risultati di un'iniziativa destinata in conclusione a rivoluzionare le strutture stesse della società. Per cominciare si teme che un progetto così drastico comporti una serie di inevitabili dislocazioni di carattere obiettivo oggi difficili da valutare, con conseguenze d'ordine sociale oltre che economico, dai licenziamenti a temporanei contenimenti dei salari, notevoli. In secondo luogo, ed è questo l'elemento che ha determinato una battaglia molto aspra frenando finora l'adozione di provvedimenti concreti, si è manifestata una decisa reazione negativa nei quadri intermedi del partito e dell'amministrazione. Molti degli esponenti dell'apparato economico rimangono legati alla vecchia mentalità aliena da ogni responsabilità ad iniziativa personale. E quindi, nell'impossibilità di assumere il ruolo di autonomo imprenditore che il nuovo schema dà per scontato, si vedono minacciati da un effettivo inserimento ai livelli dirigenti di nuovi quadri preparati. Quanto coscienti di queste difficoltà siano gli elementi innovatori è provata comunque dalle dichiarazioni, come quella apparsa sulla rivista cecoslovacca della gioventù, nella quale è detto apertamente che "il nuovo sistema è basato sul principio che solo gente dotata di spirito di iniziativa possa dirigere l'economia e non gente che va guidata per mano in ogni dettaglio.... il socialismo non può essere inteso come un istituto assistenziale".

Il problema che si pone ai dirigenti responsabili è poi quello di portare avanti parallelamente alla riforma del sistema di gestione economica anche quella degli strumenti istituzionali di carattere civile e politico. Si apre qui il complesso e delicato discorso del rinnovamento delle strutture stesse della società democratico-popolari dove in seguito al centralismo del passato sono andati polverizzati significativi centri di potere e di equilibrio. Senza pensare a impossibili "ritorni" il nuovo corso tende a rimettere in moto l'attività e l'iniziativa di istituzioni come il Parlamento, i Consigli locali e gli stessi sindacati che nel passato erano stati soffocati nel sistema burocratico accentrato. La tendenza sembra essere quella di decentrare responsabilità e iniziative diminuendo la influenza dello stato centralizzatore a favore di quegli strumenti di potere civile e politico tradizionale il cui ruolo contribuisce allo sviluppo di una moderna società industriale. Richieste per fare del Parlamento una effettiva sede di dibattito e di consultazione si sono manifestate a più riprese in paesi come l'Ungheria e la Polonia; mentre non sono mancate le dichiarazioni a favore dell'attribuzione di maggiori poteri ai consigli locali e ai sindacati, come necessario corollario della riforma economica in Cecoslovacchia.

Per ora si tratta solo di spunti iniziali e limitati ma che sembrano tendere nel senso di un allargamento della partecipazione della popolazione e dei quadri più preparati alle grandi decisioni nazionali. Il che non toglie che l'evoluzione in corso potrà assumere linee di tendenza assai diverse verso strutture di efficientismo tecnocratico piuttosto che di effettiva democratizzazione politico-civile. Legata al tipo di evoluzione in terna è comunque anche quella che sarà l'impostazione dei rapporti dei singoli paesi verso il mondo esterno. Se un certo clima, frutto dell'evoluzione economico-politica, continuerà a svilupparsi, gli effetti dovrebbero manifestarsi anche sul piano dei rapporti interstatali facilitando la caduta di barriere burocratiche e amministrative, e l'attenuarsi di certe mentalità rigidamente nazionaliste che hanno ostacolato finora sia una effettiva collaborazione nell'ambito del Comecon sia i rapporti con l'occidente. Risultati positivi potrebbero così essere raggiunti trovando un giusto equilibrio fra le esigenze di una effettiva cooperazione nei rapporti economici all'interno del Comecon e le necessità di relazioni sempre più approfondite con il mondo esterno.

2. tema

PROBLEMI E SIGNIFICATO DELLA POLITICA COMMERCIALE
DELL'ITALIA CON L'EST EUROPEO ALLA LUCE DELLA
ESPERIENZA DEGLI ULTIMI ANNI

Venerdì 24 giugno 1966

ore 9,30

Dott. MARIO MONDELLO

Direttore Generale Aggiunto Affari Economici del Ministero degli Esteri

PROBLEMI E SIGNIFICATO DELLA POLITICA
COMMERCIALE DELL'ITALIA CON L'EST EU
ROPEO ALLA LUCE DELLA ESPERIENZA DE
GLI ULTIMI ANNI.

L'Onorevole Zagari, nella sua relazione; ha in gran parte toccato quegli stessi problemi che mi accingo a svolgere di fronte a voi. Ciò mi esime dal compito di entrare in alcuni dettagli a tutto vantaggio delle tesi generali della mia esposizione. Preciso altresì che non farò alcun ricorso qui a statistiche o a cifre di qualsiasi genere. Ho però portato con me una documentazione abbondante ed aggiornata e sarò lieto di fornire, in sede di replica, ogni dato che mi potrà essere richiesto o che si rivelerà interessante per il mio auditorio.

Mi sia consentito di premettere che oggi la nostra politica degli scambi nei riguardi dei Paesi dell'Est costituisce un problema non controverso. Così non era alcuni anni fa, e personalmente posso darne testimonianza perchè mi occupo di questo problema da circa una quindicina d'anni, dapprima come Consigliere d'Ambasciata a Mosca, poi e soprattutto come Capo della nostra sezione politica interessata ai Paesi orientali, ed ora nella mia qualità di Direttore Generale Aggiunto agli Affari Economici. Ripeto: si trattava di un problema fino a pochi anni fa abbastanza controverso, sia sul piano aziendale, che sul piano politico. Oggi non lo è più; per cui è facile trovare molti neofiti amatori di una politica attiva degli scambi con l'Est. Ci si potrebbe quasi domandare: vi è forse qualcuno oggi non favorevole all'ampliamento degli scambi con i Paesi dell'Est? E' possibile trovare una persona del genere nel campo industriale o in quello politico e in quello amministrativo? Ma alcuni anni fa le cose erano ben diverse. Lo ricordo qui non già per elogiare i meriti di quegli individui (operatori, politici, funzionari) che in questo campo hanno svolto un compito di avanguardia, ma perchè sono convinto che torneranno momenti difficili - vi saranno sempre relazioni alterne tra Est ed Ovest, tra Sud e Nord - in cui di nuovo vi saranno coloro che avranno meno paura degli altri, o saranno meno conformisti, o resisteranno meglio alle nuove caccie alle streghe. Nel ricordare quindi i meriti di coloro che, su piani diversi, hanno avuto compiti di rottura in questo campo, intendendo semplicemente stimolare il coraggio e la fermezza di coloro che, in un domani, possono trovarsi a svolgere una analoga funzione in tempi che dovessero tornare altrettanto difficili.

E mi si permetta altresì di fare una seconda premessa. Occupandomi del settore degli scambi economici con i Paesi della Europa Orientale, affermo subito che non sono di quelli che esagerano l'importanza di questi scambi. Essi costituiscono soltanto una parte delle complesse relazioni con i Paesi dell'Est. Se il settore degli scambi ha avuto nel passato dei compiti di rottura nei confronti degli altri settori (in particolare quelli della cultura e della politica), noi non intendiamo sottovalutare affatto questi altri importanti settori, nè soprattutto intendiamo confondere gli uni con gli altri. Gli scambi, i commerci, aprono e indicano spesso la rotta dell'avvenire; essi costituiscono un ponte, ma ve ne possono e devono essere altri. Credo altresì, pur nello spirito che ho testè dimostrato, che convenga evitare mancanze di chiarezza o confusionismi e tanto meno ambiguità. Il fatto, per esempio, che l'Italia sia sinceramente leale al proprio ordine sociale ed ideologico ed alle proprie alleanze ha contribuito ad estendere questi ponti, non a diminuirli o a indebolirli.

Vengo ora ai temi centrali della mia esposizione che suddividerò in alcuni brevi capitoli atti a porre meglio in evidenza il mio pensiero al riguardo.

Il primo problema, molto importante e forse non abbastanza noto, risponde al seguente interrogativo: qual'è la posizione dell'Italia nei confronti degli altri Paesi occidentali per quanto concerne gli scambi verso i Paesi dell'Europa orientale, cioè i Paesi ad economia non di mercato?

Spero non vi sorprenda se io rispondo con una sola parola: eccezionale. Sì: questa è la verità. Il nostro Paese si trova all'avanguardia rispetto agli altri Paesi occidentali esclusa la Germania Federale. Prendiamo, ad esempio, la Francia, la quale, specialmente in questi ultimi anni, conduce una politica così attiva e così eteredossa nei riguardi dell'Est. Ebbene, l'Italia si trova molto più avanti nei confronti della sua vicina d'oltralpe nei riguardi di tutti o quasi tutti i Paesi dell'Europa orientale: complessivamente la superiamo di oltre il 40%. Perché? Mi sembra si possa dire che ciò sia dovuto al fatto che abbiamo fatto meno demagogia di altri Paesi, ma che abbiamo lavorato con più tenacia e con più costanza, nonchè con maggiore chiarezza d'obiettivi. E' noto, ad esempio, che la nostra struttura economica è circa la metà di quella della Germania e dell'Inghilterra, mentre è meno di 1/10 di quella americana. Orbene, nei nostri scambi con i Paesi dell'Est noi ci alterniamo con la Gran Bretagna al secondo o al terzo posto, mentre talloniamo da vicino la Germania Federale (se, ben inteso, non si considerano i suoi scambi con la Germania Orientale). Ed occorre non perdere di vista il fatto che si tratta di Paesi che hanno una tradizione di scambi con i Paesi del

l'Europa orientale ben superiore alla nostra, tradizione che trae la sua origine nell'inizio dell'era industriale oppure in complementarietà di mercati, oppure ancora in contiguità geografica. Non credo di andare errato quando affermo che i nostri operatori - modestamente, assistiti anche dai funzionari dello Stato, senza voler con ciò esagerare l'importanza della burocrazia - hanno fatto sul piano economico una anticipazione di quella che è poi stata sul piano politico la coesistenza. Infatti, se osservate bene, questo processo comincia quando l'Italia cessa di essere paese economicamente assistito e diventa paese che esso stesso può in un certo senso aiutare altri Stati; grosso modo, dal 1956-1957 data che anticipa di qualche tempo la cosiddetta "coesistenza pacifica".

Quando si ponga mente al fatto che siamo al primo posto negli scambi dell'Occidente con la Jugoslavia; che siamo al primo posto anche con la Bulgaria; che siamo al secondo posto con la Romania, tallonando da vicino la Germania Federale; che ci alterniamo al secondo o al terzo posto con la Gran Bretagna negli scambi con la Polonia ed in quelli con l'Unione Sovietica, non si può non dedurre che abbiamo fatto un notevole sforzo e che questo sforzo è stato coronato da successo. La verità è che - a mio avviso - in Italia dagli operatori e dai responsabili, politici o amministrativi, è stato avvertito che il nostro paese, quale elemento leale ma marginale dell'Alleanza Atlantica - intendo dire marginale non politicamente ma geograficamente - aveva ed ha, nell'interesse stesso dell'Alleanza, il diritto ed il dovere di interessarsi dell'Oriente europeo e di stringere solidi legami con esso. E del resto chi dimentica oggi le spinte balcaniche dell'Italia sin dalla costituzione dell'unità? Si trattava di spinte modeste, perchè i nostri competitori naturali erano grandi potenze europee. Questa situazione è ora cambiata. Per parte mia non esito qui ad affermare che tanto più saremo leali al nostro sistema e alle nostre alleanze, quanto più potremo sviluppare la nostra naturale vocazione economica nel settore orientale dell'Europa. In questo modo infatti noi contribuiremo alla stabilità dell'alleanza ed alla ricerca ed all'approfondimento di temi di pace non precaria e di legami duraturi con paesi con i quali altrimenti il dialogo è in gran parte sordo.

Mi sono dilungato un poco su questo aspetto, perchè spesso non è abbastanza noto. Mi capita anzi spesso di parlare con interlocutori non ignari di questo genere di problema i quali credono in buona fede che l'Italia si trovi in coda a molti altri paesi, specialmente alla Francia, nei suoi scambi con i paesi ad economia di Stato. Ripeto: l'Italia, nel campo degli scambi economici con l'Europa orientale ha una posizione che supera molto la sua forza economica e industriale e che non trova la sua radice nè nella complementarietà delle economie, nè nella tradizione dei suoi commerci, bensì soltanto nella tenace, pervicace azione sviluppata dai nostri operatori e dai suoi dirigenti politici nell'ultimo decennio.

Ciò premesso mi sia consentito di dividere il mio intervento in due parti ben distinte; la prima concernente gli strumenti pubblici con cui si cerca di intervenire in favore di un potenziamento degli scambi, la seconda riguardante gli strumenti privati, cioè gli operatori.

Dovrei forse capovolgere la mia esposizione, perchè sono personalmente ben convinto che il commercio è innanzitutto opera e merito di coloro che lo attuano concretamente. Il nostro intervento, quello dello Stato, del Commercio Estero, del Ministero dell'Industria, dell'ICE, del nostro Dicastero, è un intervento che affianca e promuove, che istiga e talvolta suscita, ma che di per sé non crea, se manca l'iniziativa, la volontà, il coraggio degli operatori. E' tuttavia vero che nel campo specifico di quel commercio del tutto "sui generis" che si attua con i paesi ad economia di Stato, il ruolo dello Stato è forse più importante di quello che in genere si svolge nei confronti dei paesi ad economia di mercato. Questo giustifica forse la precedenza puramente formale che gli attribuisco nella mia esposizione odierna.

I nostri strumenti: abbiamo in primo luogo gli accordi commerciali. Sono quelli che facciamo noi ed il Ministero del Commercio Estero. Essi sono a breve o a lunga scadenza. Prevedono contingenti, clausole di pagamento, di bilanciamento, di salvaguardia, ecc. ecc. Il problema più importante in questo momento, e forse per i miei ascoltatori il più preoccupante, è quello della cosiddetta "liberalizzazione". Sappiamo tutti di che cosa si tratta: i paesi occidentali, la Germania, il Belgio, l'Olanda, i Paesi scandinavi e da ultima, ma vigorosamente, la Francia, hanno "liberalizzato", con qualche clausola di generica salvaguardia, un grandissimo numero di voci della propria tariffa doganale per prodotti di provenienza da paesi ad economia di Stato, sperando in tal modo di attivare le importazioni e, quindi, di riflesso le esportazioni; in parole povere, di aumentare l'intercambio. Seguiamo con estrema attenzione questa tendenza, anche se per il momento non abbiamo adottato la stessa linea di condotta.

Per quale motivo? Perchè i nostri accordi commerciali sono più ampi e nel complesso più efficaci di quelli dei nostri amici ed alleati e non hanno dato luogo agli inconvenienti che altri hanno lamentato. Ma teniamo d'occhio gli indicatori economici degli scambi degli altri paesi e, senza avere il feticismo della "liberalizzazione" e senza credere che essa sia il toccasana destinato a sviluppare enormemente gli scambi, come molti credono, siamo pronti ad attuare misure analoghe se esse si riveleranno necessarie. Proprio ieri il nostro collaboratore della Direzione Generale degli Affari Economici, Ministro Alberto Brugnoli, ha firmato a Mosca un ottimo accordo commerciale senza entrare nel campo delicato dei provvedimenti di "liberalizzazione". Ma sappiamo altresì che, a par-

tire dal 1° gennaio 1970, gli accordi bilaterali saranno sostituiti dagli accordi del M.E.C. e non possiamo presentarci a quel traguardo trovandoci in eccessivo ritardo rispetto agli altri nostri associati del M.E.C. perchè la nostra economia potrebbe ricevere, in quel momento un brusco contraccolpo che avrebbe risultati negativi.

Se non bisogna avere il feticismo della "liberalizzazione", non bisogna neanche avere il feticismo contrario. Non bisogna fare salti nel buio, ma non bisogna neanche indulgere su posizioni arretrate e non bisogna avere altresì paura delle innovazioni. Ricordo che nel 1963, quando presiedevo la delegazione italiana in un comitato misto con l'Unione Sovietica, prendemmo l'iniziativa di proporre bruscamente di passare da accordi biennali ad accordi sessennali (cioè fino al 1° gennaio 1970). Il mio interlocutore, il Presidente della delegazione sovietica, rimase interdetto perchè, mi disse, l'URSS non aveva accordi di così lunga durata con nessun paese del mondo, nè ad economia di mercato, nè ad economia di Stato. Egli tuttavia telegrafò a Mosca e, dopo una decina di giorni, ricevette la luce verde per trattare. In due mesi concludemmo il più lungo accordo commerciale che l'Unione Sovietica abbia stipulato nella sua storia e che, successivamente, ha costituito il modello per quelli che tutti i paesi occidentali, e credo anche orientali, hanno stipulato con Mosca.

Desidero, infine, qui ricordare che, quale che sia la sorte della cosiddetta "liberalizzazione", non possiamo credere di continuare a mantenere e sviluppare l'alto livello di scambi che attualmente attuiamo con i paesi dell'Est se ci limiteremo a comprare materie prime o prodotti agricoli e ad esportare prodotti finiti. Sappiamo bene che tutti i paesi si vanno industrializzando e sappiamo bene che l'efficacia delle clausole di salvaguardia è molto debole nei confronti dei paesi ad economia di Stato, data la particolare struttura del loro regime dei prezzi, ma non dobbiamo neanche essere ossessionati dalla competitività delle loro industrie e dei loro prodotti finiti. Per esportare, occorre offrire mezzi di pagamento, e questi in misura crescente, saranno costituiti da prodotti industriali. Dobbiamo adattarci a questa realtà irreversibile se vogliamo che il nostro intercambio continui ad espandersi.

E vengo adesso al problema, importantissimo, dei crediti che costituiscono un altro dei principali volani dei nostri scambi con i paesi dell'Est. Desidero premettere che l'indebitamento dei paesi ad economia di Stato verso l'Occidente non è notevole e non desta preoccupazione per quanto concerne la capacità di far fronte agli impegni che vanno assumendo (se si eccettua il caso particolare della Jugoslavia). D'altra parte non abbiamo tardato ad accorgerci che le grandi operazioni di carattere economico (vendite di navi, di interi impianti industriali, ecc.) non erano possibili senza crediti che quasi tutti i paesi occidentali erano pronti a

concedere. Dapprima abbiamo proceduto con semplici concessioni di plafonds creditizi, poi, quando questo sistema si rivelò inefficace, abbiamo proceduto alla concessione di linee di credito bancario.

Perchè abbiamo fatto ricorso al credito bancario? Perchè circa 3 anni fa fummo ad un certo momento colti di sorpresa dalla concessione di due linee di credito, l'una britannica e l'altra francese, di circa 3000 milioni di dollari ciascuna. Tememmo, credo giustamente, che ne potesse derivare una grave distorsione di traffico a nostro danno e negoziammo una linea di credito bancario di oltre 100 milioni di dollari a condizioni particolarmente agevolate per quanto concerne sia il tasso, che la durata. Per quanto arrivassimo in ritardo, la nostra decisione si rivelò opportuna ed anche tempestiva: riuscimmo infatti in breve tempo ad assicurarci ordinazioni superiori alla Gran Bretagna ed alla Francia, talchè le loro linee di credito sono rimaste per la massima parte inoperanti. Parlerò successivamente dell'operazione FIAT.

Altri strumenti importanti che abbiamo di recente firmato con quasi tutti i paesi dell'Est sono gli accordi di cooperazione economica, industriale e tecnica. Dobbiamo ora metterli in esecuzione. Non sappiamo come funzioneranno perchè sono strumenti nuovi. Essi prevedono dei Comitati misti che dovranno costituirne il motore interno; questi Comitati misti entreranno in funzione nel prossimo autunno ed avranno da noi tutto l'appoggio possibile.

Abbiamo infine gli uffici commerciali delle Ambasciate e gli Uffici ICE, che svolgono un'attiva opera di osservazione, di studio dei mercati e di affiancamento dei nostri operatori.

Nè deve essere sottovalutata l'opera delle rappresentanze dei paesi ad economia di Stato da noi e dei loro uffici commerciali. Noi riconosciamo l'utilità di questi uffici (che, data la particolare struttura di quelle economie, operano da compratori e da venditori) per l'incremento dell'intercambio. Perciò, lungi dall'ostacolarli, facilitiamo la loro istituzione e la loro attività. Ci preoccupiamo soltanto che, nei limiti del possibile, ai nostri uffici corrispondenti o ai nostri operatori vengano concesse condizioni di reciprocità, intendendo questa parola non sulla base di uno stretto calcolo matematico - che non sarebbe aderente alla diversa realtà della nostra economia - ma nella più ampia eccezione del termine. Non siamo in particolare contrari - a condizione di reciprocità - alla apertura di uffici commerciali in città diverse da Roma, dove se ne riveli l'obiettivo necessità.

Anche in materia di visti agli operatori ed ai turisti abbiamo e dobbiamo avere idee larghe. Siamo perfettamente consci dell'importanza

dei movimenti delle persone per incrementare i traffici e per approfondire le reciproche conoscenze. Beninteso ci rendiamo conto che dobbiamo assicurare anche ai nostri operatori ed ai nostri turisti le massime facilitazioni e quindi ci adoperiamo in questo senso nella più ampia misura del possibile, ma non abbiamo neanche in questo campo il feticismo della stretta reciprocità e siamo pronti ad esaminare ogni opportunità di migliorare nei due sensi le condizioni esistenti.

Vorrei adesso parlare, come ho promesso, dei nostri operatori che agiscono nei paesi ad economia di Stato, a cui va in primo luogo il merito delle nostre crescenti esportazioni.

Vi furono in questo campo nel passato, coraggiose operazioni di rottura di cui ancora sentiamo il beneficio. Credo si debba dare la palma in questo campo all'ENI che, con un accordo allora estremamente audace e coraggioso, acquistando per le proprie raffinerie il grezzo sovietico, ha aperto la via alla espansione dei nostri scambi con l'URSS. Non ho bisogno qui di ricordare le visissitudini e gli strascichi internazionali di quel primo accordo che tra l'altro, prevedendo che il 60 % del pagamento del petrolio sarebbe stato effettuato con macchinario prodotto dal nostro ente di Stato, alimentò anche notevolmente le nostre esportazioni di manufatti. Si parlò di minaccia per la struttura dei prezzi del petrolio in tutto il mondo occidentale, di pericolosità per la nostra sicurezza internazionale, di rovesciamento di fronte, ecc. ecc. Tutto ciò è stato smentito dai fatti, ed oggi non vi è più nessuno in Italia o all'estero, che è disposto a rievocare questi fantasmi. Fu una prima importante operazione di rottura ed altre si sono susseguite cui hanno partecipato, in misura maggiore o minore, tutte le nostre più grandi aziende. Dopo di allora, in URSS, in Jugoslavia, e successivamente negli altri paesi della Europa Orientale, con l'aiuto dell'assicurazione di Stato o dei crediti bancari, le operazioni di grandi entità sono state all'ordine del giorno e si succedono senza interruzione.

Il commercio con i paesi ad economia di Stato è, torno a ripeterlo, un commercio "sui generis" e bisogna che i nostri operatori, le nostre aziende si adattino alla realtà di quelle economie. Colà non opera la legge del mercato, non si possono fare campagne pubblicitarie, non vi sono agenzie di vendita o d'acquisto; il gusto del pubblico o la volontà del consumatore non contano. Occorre affinare i propri strumenti di penetrazione e di persuasione a questa diversa realtà. Ma le grandi operazioni che vengono concluse sono il frutto di una tenacia, di una tecnica particolari, anche perchè la concorrenza occidentale è vigile ed attiva. Nulla è dovuto al caso.

Si prenda ad esempio la recente operazione FIAT, la cui defini-

tiva ormai certa conclusione si attende da un giorno all'altro. Questa operazione è la più gigantesca compiuta da qualsiasi paese dell'Occidente dacchè l'Unione Sovietica esiste. Non crediate che sia stata facile, anche se è vero che il Governo l'ha in tutti i modi agevolata, venendo incontro per quanto concerne il tasso d'interesse, l'ammontare e la durata del credito. Quando ancora uno o due anni fa si parlava con i responsabili sovietici del settore, essi affermavano che l'Unione Sovietica non voleva diventare l'America, che l'uomo sovietico preferiva il tram o l'autobus all'automobile individuale, ecc. ecc. Gli uomini della FIAT, questi formidabili operatori hanno dovuto con una pazienza estenuante dapprima persuadere i propri interlocutori che l'automobile era meglio del cavallo (oltre che dell'autobus e del tram), poi che la FIAT era la macchina idonea per il mercato sovietico. Non dimenticate che Malenkov è caduto in una lotta interna tra sostenitori dello sviluppo dell'industria pesante o della industria dei beni di consumo, e che lo stesso Khrusciov, che anni fa aveva adombrato la possibilità di una politica di motorizzazione, fu costretto a fare precipitosamente marcia indietro. Questo ci indica la difficoltà della posta in gioco e quindi anche il merito alla FIAT che si è conquistata dei meriti nei confronti, in primo luogo del consumatore sovietico, ma anche, io credo, di tutto l'Occidente ed in definitiva della causa della comprensione e della pace nel mondo.

Come si fa dunque a fare breccia in questi mercati talmente diversi da quelli abituali? Vi ho citato due esempi, quello dell'ENI, cioè di Mattei, e quello della FIAT, cioè di Valletta. Conosciamo anche altri uomini, mi basterà citare quel Marinotti che forse fu il primo a penetrare nel mercato sovietico. Non ho nessuna particolare ricetta da offrire, fuorchè che bisogna (non ci si può sempre affidare alle grandi personalità) che le aziende interessate si attrezzino a questi particolari mercati, ne comprendano il meccanismo tecnico e politico, addestrino personale idoneo (possibilmente con buone conoscenze linguistiche) e lavorino in profondità. Se, per esempio, la Olivetti ritiene che il momento sia propizio per introdurre le sue tecniche nell'inezienza della programmazione e della conduzione d'azienda in URSS, essa dovrà operare a tutti i livelli (politico, tecnico, economico, amministrativo) e dovrà in definitiva persuadere i massimi dirigenti che è nella convenienza dell'URSS di compiere questa scelta anzichè un'altra. Come vedete, se la tecnica è diversa da quella che mettiamo in opera nei paesi ad economia di mercato, essa è non meno complessa, forse ancora più ardua e difficile. Tanto più che - occorre non dimenticarlo - si opera in continua ed attiva competizione con concorrenti di altri paesi occidentali, che più di noi sono tradizionalmente attrezzati a questo compito e che godono anch'essi dell'appoggio dei loro Governi e di ampie provvidenze governative.

E adesso qualche parola sull'avvenire, quale mi è dato vederlo,

per quanto vi abbia già fatto frequente riferimento nel corso della mia e sposizione.

In breve il mio pensiero è il seguente: se possiamo e dobbiamo essere soddisfatti di quanto abbiamo fatto sin qui in materia di scambi economici e commerciali con i Paesi ad economia di Stato, dobbiamo es sere invece preoccupati per quanto riguarda l'avvenire. Perchè? Perchè quella posizione di primato o almeno di avanguardia che abbiamo conqui stato con tanta audacia e tenacia nello scorso decennio, può essere facil mente minacciata ed anche battuta dalle grandi potenze occidentali se que ste decidono di fare la stessa politica che abbiamo fatto noi. Si pensi al la possibilità dell'America, se in conformità a quanto hanno di recente dichiarato sia Johnson che Rusk, essa si decidesse di rovesciare la poli tica restrittiva sin qui attuata nei confronti dei Paesi dell'Europa Orien tale. Ma si pensi anche soltanto a quello che potrebbero fare la Germa-
nia, la Gran Bretagna e la Francia se accentuassero la già favorevole di sposizione che attualmente dimostrano verso quegli stessi Paesi.

Dobbiamo quindi essere vigili ed attenti a non farci sorprendere ed al caso a contrattaccare in questa cortese competizione economica.

Vediamo intanto quale può e deve essere l'orientamento delle Au torità governative nei confronti dei singoli problemi che ho più sopra e- saminati, proprio nell'intento di predisporre una situazione favorevole per il momento in cui (1° gennaio 1970) la politica comunitaria assorbi- rà in questo settore le attività individuali dei Paesi.

Rete diplomatica e consolare: occorre cercare di aumentarla co me personale e come sedi (per quanto concerne i Consolati) offrendo la più ampia reciprocità.

Reti commerciali: vale quanto detto più sopra.

Problemi della "liberalizzazione" : essere pronti ad applicarla se sene rivelerà la necessità.

Missioni: incoraggiare al massimo lo scambio di missioni nei due sensi.

Accordi di collaborazione tecnica-economica e industriale: farli funzionare al più presto e con la massima efficacia, dando la massima autorità possibile ai Comitati Misti in essi previsti.

Ma vi sono ancora molte altre cose che si possono fare o alme no studiare: ad esempio il problema della multilateralizzazione degli scam

bi con i paesi ad economia di Stato, quello dell'ingresso di quei Paesi nella Banca Mondiale e nel Fondo Monetario o nel GATT ecc. ecc.

Per quanto riguarda gli operatori economici, ripeto la raccomandazione già fatta: attrezzarsi, adeguarsi alla realtà di mercati "sui generis" che non hanno nulla da fare con quelli ad economia libera cui siamo abituati in Occidente. Le grandi industrie, le grandi imprese hanno i mezzi e la possibilità di farlo. Occorre temere la concorrenza (abbiate in mente il recente caso della competizione FIAT-Renault per la fabbrica di automobili in URSS) che anch'essa si sta agguerrendo e sta "scoprendo" i mercati di Stato, come noi li abbiamo "scoperti" alcuni anni prima.

Non ho molti altri suggerimenti da fare ma, non mi stancherò di ripeterlo, ma ho da suonare un campanello d'allarme per quanto riguarda l'avvenire. Occorre essere vigili ed attenti; voi in primo luogo, gli operatori; e più modestamente noi, cioè il Governo e l'Amministrazione. Per quanto riguarda le Amministrazioni, i funzionari, posso darvi piena assicurazione che teniamo gli occhi aperti, non ci faremo sorprendere da nessuno. Non so se in questo auditorio vi siano uomini politici; credo comunque di poter dire che i funzionari competenti in questa materia sono stati spesso all'avanguardia anche rispetto agli uomini politici più avanzati, fossero essi dentro o fuori dal Governo.

E terminando, desidero esprimere qui l'augurio che, con un'intensa cooperazione, operatori, politici e Amministrazioni riusciranno a mantenere anche nell'avvenire all'Italia quel posto di primato negli scambi con i Paesi ad economia di Stato che attualmente detiene e che le dà indubbi vantaggi economici ma anche una voce più informata ed autorevole nel grande dialogo che ha luogo tra Oriente e l'Occidente.

SINTESI DELLA DISCUSSIONE

PAOLO N. ROGERS (intervento)

La Società Olivetti è stato uno dei primi complessi italiani ad avviare già in passato, in una situazione politica assai più difficile dell'attuale, contatti con l'Europa orientale, nella convinzione fosse possibile un effettivo sviluppo del commercio con quei paesi. Alcuni elementi negativi, in particolare il sistema di rigida pianificazione e lo scarso rilievo dato al commercio estero contribuivano allora a limitare gli effetti dell'iniziativa. Oggi d'altra parte è in corso un'evoluzione che apre nuove prospettive a più ampi e concreti risultati. Fra i vari aspetti di tale evoluzione ricordiamo: il crescente ruolo attribuito al commercio estero dalla politica economica dei paesi orientali; la stipulazione di accordi pluriennali e quindi la garanzia di una maggiore regolarità nell'interscambio; la stipulazione di accordi quadro con le singole aziende, e quindi la definizione di un programma specifico di attività, come è appunto il caso dell'accordo sottoscritto dall'Olivetti con i sovietici; il nuovo rilievo dato al consumatore nelle economie orientali; il sorgere di una nuova classe manageriale con caratteri analoghi a quella formata dai dirigenti industriali in occidente. Tutti elementi risultato della rivoluzione tecnologica che ha investito la regione, e ha così posto le premesse necessarie per un graduale avvicinamento fra le due Europe.

L'aspetto più interessante del processo in corso, è rappresentato dall'elemento umano, chiave di volta dei futuri rapporti con l'Europa orientale. In questo senso sono da considerare le maggiori possibilità di contatto fra le varie aziende, i produttori e consumatori, superando ostacoli stabiliti per abitudine e prevenzione dai governi comunisti. Anche se molta strada è stata percorsa in tal senso i rapporti est-ovest vanno rafforzati. Un esempio del nuovo spirito di collaborazione venutosi a creare è dato dall'invito in Italia in missione di studio di tecnici sovietici, patrocinato dall'Olivetti.

Per quanto riguarda l'avvenire, quali sono le prospettive? Si è parlato molto della necessità di liberalizzazione, e questo è giusto purchè non la si intenda a senso unico da parte dell'occidente senza reciproche aperture. D'altra parte non c'è troppo da illudersi circa le capacità di un maggior assorbimento dei mercati occidentali nei confronti delle merci orientali, in particolare per i prodotti semilavorativi e finiti di cui si vorrebbe incrementare l'interscambio. Altro ostacolo è rappresentato dalla tradizionale volontà di quei regimi di attenersi al principio dell'equilibrio negli scambi fra paese e paese, e addirittura tra azienda e azien-

da. In quest'ultimo caso l'azienda esportatrice occidentale viene invitata ad importare un valore equivalente di prodotti da trattare sul mercato in terno, senza averne nè l'interesse nè la capacità. Questo è avvenuto anche per l'Olivetti che ha deciso di sobbarcarsi a tale compito in via sperimentale, ma che non ritiene opportuna tale pratica in via generale, nel caso di esportazioni di un certo volume.

E' difficile, comunque fare intendere queste difficoltà all'interlocutore orientale, il quale rappresenta un ente incaricato delle importazioni e delle esportazioni e quindi preoccupato di non squilibrare la propria bilancia commerciale.

Altri aspetti di rilievo relativi agli scambi est-ovest riguardano i finanziamenti e le prospettive di una politica economica comune del MEC. Sul primo punto, guardando al problema nel quadro di una politica economica basata su sane operazioni di interscambio possiamo concludere ottimisticamente. Sul secondo, pur tenendo conto che non vanno sopravvalutati gli effetti moltiplicatori di una politica comune non mancano anche qui le premesse per una buona affermazione italiana nell'ambito di una politica comune europea. Purchè naturalmente sia sempre presente il principio della difesa di certi interessi della nostra industria.

SEN. ARIALDO BANFI (intervento)

Come dimostra l'andamento delle attività parlamentari se c'è un settore nel quale la classe politica ha dimostrato una sensibilità particolare è proprio quello dei rapporti commerciali. Insufficiente risulta piuttosto la possibilità di informazione e di contatti fra dirigenti politici, esperti e funzionari, e quindi la possibilità per i primi di approfondire i problemi relativi al commercio internazionale.

Fatta questa premessa val la pena di esprimere alcune considerazioni. Primo. Occorre potenziare l'attività degli uffici statali addetti al commercio estero nell'est europeo, in modo da assicurare quei contatti personali permanenti "in loco" che garantiscono, assai più di ricorrenti, e, spesso pletoriche missioni economiche, un effettivo aiuto all'attività degli operatori privati. Questo vale non tanto per i grossi complessi come la Fiat, l'Olivetti e l'IRI, quanto per le medie e piccole aziende alle quali occorre garantire un'assistenza soddisfacente, capace di far superare i limiti della politica "artigianale" ancora largamente diffusa in quei settori. Secondo. Non si può sottovalutare nella prospettiva di una maggiore distensione internazionale la possibilità che anche gli USA sentano il crescente bisogno di inserirsi nei grandi mercati orientali, e poi addirittura

tura in Cina, creando una grossa competizione all'Europa occidentale. Terzo. Nel considerare l'attività del Gatt occorre modificare l'atteggiamento di tale organismo mettendo fine ad una politica che tende in sostanza a modificare il sistema delle economie orientali. L'Italia può esercitare un ruolo in quel senso, ma finora non l'ha fatto perchè è legata anch'essa a queste concezioni. Quarto. Il Governo e la direzione economica degli affari esteri non hanno mancato di compiere il proprio dovere nel settore dei finanziamenti, anche se qualche volta, come nel caso della Germania orientale, si sono subordinati rapporti economici a considerazioni d'ordine politico, mentre sull'esempio di altri paesi si potevano sviluppare occasioni per un accresciuto interscambio.

MARIO MONDELLO (risposta)

Atteggiamento della direzione generale degli affari economici.

Non vi è dubbio che la direzione generale degli affari economici abbia saputo portare avanti in modo autonomo una linea favorevole agli scambi con l'Europa orientale già nel passato quando il Governo, ed anche altre direzioni generali, non erano ancora sulle stesse posizioni. Ruolo degli USA. La possibilità che gli Stati Uniti entrino in massiccia competizione con l'Europa occidentale sui mercati orientali è senza dubbio condizionata dalle resistenze opposte da alcuni di gruppi di Wall Street, assai più arretrati in proposito della stessa amministrazione Jhonson. Certo la politica americana sembra volersi aprire verso l'URSS il che non può non implicare in prospettiva una serie di conseguenze a tutti i livelli. Tuttavia non si possono dimenticare le pressioni di tali gruppi, che sono sempre fortissime, e vanno oltre considerazioni puramente economiche. Assistenza dello Stato. Occorre, ed è prevalente responsabilità dello Stato, assistere nelle loro operazioni commerciali le piccole aziende le quali a differenza di grandi complessi non dispongono di strumenti adeguati in tal senso. Sempre nel quadro dell'attività statale è senza dubbio vero che le missioni all'estero soffrono in molti casi di una eccessiva presenza di persone dovuta a tradizionali difficoltà organizzative. Rapporti con la Germania orientale. Nei suoi rapporti con quel paese l'Italia sia pure entro limiti abbastanza ristretti ha stabilito una serie di accordi ed ha anche concesso crediti. Non sono possibili paragoni con i rapporti esistenti fra Germania occidentale e Germania orientale, perchè pur persistendo una radicale divisione politica fra i due regimi essi continuano a considerarsi un'unità unica sul piano economico. Politica del Gatt. Data l'attuale struttura del Gatt appare inevitabile che vi siano difficoltà ad inserire a livello organizzativo i regimi comunisti, e quindi oggi, oltre alla Jugoslavia, solo la Polonia è presente in funzione di osservatrice. Ma è probabile, data l'evoluzione in corso nell'Europa orientale che si possa arrivare in futuro ad una politica di più ampie inclusioni di regimi comunisti.

RENZO FOSSATO (intervento)

E' da lamentare, salvo eccezioni e non sono poche, la mancanza di un'adeguata preparazione da parte dei nostri addetti commerciali e le insufficienze delle organizzazioni dello Stato addette ai rapporti commerciali nell'assistere agli operatori economici. C'è da domandarsi se non vi sia l'opportunità di ristrutturare l'attuale sistema per favorire un effettivo potenziamento delle nostre rappresentanze commerciali e politiche in quei paesi.

Quanto alla politica commerciale d'insieme occorre prevedere fin d'ora le conseguenze della creazione di un mercato unico europeo, destinate a farsi sentire già a partire dal 1968. Le restrizioni che verranno ad imporsi alle importazioni di bestiame e carne da quei paesi rischiano di determinare di riflesso una notevole contrazione delle capacità di esportazione su quei mercati per l'esigenza sottolineata di mantenere l'equilibrio negli scambi reciproci.

PAOLO FRANCI (intervento)

La mancanza di un'adeguata preparazione non riguarda solo i quadri dell'amministrazione dello Stato ma anche quelli dell'industria privata nella quale non ci si è sufficientemente preoccupati di qualificare i funzionari del commercio estero. In questo senso sono da lodare le iniziative di informazione del tipo di quella promossa dall'Istituto Affari Internazionali, ed è da valutare l'opportunità di corsi post-universitari specializzati volti a preparare elementi in grado di soddisfare le esigenze del commercio con l'Europa orientale. Solo migliorando la qualità della classe dirigente responsabile è infatti possibile allargare gli scambi e sfruttare le possibilità che si aprono anche alla piccola e media industria, in relazione all'evoluzione interna in corso in quei paesi. Oggi invece si manifestano i sintomi di un certo ristagno negli scambi con alcuni paesi orientali, mentre si sviluppa la concorrenza di altre nazioni, anche esterne alla comunità come il Canada e il Giappone, e si rafforzano negli USA le tendenze ad aumentare gli scambi con le regioni dell'area orientale.

BADI (intervento)

Nonostante i mutamenti in corso nei paesi orientali sussistono una serie di ostacoli nello sviluppo degli scambi con quei paesi dovuti al

mantenimento di un sistema di rigida pianificazione e all'esigenza di scambi equilibrati a livello aziendale. Questo vale soprattutto per le medie e piccole imprese, come è già stato sottolineato, dato che i grossi complessi possono superare più facilmente i limiti rappresentati da tale stato di fatto. Quanto al problema della liberalizzazione degli scambi da parte dell'Italia, sul quale si è molto insistito, occorre procedere con cautela per non mettere in difficoltà le medie e piccole aziende alle quali in particolare si riferiscono le tabelle di prodotti rese note dal Ministero. Bisogna procedere con gradualità, valutando i vari elementi in gioco e la mancanza di un equivalente politica di apertura da parte orientale. L'Italia appartiene ad una comunità economica sovranazionale ben definita per cui sembra opportuno, più che portare avanti sporadiche iniziative nazionali di liberalizzazione, elaborare una politica commerciale comune a tutto il MEC nei confronti dell'Europa orientale.

ALTIERO SPINELLI (intervento)

Per cominciare si chiede quali siano i caratteri particolari dei rapporti esistenti con la Repubblica Democratica Tedesca, l'unico paese non riconosciuto come Stato con il quale si intrattengono relazioni commerciali. In secondo luogo c'è da fare una considerazione. E cioè sottolineare gli ostacoli di parte orientale ad una espansione del commercio, la cui influenza non va dimenticata quando si sottolineano i condizionamenti negativi esistenti in occidente. E' infatti plausibile che gli incrementi del commercio registrati negli ultimi anni siano da collegarsi in buona parte alla recente evoluzione in senso "liberale" nell'organizzazione interna di quei paesi.

MARIO MONDELLO (replica)

Liberalizzazione. In previsione dell'inizio di una politica comune sono stati predisposti i mezzi relativi in modo che l'Italia non venga danneggiata dall'eventuale concorrenza di altri paesi della comunità, e quindi da una diversione del commercio a loro vantaggio. Ristagno. Effettivamente c'è stato un rallentamento degli scambi con alcuni paesi orientali, vuoi per le difficoltà agricole registrate nella regione, vuoi per l'impossibilità di garantirsi ulteriori finanziamenti in occidente. Un momento di pausa non appare quindi fuori luogo e neppure sintomatico di un deterioramento della situazione. Rapporti con la Germania orientale. Esclusa qualsiasi considerazione d'ordine politico, l'amministrazione mantiene un

ufficio a Berlino e dà agli accordi stipulati da questo ufficio con quello corrispondente della Germania orientale il valore di accordi fra Stati. Al la Repubblica Democratica Tedesca vengono applicate le stesse tariffe va lide per gli altri Stati, a dimostrazione per lo meno sul piano economi- co della volontà di fare il possibile per un rafforzamento dei rapporti. Capacità dei funzionari commerciali. Le critiche rivolte dai vari operato- ri si equilibrano con quelle fatte dall'amministrazione agli operatori stes- si. Certo non mancano deficienze ma il problema è di fare per il me- glio anche in futuro. Considerazioni generali. In conclusione è opportuno affermare in merito ai rapporti con l'est. "Il commercio con i paesi del l'Europa orientale è importante per l'occidente e in particolare per l'Ita- lia. La nostra posizione geografica al confine fra l'alleanza atlantica e l'oriente dà a noi, insieme alla Germania Federale, il compito di svolge re una particolare missione in quella regione con vantaggio di tutti i pae- si. L'Europa orientale è il nostro settore. D'altra parte una certa debo- lezza della nostra economia, la non perfetta complementarità con quella regione, la non tradizionalità di questi scambi ecc. pongono una serie di difficoltà.

Malgrado questo siamo oggi in una posizione di avanguardia che dobbiamo cercare in tutti i modi di mantenere anche se non si tratta di un compito facile. Di qui la necessità di una preparazione adeguata sia da parte dell'amministrazione che degli operatori. Ho già detto, per quan- to riguarda l'amministrazione, che le disposizioni sono più che favorevo- li. Si cercherà di fare il possibile e di operare con i mezzi finanziari di cui disponiamo oggi e di cui disporremo domani per rafforzare i rap- porti commerciali; una cosa è certa per quanto riguarda l'amministrazio- ne, ed è che proprio oggi che i nostri rapporti economici con quei pae- si hanno raggiunto il livello più alto ci si deve preoccupare del futuro, in previsione dell'entrata in vigore della politica comune del MEC. Il no- stro sforzo è quello di sviluppare e adeguare gli strumenti a disposizio- ne, ed eventualmente crearne dei nuovi, affinché si mantengano le posi- zioni attuali. Da parte nostra rivolgiamo il più vivo invito anche agli o- peratori perchè compiano, come non dubito faranno, tutto il possibile per prepararsi alla situazione di maggior concorrenza verso la quale andre- mo in un avvenire molto prossimo".

3. tema

I RAPPORTI ECONOMICI CON L'EST EUROPEO
NELLA PROSPETTIVA
DI UNA POLITICA COMMERCIALE COMUNE DELLA C.E.E.

24 giugno 1966

ore 16

Dr. WOLFGANG ERNST

Direttore della politica commerciale generale presso la
Commissione della C. E. E.

LE RELAZIONI ECONOMICHE CON L'EST EUROPEO
NELLA PROSPETTIVA DELLA FORMULAZIONE DI
UNA POLITICA COMMERCIALE COMUNE DELLA CO
MUNITA' ECONOMICA EUROPEA.

Nel prendere la parola dopo gli oratori che hanno esposto il loro pensiero sulla passata evoluzione e sulla situazione presente delle relazioni dell'Italia con i Paesi dell'Est europeo provo qualche esitazione nell'affrontare il tema che mi è assegnato e che riguarda il futuro cioè le relazioni economiche con i Paesi dell'Est nella prospettiva della formulazione di una politica commerciale comune della Comunità Economica Europea.

Non si tratta infatti, per me, di analizzare od interpretare avvenimenti già svoltisi od attuali, ma di delineare, sia pure in termini generali le vie del probabile sviluppo della politica commerciale della Comunità, politica che, come è noto, resta ancora in misura abbastanza ampia da definire nei confronti del mondo esterno in generale e dei Paesi dell'Est in particolare.

I Penso tuttavia che all'incertezza e alla difficoltà di immaginare una evoluzione futura può soccorrere la conoscenza della situazione di partenza o degli obiettivi generali da raggiungere, nonchè del quadro giuridico, economico e politico entro il quale questa evoluzione è presumibilmente destinata a svolgersi.

1) Un elemento che vorrei subito porre in rilievo è che la situazione di partenza è in piena e rapida evoluzione. Fino a qualche anno fa era facile delineare sommariamente le situazioni e le caratteristiche sulla base delle quali i Paesi della Comunità e quelli dell'Est europeo agivano nel campo del commercio internazionale. Si avevano da un lato i Paesi della Comunità, che, partecipando ad organismi quali il GATT o il Fondo Monetario Internazionale, ispiravano la loro azione ad un insieme di regole e di principi, quali la convertibilità, il multilateralismo, il principio di non discriminazione e quello della nazione più favorita. Dall'altro lato erano i Paesi dell'Est europeo, con le loro caratteristiche essenziali fondate sulla pianificazione centralizzata e sul commercio di Stato

basato sulle relazioni bilaterali con tutti i paesi.

Attualmente i Paesi dell'Est, o almeno taluni fra di essi, poi - chè quella a cui assistiamo non è che l'inizio di una evoluzione che sembra destinata a continuare, pongono la loro candidatura quali nuovi membri del GATT dichiarandosi disposti ad ottemperare alle relative obbligazioni e si avviano a riconsiderare seriamente taluni principi della loro organizzazione economica che sembravano fissati per un tempo indefinito.

2) Sul piano commerciale i Paesi in questione, già fornitori tradizionali di materie prime quali il carbone, il petrolio, il legname e di prodotti agricoli e alimentari, dei quali i Paesi della Comunità erano abituali acquirenti, vedono considerevolmente ridotte le loro possibilità di esportare verso la Comunità i prodotti tradizionali, sia perchè le loro disponibilità per l'esportazione si sono ridotte o limitate, come nel caso dei cereali, del legname, di taluni metalli, delle carni e del bestiame, sia perchè la domanda dei paesi della Comunità si è stabilizzata come nel caso del carbone e del petrolio, o perchè l'attuazione della politica agricola comune si è accompagnata con un accrescimento della produzione comunitaria o con una maggiore interpenetrazione dei mercati nazionali.

In pari tempo i Paesi dell'Est tendono ad affermare sempre più la loro vocazione di produttori ed esportatori di prodotti industriali, quantunque la loro penetrazione sul mercato della Comunità sia resa difficile da una serie di ostacoli dovuti a differenze di qualità, al problema dei prezzi talvolta anormalmente bassi, alla mancanza di una organizzazione commerciale adeguata.

3) Nonostante queste difficoltà si assiste tuttavia al fenomeno in apparenza contraddittorio, che non soltanto gli scambi CEE-Paesi Est non sono diminuiti ma che il loro aumento, anche se discontinuo, è generalmente superiore all'aumento medio degli scambi della Comunità con l'insieme del mondo esterno.

A titolo di esempio dirò che nel 1965 gli scambi della Comunità con i Paesi dell'Est, che hanno globalmente raggiunto l'importo di circa tre miliardi di dollari, sono aumentati del 16,1% rispetto al 1964, mentre gli scambi globali della C.E.E. con tutto il mondo esterno sono aumentati nello stesso periodo soltanto del 9,3%.

E' vero tuttavia che il commercio della Comunità con l'Europa orientale rappresenta ancora una percentuale molto modesta dell'interscambio mondiale della CEE: tale percentuale ha oscillato negli ultimi anni dal 5 al 5,50% ed è stata del 5,30% nel 1965.

D'altra parte anche per i Paesi dell'Est gli scambi con i Paesi occidentali rappresentano una frazione modesta del loro commercio estero, che si svolge prevalentemente all'interno del campo socialista. Per esempio, nel 1964 solo il 30% degli scambi complessivi dell'Unione Sovietica è stato effettuato all'esterno del blocco orientale e meno del 6% è stato realizzato con i Paesi della Comunità. Del pari, per quanto concerne l'Ungheria, non oltre il 31% dei suoi scambi complessivi del 1964 è stato realizzato con l'Occidente e solo il 12% con i Paesi CEE.

E' da notare tuttavia che per i Paesi minori del blocco orientale il commercio con la Comunità è relativamente più importante che per l'Unione Sovietica. Ciò nonostante, per l'insieme del blocco stesso, la Comunità costituisce il principale partner commerciale nel mondo occidentale.

4) La limitatezza di questi rapporti non toglie nulla alla constatazione della serietà e della costanza degli sforzi che vengono effettuati dai Paesi dell'Est per intensificare gli scambi al fine di soddisfare i loro bisogni di importazione che sono divenuti enormi non soltanto nel settore dei beni di investimento, ma anche nel settore dell'alimentazione. Basterà qui citare la cifra di un miliardo di dollari in divise occidentali impegnato dall'Unione Sovietica nel periodo di un anno per l'acquisto di cereali: tale ammontare equivale a due terzi dell'esportazioni della CEE verso tutta l'Europa orientale nel 1965.

La modesta importanza attuale del volume del commercio fra la Comunità ed i Paesi dell'Est è un elemento che induce a ritenere come possibile uno sviluppo anche sensibile degli scambi.

Tuttavia una limitazione evidente di queste possibilità è facile da constatare non già nel settore dei bisogni di importazione dei paesi orientali, bensì in quello delle loro disponibilità di mezzi di pagamento. Anche se l'Unione Sovietica ha di frequente potuto ricorrere alle vendite di oro per far fronte al pagamento di parte delle sue importazioni, è da ritenere che tale soluzione non possa costituire un rimedio permanentemente valido, che del resto non è a disposizione dei paesi minori del blocco orientale. Da ciò deriva l'insistenza con la quale i Paesi dell'Est cercano di allargare il ventaglio delle loro esportazioni verso la Comunità, inserendovi in primo luogo i prodotti industriali, che dovranno certamente costituire in futuro una componente degli scambi di importanza maggiore dell'attuale, almeno nella misura in cui si vorrà dare ad essi un impulso consistente e durevole.

5) Le forze che sollecitano i Paesi dell'Est si combinano d'altra

parte con quelle della Comunità per incrementare le relazioni commerciali reciproche. Anche se un certo grado di diffidenza reciproca continua a sussistere tra i due sistemi economici, non si può negare l'esistenza di uno sforzo intellettuale, economico e morale per superare lo stadio di divisione attuale, per evitare la creazione di uno scisma permanente e lo stabilimento di una frontiera morta tra le due metà dell'Europa. L'attuazione della politica commerciale della Comunità Europea potrà svolgere un ruolo importante per facilitare questa evoluzione.

- II 1) Sulla base di questa situazione dovrà essere costruita la politica commerciale della Comunità. Agli obblighi giuridici, previsti dagli articoli 110-113 del Trattato, si aggiunge la necessità, che è di carattere interno ed esterno, di completare la realizzazione del Mercato Comune.

Sul piano interno, infatti, è necessario assicurare la libera circolazione delle merci entro l'unione doganale, evitando quei fenomeni di deviazioni di traffico attualmente provocati dalle disparità esistenti nelle politiche commerciali nazionali e che sono all'origine di frequenti ricorsi alla clausola di salvaguardia dell'articolo 115, la cui applicazione crea compartimenti stagni che impediscono la circolazione dei prodotti importati.

Sul piano esterno, poichè non è concepibile che la CEE conduca una politica commerciale molteplice e divergente verso i paesi terzi, sarà necessario creare le premesse che consentano alla Comunità di presentarsi con una linea di azione unica e coerente nei negoziati internazionali che essa dovrà affrontare.

- 2) Gli obiettivi della politica commerciale della Comunità verso i Paesi dell'Est, anche se non ancora fissati dal Consiglio dei Ministri, possono in parte ricavarsi, almeno nelle loro linee generali, dalle disposizioni del Trattato sopra richiamate e dall'orientamento attuale della politica commerciale dei singoli Stati membri.

Occorre però distinguere dal problema degli obiettivi quello degli strumenti della politica commerciale, che in parte sono stati già elaborati, o che dovranno essere apprestati in prosieguo di tempo in funzione degli scopi che saranno stabiliti.

Attualmente il settore tariffario e quello agricolo sono quelli nei quali la Comunità dispone già di una politica comune. Fatto imprevisto, delle incertezze sembrano invece sussistere per l'uniformazione della politica commerciale nel settore industriale, che è quello nel quale le economie dei Paesi della Comunità sono relativamente più omogenee e che è

stato in passato all'avanguardia del processo di liberazione degli scambi mondiali.

3) Le relazioni commerciali fra gli Stati membri della Comunità e i Paesi dell'Europa orientale sono ora essenzialmente fondate sull'esistenza di accordi e arrangements commerciali conclusi sul piano bilaterale. Sono attualmente in vigore 40 di tali accordi, di validità generalmente pluriennale, che definiscono, oltre la natura e il volume delle merci, le condizioni generali e particolari nel quadro delle quali debbono effettuarsi gli scambi di beni e servizi.

L'esecuzione di tali accordi si effettua in base alle procedure fissate dalla politica commerciale dei singoli Stati membri, ciò che comporta ancora non poche disparità tra gli uni e gli altri per quanto attiene al maggiore o minor rigore delle restrizioni quantitative, all'importazione, all'estensione delle misure di liberazione e alla politica di esportazione.

Per questo motivo la Comunità ha promosso decisioni tendenti a permettere, in un primo tempo, la revisione di tali accordi in vista della loro progressiva armonizzazione con le direttive della politica commerciale comune, e, successivamente, la sostituzione degli accordi nazionali con accordi comunitari alla fine del periodo transitorio.

E' stata istituita inoltre una procedura di consultazione in sede comunitaria in vista dei negoziati commerciali con i paesi terzi che si è dimostrata di grande utilità per abituare tra l'altro la Comunità e gli Stati membri a considerare come materia di interesse comune le relazioni commerciali bilaterali con i paesi terzi.

Un'altra categoria di accordi bilaterali si è aggiunta in questi ultimi anni agli accordi commerciali propriamente detti con i Paesi dell'Est : si tratta degli accordi che generalmente riguardano la cooperazione tecnica, industriale e economica e che tendono a favorire realizzazioni comuni sui mercati dei paesi contraenti o di paesi terzi. L'esperienza di tali accordi è molto recente, ma si ha l'impressione che i paesi dell'Europa orientale siano molto interessati alla loro conclusione ed applicazione, sia per poter favorire l'evoluzione tecnica delle loro industrie, sia eventualmente per creare nuovi sbocchi sui mercati della Comunità per i prodotti di questa cooperazione.

4) La constatazione delle possibilità di sviluppo degli scambi ha progressivamente indotto gli Stati membri ad adottare misure gradualmente meno restrittive nel commercio con i Paesi dell'Europa orientale. Alle vecchie procedure degli affari di compensazione e di troc si sono sostituite

tuiti dapprima gli accordi di compensazione generale ed infine gli accordi di pagamento in valuta convertibile. Del pari al sistema pressochè generalizzato delle restrizioni quantitative all'importazione applicate mediante la limitazione dei contingenti, è succeduto un graduale e continuo aumento dei contingenti stessi, l'applicazione delle prime misure di liberazione e da ultimo, nel corso di quest'anno, l'estensione di tali misure da parte della Francia e della Germania ad un settore talmente vasto delle importazioni dai Paesi dell'Est che non è esagerato affermare che circa la metà delle importazioni possibili potrà d'ora innanzi effettuarsi senza limitazioni.

Naturalmente questa evoluzione non è ancora sincronizzata tra i vari Stati membri e mi sembra di poter dire in particolare che l'Italia si trova in questo momento alquanto indietro per quanto concerne la liberazione delle importazioni.

5) In effetti, tenuto conto che la tariffa doganale comune comprende complessivamente 1097 posizioni tariffarie, si è rilevato che la liberazione italiana verso i Paesi dell'Est interessa attualmente soltanto 200 posizioni tariffarie nei confronti di tutti i paesi in questione più 110 posizioni liberate soltanto nei confronti di taluni paesi Est. Queste misure concernono essenzialmente delle materie prime interessanti il mercato italiano.

La liberazione tedesca riguarda invece circa 650 posizioni tariffarie e, ad eccezione di un ridotto numero di prodotti agricoli, interessa principalmente i settori della chimica, della meccanica e delle industrie elettrotecniche. Le misure tedesche di liberazione sono però applicabili per il momento soltanto alla Bulgaria, alla Polonia, alla Romania e alla Ungheria.

La liberazione francese interessa invece 817 posizioni tariffarie, ripartite più uniformemente nei diversi settori merceologici, con limitazioni più rigorose soltanto nel settore agricolo e in quello tessile. Le misure francesi sono applicabili a tutti i Paesi dell'Est e alla Cina continentale.

I paesi del Benelux hanno adottato invece il sistema "Toutes licences accordées" che non è una liberazione in senso stretto, ma che implica il rilascio di licenze senza limitazioni se non intervengono turbative di mercato. Questo regime si applica a tutti i paesi dell'Est e interessa ben 1024 posizioni tariffarie, cioè praticamente quasi l'intera tariffa doganale.

Stante questa situazione è evidente che uno dei primi problemi

da risolvere sarà quello dell'armonizzazione delle misure di liberazione, da attuarsi bensì al livello più elevato possibile, ma con le necessarie garanzie di salvaguardia, soprattutto per quanto concerne i prezzi, e do po che sia stato fissato uno "hard core" per quei prodotti sensibili che sarà necessario sottoporre a una protezione comune, mediante applicazione di contingenti quantitativi unici per l'intera Comunità.

A questo fine delle proposte sono state già presentate o sono in corso di studio, mentre si applica anche nel campo della liberazione la procedura di consultazioni comunitarie prevista per i negoziati con i paesi terzi.

6) All'esportazione la politica degli Stati membri è di fatto uniformizzata mediante la soppressione pressochè completa delle restrizioni quantitative.

In questo settore il fenomeno che riveste attualmente maggior importanza è costituito dalla competizione in atto in sede internazionale in materia di crediti, per quanto concerne sia il loro volume che le condizioni alle quali i crediti stessi sono accordati. Si può dire che in questo campo l'Italia e la Francia hanno vedute più larghe e si trovano su posizioni più avanzate rispetto alla Germania che manifesta tuttora una certa reticenza.

Vorrei osservare a questo proposito che uno sviluppo incontrollato della competizione in materia di crediti, se può portare temporaneamente ad un incremento delle esportazioni, non può costituire una soluzione economicamente sana in una prospettiva di lunga durata: i paesi della Comunità hanno già fatto del resto delle esperienze probanti in questo campo con taluni paesi terzi.

Resta quindi da sottolineare che la tendenza ad allinearsi sulla concorrenza di altri Paesi può condurre al deterioramento progressivo per i Paesi della Comunità delle condizioni alle quali talune esportazioni possono essere effettuate. Inoltre, l'azione condotta per così dire in ordine sparso rischia di indebolire, considerevolmente la capacità contrattuale dei Paesi della Comunità, sia nel quadro di negoziati commerciali con i Paesi dell'Est, sia in occasione della conclusione di operazioni specifiche.

Per questi motivi la Comunità ha in primo luogo messo in atto una procedura di consultazioni in materia di crediti ed ha formulato successivamente varie proposte che possono riassumersi nella necessità di coordinare le politiche nazionali nei confronti dei Paesi dell'Est in que-

sto campo al fine di pervenire successivamente all'adozione di una posizione unica per la Comunità. In data recentissima è stato possibile raggiungere qualche risultato positivo, anche se parziale.

7) Nelle relazioni con i Paesi a commercio di Stato un posto non secondario spetta alla necessità di misure di difesa commerciale. In effetti non di rado sono offerti da questi Paesi dei prodotti i cui prezzi sono sensibilmente inferiori a quelli occidentali, anche tenuto conto delle differenze di qualità.

I Paesi della Comunità hanno elaborato, generalmente in tempi recenti, delle legislazioni nazionali concernenti la difesa commerciale. Esse tuttavia differiscono sensibilmente le une dalle altre ed hanno in taluni casi delle formulazioni di portata soltanto generale; negli altri casi esse si ispirano ai principi dell'articolo VI del GATT e sono per ciò stesso di difficile applicazione pratica nelle relazioni con i Paesi dell'Est.

Stante questa situazione, la Commissione in primo luogo ha proposto agli Stati membri di inserire delle clausole sui prezzi negli accordi commerciali con i Paesi dell'Europa orientale, al fine di predisporre un mezzo di azione nazionale più immediato e diretto in caso di pratiche anormali. Successivamente, essa ha proposto l'adozione di due regolamenti sulla difesa commerciale in generale e nei casi specifici di dumping e sovvenzioni, al fine di assicurare anche in questo campo la possibilità di una azione comunitaria univoca ed efficace. Tale regolamentazione dovrebbe svolgere principalmente un ruolo di scoraggiamento preventivo delle pratiche anormali da parte dei Paesi terzi e, in caso di necessità, una funzione repressiva da attuarsi eventualmente anche con misure di urgenza di carattere provvisorio.

Come ho già accennato a proposito della politica comune di liberazione, una azione comunitaria di salvaguardia relativa ai prezzi resterà comunque necessaria nei confronti dei Paesi dell'Est anche indipendentemente dall'entrata in vigore dei regolamenti generali sulla difesa commerciale.

8) Come sviluppo finale dell'azione comunitaria già svolta o prevista nei singoli settori della politica commerciale deve prevedersi infine la conclusione di accordi tra la Comunità come tale e i singoli Paesi dell'Est, nel quadro multilaterale in relazione al possibile inserimento di detti Paesi nel GATT, o sul piano bilaterale. In questa seconda prospettiva, è da prevedere che in occasione dei primi negoziati bilaterali la CEE potrà dichiararsi disposta ad accordare come Comunità ai Paesi dell'Est la clausola della nazione più favorita.

Al fine di preparare le future negoziazioni, le disposizioni che figurano attualmente negli accordi bilaterali degli Stati membri sono costantemente recensite e messe a raffronto dai servizi della Comunità, conformemente alle proposte elaborate nel 1964 per accelerare l'attuazione della politica commerciale comune nei confronti dei Paesi a commercio di Stato.

III Il futuro delle relazioni tra la CEE e i Paesi dell'Est è da inquadrare nelle prospettive generali di sviluppo della Comunità. Man mano che si concretizzano tali linee di sviluppo i Paesi terzi cercano le vie ed i mezzi per organizzare le loro relazioni con la Comunità come tale. Le soluzioni, e le vie scelte per raggiungerle, differiscono notevolmente tra loro in funzione delle diverse situazioni, economiche e politiche, che governano i rapporti dei Paesi terzi con la Comunità. Si tratta quindi di una ricerca condotta con criteri pragmatici, ma che non è perciò meno sistematica e continua. Dagli accordi di associazione a quelli di carattere puramente commerciale conclusi tra la Comunità e taluni Paesi terzi, si può passare al Kennedy Round ed ai contatti tra la CEE e alcuni Paesi dell'AELE, dell'America Latina e dell'Asia, per esemplificare le molteplici soluzioni finora attuate o in fase di sviluppo.

Fra i Paesi dell'Est la Polonia, oltre alla sua partecipazione al Kennedy Round, ha già stabilito dei contatti tecnici con la Comunità. La Cecoslovacchia svolge analoghe iniziative negoziando con la Comunità in sede di Kennedy Round, mentre si ha la sensazione che altri Paesi intendano preparare degli approcci seguendo vie non ancora definite. Ciò sembra dimostrare la forza di attrazione che la Comunità esercita in particolare sui Paesi dell'Est europeo e che certamente sarà di tanto maggiore quanto più essa si presenterà unita. Mi sembra quindi di poter concludere affermando che un'azione ancor più compatta della Comunità sarà non solo di vantaggio agli Stati che la compongono, ma potrà contribuire gradualmente, se improntata a spirito di comprensione, a creare un clima favorevole all'ulteriore miglioramento delle relazioni Est-Ovest.

SINTESI DELLA DISCUSSIONE

MARIO MONDELLO (intervento)

Liberalizzazione. Il fatto che gli italiani siano gli ultimi nella politica di liberalizzazione è da attribuire al fatto che essa non è stata ritenuta fino ad oggi più utile dell'attuale sistema ai fini del nostro sviluppo commerciale. Del resto esistono forme diverse attraverso i contingenti, ecc., per arrivare a risultati analoghi, e spesso sono poi le amministrazioni a definire l'ambito effettivo degli scambi decisi dalla classe politica e quindi la realizzazione di un certo indirizzo commerciale. E' facile infatti agli esponenti delle varie amministrazioni eludere le istruzioni superiori frapponendo ostacoli difficili da superare. Consultazioni reciproche. Procedono bene e da parte italiana, si è lieti di fornire tutte le informazioni per garantire la funzione informativa delle consultazioni stesse. Politica del credito. Occorre controllare la portata anche per non permettere alla controparte di non superare l'ambito delle proprie capacità di pagamento (il che non è però il caso dell'Europa orientale) e quindi porsi in difficoltà. Misure di difesa economica. Sono strumenti utili ma difficili da usare e quindi da tenere più come arma potenziale che altro. Aspetti politici del problema. In questo senso vale la pena di fare alcune osservazioni di carattere generale politico. "Questa mattina ho parlato soltanto degli aspetti economici dei nostri rapporti con l'Europa orientale. Ritengo che in genere l'interesse di questi nostri scambi, in quanto componente economica della nostra politica internazionale, vada inteso come una specie di braccio economico che dà ossigeno e respiro all'Italia, e quindi in genere alla comunità europea, per quello che porta di amicizia e di intese con quella regione. Naturalmente il problema sarà diverso quando la comunità entrerà in piena funzione e non si tratterà più della politica economica dell'Italia e di un altro paese membro, ma della prima o seconda potenza europea insieme alla Russia. Non c'è dubbio che allora si porranno problemi non solo economici. Si tratta comunque di una questione complessa e difficile anche per la cautela a cui si dovranno ispirare i nuovi principi.

La nostra preoccupazione oggi, sembra strano dirsi, è che i paesi dell'Europa orientale si sviluppino il meglio possibile. A noi non importa il loro sistema di regime. Noi pensiamo che se i paesi orientali riusciranno a superare alcune difficoltà inerenti al proprio sistema economico, a sviluppare le proprie economie e quindi a diminuire il dislivello esistente con l'occidente diminuirà anche il margine di pericolo e di tensione fra le due Europee. Non credo che il problema dei nostri rapporti

economici con quei paesi potrà esser visto come la somma dei rapporti economici oggi sostenuti da ogni nazione membro.

E' con tale spirito che la comunità dovrà affrontare già domani, non dico nel 1970 i problemi dei rapporti con l'Europa orientale. Un riequilibrio fra i due sistemi economici, determinato da una revisione sia a livello economico che sociale, di cui tutti hanno bisogno rafforzerà la causa della pace in Europa, mantenendo a ciascun paese le proprie caratteristiche ed originalità nazionali. Noi auspichiamo tale evoluzione, e, personalmente, ritengo che questo possa porsi come un grande obiettivo di pace e di sviluppo economico della comunità".

MARIO BONESCHI (intervento)

Due ragioni, una di urgenza e l'altra di importanza spingono a realizzare il più presto possibile una politica comune verso i paesi dell'Est. Vi è infatti il pericolo che nell'attesa del 1970, data alla quale dovrebbe avere inizio la politica comune, si consolidino una serie di politiche commerciali su base nazionale, destinate a rendere sempre più difficile l'integrazione comunitaria in questo campo. La comunità non ha colpa per i ritardi registrati nella preparazione di una politica commerciale comune, perchè siamo ancora nella fase in cui sono gli stati a fare la comunità e a dettare in concreto una politica. Il quadro entro cui operare esiste, secondo quanto definito dal trattato, solo che si mantenga la volontà di portare avanti una certa politica comunitaria nei confronti dell'Europa orientale.

Senza dubbio un grosso ostacolo allo sviluppo dei rapporti fra le due europee è caratterizzato dalla diversa ispirazione politico-economica caratteristica ai due sistemi; anche se non è da credere che dai rapporti fra le parti possano derivarne influenze negative ai principi della comunità. In questa situazione esiste la necessità più che mai viva di elaborare una serie di regole comunitarie, superando gli inconvenienti di una politica espressa dai singoli stati; l'avvio fin d'ora a una politica commerciale comune sarebbe una grande conquista, un elemento di solidificazione della comunità, di rafforzamento, con reciproco vantaggio nei rapporti fra le due europee.

PAOLO N. ROGERS (intervento)

Pur essendo un fautore deciso di una politica di liberalizzazione, non posso non preoccuparmi per le dichiarazioni del Dott. Ernst relative alla posizione "di coda" degli italiani nel processo di liberalizzazione. Se seguissimo il suo invito a procedere con più decisione in tal senso mi chiedo in quali condizioni la comunità verrebbe a trovarsi per negoziare con i paesi dell'est una volta avvenuta la liberalizzazione. Le disposizioni di salvaguardia indicate non costituiscono uno strumento sufficiente come base per i negoziati. Se quindi nel 1970 si dovesse dare inizio ai negoziati con il blocco dell'est mi chiedo quali possibili contropartite la comunità sarebbe in grado di ottenere dai paesi orientali.

ALTIERO SPINELLI (intervento)

Mi chiedo quali strumenti vengano predisposti, secondo quanto appare alla commissione di Bruxelles, in vista della scadenza del 1970. E' chiaro infatti che il problema dell'elaborazione di una politica orientale comune rappresenta uno dei nodi più grossi della politica comunitaria, all'origine di notevoli inquietudini nei vari paesi membri. In questa prospettiva come si pone la posizione della Germania Orientale, un paese di cui non si sa bene se possa essere o meno considerato il paese terzo? E come deve essere valutata la tesi avanzata dal Presidente Hallstein di mantenere alla comunità, nei rapporti con i paesi a commercio di stato, la possibilità di tener fermo una politica di contingenti?

WOLFGANG ERNST (replica)

E' difficile ovviamente fare delle previsioni per il 1970, soprattutto in una situazione di enorme fermento non solo fra i paesi dell'est, ma anche in quelli della comunità occidentale. In proposito comunque si possono esprimere alcuni punti di vista. "La nostra ipotesi di lavoro è per il momento duplice. Per cominciare riteniamo nell'interesse generale europeo una politica volta all'incremento del commercio fra le due regioni dell'Europa. Si tratta di una ipotesi di lavoro scelta con determinazione. Se avessimo pareri diversi dovremmo raccomandare iniziative diverse da quelle che raccomandiamo... Questo comporta una seconda ipotesi di lavoro relativa ai metodi da seguire per portare avanti tale politica. Naturalmente occorre operare tale scelta sulla base di un'analisi della situazione attuale. Ed è a questo proposito forse che le opinioni non

sono ancora del tutto chiare e definite. Noi sappiamo che si possono elaborare diversi sistemi per aumentare il commercio, e che diversi metodi di tecnici possono essere utilizzati per aumentare il commercio. La prova dell'inesistenza di un principio generale è che l'Italia, secondo quanto di recente constatato, pur non essendo più fra i primi della classe nel campo della liberalizzazione ha saputo aumentare il suo commercio con i paesi dell'Est più di ogni altro paese della comunità. L'Italia ha utilizzato il metodo che definirei tradizionale del bilateralismo e del contingentamento bilaterale..... Il che dimostra la possibilità di sviluppare il proprio commercio seguendo una politica ben intesa di contingentamento".

L'ostacolo maggiore comunque all'intensificazione degli scambi è da attribuire, secondo il nostro punto di vista, alle limitate disponibilità finanziarie di quei paesi e quindi alle limitate possibilità di acquisto sui nostri mercati. In una situazione di illimitati bisogni da parte di quei paesi, il problema non è quindi tanto quello di esportare sui mercati orientali, quanto di importare su quelli occidentali.

Una via d'uscita è quella dei crediti. "I crediti sono molto alla moda; ma si tratta di uno strumento la cui portata è stata enormemente esagerata perchè se si vogliono concedere crediti per favorire acquisti sul proprio mercato nazionale lo si può sempre fare. Purchè si tenga conto della possibilità che si trasformi in un regalo relativamente costoso, o venga rimborsato un giorno assai lontano. Ciascuno è in grado di fare in proposito i propri calcoli economici e politici; gli inglesi hanno cominciato a prolungare i termini di rimborso, come tutti ben sanno, i francesi li hanno seguiti, gli italiani, forse i primi della classe da questo punto di vista, hanno, come altri, esitazioni a procedere in tal senso. E' stato constatato che alcuni paesi dell'est hanno di propria iniziativa limitato il volume del proprio indebitamento, avendo presente la prospettiva di un necessario rimborso. Ritengo che anche da parte nostra dovremmo preoccuparci della data del rimborso, ove non fossimo pronti a massicce importazioni.

Vengo ora alla mia tesi principale, e cioè che i crediti non possono costituire a lungo termine una soluzione. Permettono solo di accantonare per un momento il problema e di rimandarlo al futuro; il che può essere necessario; ma si tratta di un metodo oggi largamente applicato che non rappresenta una via di uscita, perchè una soluzione positiva degli scambi si può avere solo comprando e vendendo allo stesso tempo. Naturalmente si potrebbe pensare a esportazioni verso gli Stati Uniti che equilibrino le importazioni dai nostri mercati ma si tratta di un'ipotesi che fa pensare al paradiso; e quindi a qualcosa che potrebbe non succedere, mentre potrebbe realizzarsi piuttosto il contrario.

A questo punto, naturalmente, bisogna poter aprire le frontiere nella misura in cui si vogliono spingere le vendite. E' la seconda ipotesi di lavoro. Naturalmente applicando entro certi limiti dei contingenti, perchè contingenti che vadano al di là delle proprie necessità equivalgono a liberalizzazione. E' un fatto comunque che il metodo della liberalizzazione è stato applicato negli ultimi tempi da molti paesi, perchè presenta grandi vantaggi. Sempre nella prospettiva di una maggiore apertura delle nostre frontiere alle importazioni, in particolare industriali, dai paesi dell'est, tale politica di liberalizzazione presenta vantaggi psicologici; non si potrà infatti accusarci di tener chiuse le nostre frontiere nel momento medesimo in cui vogliamo spingere le nostre esportazioni. Tutto questo dà la possibilità ai paesi orientali di scoprire certi prodotti tenuti fuori dai contingenti o da contingenti troppo ristretti. Allora si arriverà comunque ad aprire i nostri mercati ad altri prodotti. Mi sembra quindi difficile non voler adeguarsi ad una tendenza che si è già costituita in molti paesi. Bisogna comunque riconoscere che esistono difficoltà anche ad applicare tale sistema. Mi riferisco in particolare a quelli che sono stati chiamati i prodotti sensibili. Non credo infatti che i nostri economisti sarebbero molto contenti di veder sviluppare senza limitazioni le esportazioni di certi prodotti tessili. Naturalmente credo che sull'esempio di quanto gli inglesi e i membri più liberali della comunità hanno sempre considerato necessario si debba far dimostrazione di una certa prudenza nel regime delle restrizioni quantitative, il che ci permette di seguire da vicino l'evoluzione degli scambi..... Per questo mi sono permesso di far riferimento al sistema inglese, perchè sono gli inglesi che hanno applicato per primi il sistema di liberalizzazione, pur riservandosi un accordo limitato per i prodotti sotto contingente.

Il secondo problema posto molto a proposito è di importanza assai più generale. Nell'intervento del Dott. Rogers e di altri ci si è chiesto : che cosa si farà dopo aver tutto liberalizzato? Cosa succederà se il nostro mercato dovesse essere un giorno inondato da massicce esportazioni di prodotti che non abbiamo lasciato sotto contingente? La risposta mi sembra semplice : per cominciare la liberalizzazione concessa fino ad oggi dagli stati membri della comunità ha carattere autonomo e può essere revocata in ogni momento..... Nel caso di una vera catastrofe o di esportazioni che vadano contro ogni previsione la politica di liberalizzazione in teoria, in linea di diritto, e non in pratica potrebbe essere ripresa parzialmente o globalmente....

Come si porrà allora il problema, se tutto sarà stato liberalizzato e non vi sarà più niente da negoziare? Vi ricordo che gli Stati Uniti non hanno mai avuto accordi bilaterali anche se forse li avranno un giorno. Nel nostro commercio il 99 % non è più costituito da accordi bilaterali. Credo che la comunità abbia settecento accordi bilaterali, il che

è bene; sono certamente necessari; hanno un grande valore psicologico e un giorno forse ne avranno uno anche reale. Ma nel sistema del GATT non vi sono accordi bilaterali e nessuno pensa per fortuna di creare su base bilaterale dei contingenti relativi ai differenti prodotti da negoziare nel corso di un anno. E' certo comunque che nel caso dei rapporti con i paesi dell'est si tratta di una ipotesi di lavoro effettiva; si tratterebbe di una grande promessa e di un grande regalo, sull'esempio di quanto gli Stati Uniti fecero nell'ambito dell'OCDE. Essi applicarono infatti un sistema multilaterale accettando che da parte nostra si continuasse col sistema dei contingenti parziali, e del controllo bilaterale dei contingenti.

Si tratta naturalmente di una grande occasione offerta ai paesi dell'est, perchè senza alcuna illusione sul funzionamento di un sistema di pianificazione si arriva a dir loro : signori entrate nella nostra casa; sappiamo che la vostra casa ha due porte di cui non ne aprite che una, quella esterna, mentre chiudete l'altra che è quella della pianificazione. Sappiamo che potremo vendervi esattamente quello che volete comprare e null'altro.... Si è cercato per anni invano di convincerli ad acquistare altre merci oltre a quelle che intendevano comunque acquistare secondo quanto stabilito dalla pianificazione. Ma invano. Hanno bisogno di beni di investimento e non di profumi. Ne acquisteranno tutt'al più delle quantità minime e forse si arriverà a stabilire dei contingenti, ma non si tratta del consumatore, è lo Stato a decidere e lo Stato non compra che quello di cui ritiene di aver bisogno. In questa situazione la liberalizzazione si presenta come una scommessa di carattere economico e psicologico. Equivale a dire ai paesi orientali: siete voi a limitare le possibilità di scambio. Inoltre dà forse loro la possibilità e l'occasione, come del resto è stato sottolineato in numerosi altri interventi, di creare un sistema di scambi più ragionevole, che permetterà un giorno di commerciare in condizioni più razionali e più economiche di quanto non sia il caso oggi giorno. Queste idee non sono ancora quelle della politica comunitaria, nè oso dirlo della commissione o della comunità, ma rappresentano tuttavia un motivo ispiratore della politica della maggior parte degli stati membri; si spera in tal modo di poter aumentare gli scambi fermo restando che molte incognite restano aperte per il futuro".

Quanto al problema dell'elaborazione di una politica commerciale comune, si possono fare alcune considerazioni : "Sappiamo che i procedimenti di consultazione attualmente applicati non sono in grado di indicarci le tendenze della futura politica comunitaria, destinata ad essere altra cosa della somma di quattro politiche che si armonizzano. Dovrebbe trattarsi di una politica d'insieme della comunità e quindi di ben altra cosa che non la somma delle politiche nazionali. Tuttavia non crediamo che per il momento si possa far meglio di sviluppare queste procedure; ben inteso la commissione sarà ben felice se un giorno da parte di certi

stati membri verranno fatte pressioni per sviluppare i modi di cooperazione e di elaborazione della nuova politica. Siamo tutti d'accordo nel valutarla come una grande responsabilità. Una grande responsabilità che riguarda non solo i servizi tecnici o i membri della commissione, ma gli stati membri perchè spetta a loro in conclusione sviluppare una politica effettiva in questo settore....

Naturalmente tale preparazione, una volta arrivati alla fase nella quale il consiglio indicherà esattamente la via da seguire, implicherà per la commissione la possibilità di realizzare la linea politica usufruendo di molte facilitazioni nel campo tecnico. A quel momento infatti non ci si chiederà di fissare una serie di contingenti per la comunità ma piuttosto di applicare un regime di liberalizzazione, il che è tecnicamente molto facile considerata la possibilità di portare avanti delle consultazioni non appena gli stati membri o il consiglio lo decidano. Naturalmente è difficile prevedere le reazioni dei paesi dell'europa orientale di fronte alle prospettive di negoziati comunitari, visto che fino ad oggi essi non hanno ancora riconosciuto la comunità. Ma una volta entrate in vigore tariffe comuni esterne alcuni almeno di quei paesi cominceranno a negoziare a Ginevra con quella stessa comunità che non hanno riconosciuto; e un giorno firmeranno un accordo con la comunità. Per alcuni fermi ai principi della forma questo non sembrerà possibile. In effetti da parte di alcuni di questi paesi abbiamo ricevuto delle visite con grandi delegazioni, non per negoziare ma per un primo scambio di opinioni. Ci sono stati addirittura scambi di messaggi con un ente ritenuto non esistente, ma noi non siamo troppo formalisti. Attendiamo con molto ottimismo, e serenità di spirito, il risultato degli sforzi compiuti dall'altra parte per trattare con noi senza riconoscerci. In realtà non si tratta del vero problema. Se veramente per alcuni paesi ci saranno delle difficoltà a riconoscere la comunità e quindi a dare inizio a negoziati questo non sarà dovuto certo a problemi di natura tecnica. Esistono infatti, e già da parecchi anni, pronti nei nostri cassetti i progetti tecnici da applicare in tal caso.

E' stato posto il problema, dei rapporti con quella che viene chiamata alle volte Germania Orientale. Sapete molto bene che ufficialmente in Germania viene data verbalmente e negli scritti una diversa definizione di quei territori. Si tratta di un problema delicato e non potrei rispondere se non riferendomi a un testo preciso. Esiste un protocollo che fa parte del trattato di Roma nel quale vengono definite le condizioni nelle quali la Repubblica Federale tratta, ed ora faccio riferimento specifico al testo del protocollo, con i territori tedeschi nei quali temporaneamente non ha ancora applicazione la legge costituzionale della Germania. Mi riferisco alla formula utilizzata dai sei stati membri che hanno firmato il trattato di Roma. Credo che questa debba essere la risposta alle domande relative. Facciamo una deroga naturalmente parziale alle

regole del trattato a seconda di differenti settori; seguendo regole particolari. Come è stato detto questa mattina non si applica a questo commercio la tariffa esterna comune. Si tratta di problemi che non sfuggono certo alla attenzione della commissione. Speriamo che un giorno si arriverà ad una nuova definizione del problema nel contesto di una soluzione generale dei nostri rapporti con i paesi dell'Europa orientale nella convinzione generale che si tratta di una questione che va risolta di comune accordo con i paesi che vi sono più interessati."

APPENDICE

Prof. ZDENEK ORLICEK
dell'Istituto per il commercio estero cecoslovacco

I METODI PER STABILIRE IL RENDIMENTO
DELLE OPERAZIONI COMMERCIALI DELLE
SOCIETA' PER IL COMMERCIO CON L'ESTE
RO DEI PAESI SOCIALISTI

Signor Presidente, Signore, Signori,

permettetemi di sottolineare, innanzi tutto, il piacere di avere la possibilità di presentare, davanti a specialisti qualificati, alcuni problemi ed esperienze del settore del commercio estero socialista. Tuttavia, prima di iniziare a parlare della complessa e, per voi generalmente estranea, problematica del rendimento del commercio estero nelle condizioni di un paese socialista, vorrei tentare di definire questo settore specifico e di fissare il suo posto nella valutazione delle operazioni commerciali. Certo, il tempo relativamente limitato della mia esposizione, mi permetterà solo di fornire una breve spiegazione.

Certamente non è sfuggito alla vostra attenzione che le pubblicazioni dei paesi socialisti si occupano del rendimento e dell'efficienza del commercio estero. Qual'è il loro significato e quale il loro rapporto reciproco? Quando si chiariscono i concetti di efficienza e di rendimento del commercio estero ci si basa in generale sui principali compiti del commercio estero socialista. Essi debbono garantire sia alcune fondamentali proporzioni dell'economia nazionale, sia una buona utilizzazione dei vantaggi della divisione internazionale del lavoro nella realizzazione dei risparmi del lavoro sociale.

Anche se nella teoria e nella pratica del commercio estero socialista incontriamo spesso opinioni diverse per quanto concerne la classificazione di questi concetti, posso tuttavia definire l'efficienza del commercio estero con il rapporto fra i mezzi investiti (input), cioè fra la quantità di lavoro sociale necessario per la produzione delle merci esportate, e l'insieme dei risultati raggiunti (output). Un concetto più vasto è un'efficienza del commercio estero, che rifletta effetti sia economici che extra-economici (ad esempio sul livello culturale, ecc;). Gli economisti della Repubblica Democratica Tedesca distinguono per esempio fra effetto diretto del commercio estero che si esprime direttamente nel settore commerciale con l'estero, in risultati economici, ed effetto indiretto che ha riflessi sugli altri settori economici e sul bilancio generale dell'econo

mia nazionale; ciò è assai difficile da stabilire.

Il rendimento del commercio estero, che si inquadra nell'efficienza economica del commercio con l'estero, concerne l'aspetto del suo valore diretto; esso ha nell'ambito dello sviluppo dell'economia nazionale - così come la legge del valore nell'economia socialista - un certo delimitato ruolo che, nel nuovo sistema di direzione che viene gradatamente introdotto nei singoli paesi, continua ad approfondirsi.

Naturalmente la valutazione del rendimento del commercio con l'estero nella pratica dell'economia socialista ha alcuni tratti specifici, diversi dalle condizioni dell'economia di mercato. Ciò deriva soprattutto dal diverso carattere fino ad ora esistente del sistema interno dei prezzi spesso non comparabile con il livello e con i rapporti dei prezzi sui mercati mondiali; questi prezzi interni riflettono sia i costi di produzione e di distribuzione, che la politica economica dello stato (ad esempio della fissazione dei profitti, delle rimesse, del modo di stabilire i prezzi, ecc.). Attualmente in alcuni paesi sono in corso mutamenti fondamentali circa il sistema interno dei prezzi sulla base di quanto è contenuto ad esempio nella mia esposizione sul nuovo sistema di direzione del commercio con l'estero cecoslovacco.

Tuttavia fino ad ora, come è noto, il raffronto dei prezzi interni con quelli mondiali, o meglio con i prezzi raggiunti sui mercati esteri, non rivela assolutamente la convenienza per l'esportazione o l'importazione delle singole merci. Un costante controllo del rapporto fra prezzi esteri e prezzi interni, facilita tuttavia la valutazione dei vantaggi relativi ai tipi di merce; la scomposizione di tali prezzi e del rapporto fra i singoli elementi di calcolo, facilita una decisione economica più razionale. Un altro metodo è quello di impiegare il cosiddetto calcolo valutario; gli elementi che compongono il prodotto (cioè materie prime, materiali, ecc.) vengono valutati con i prezzi esteri e il totale viene confrontato con il prezzo che il prodotto può raggiungere all'estero.

Sembra che nel nuovo sistema perfezionato di direzione del commercio estero che si sta applicando in alcuni paesi, si avrà un avvicinamento dei rapporti e dei livelli dei prezzi interni con quelli esteri e in questo modo quindi anche una più chiara espressione del rendimento dell'esportazione e della importazione; le conseguenze economiche che ne derivano dovranno ripercuotersi ancor più intensamente sulle imprese di produzione e sulle società per il commercio con l'estero.

Permettetemi ora di tratteggiare brevemente il quadro, in cui maggiormente si svolge la valutazione dell'efficienza e del rendimento del commercio con l'estero. Attualmente ci occupiamo in prevalenza della co

siddetta indagine dell'efficienza del commercio estero che si basa sulla capacità di produzione esistente e sulle possibilità fornite dalle materie prime e che tiene conto soprattutto dei costi di produzione. L'indagine di prospettiva dell'efficienza del commercio estero è collegata alla valutazione degli investimenti che sono stati progettati e si tiene conto anche della necessità delle spese di investimento.

Dobbiamo rispondere anche alla questione di qual'è la materia di valutazione dell'efficienza e del rendimento dell'esportazione e importazione. Possono esserlo il commercio estero nel suo insieme, nella sua struttura merceologica o territoriale, oppure il rendimento e l'efficienza delle operazioni commerciali svolte dalle società per il commercio con l'estero, ecc. Vogliamo però dedicare la nostra attenzione ai due campi più importanti dei quali si occupa maggiormente la teoria e la pratica nei paesi socialisti:

- in primo luogo l'indagine sull'efficienza e sul rendimento delle partite di esportazione e importazione o di gruppi di partite, dove si tratta sia di modificare la struttura merceologica del commercio estero, della produzione e del consumo, sia di aumentare la produttività e migliorare l'organizzazione di lavoro nella produzione e nella distribuzione.
- in secondo luogo l'indagine sull'efficienza e sul rendimento delle operazioni commerciali con le quali si valutano i risultati ipotetici e reali dei singoli acquisti e vendite e del loro insieme, e cioè l'insieme dei fattori che li influenzano sia dal punto di vista della produzione, che - soprattutto - sul piano del commercio con l'estero.

Mentre nel primo caso le analisi e le decisioni possono essere svolte sia a livello centrale, che a livello di impresa a seconda che si tratti di una soluzione di macro oppure di micro-struttura, nel secondo caso che concerne le operazioni commerciali ciò riguarda naturalmente solo le imprese. Il diverso procedimento in ambedue i campi di indagine, è anche in rapporto con il sistema di sfruttamento dei risultati, nella preparazione dei piani per il commercio con l'estero e per l'attività operativa.

Sofferamoci dunque ora più a lungo sulla problematica della valutazione dell'efficienza e del rendimento economici delle partite esportate e importate e dei gruppi di tali partite. Il metodo fondamentale di indagine è quello di confronto, sulla base di un'adatto sistema di criteri e di indici economici, vale a dire sia fra singoli tipi di merci, singole zone, sia in relazione al livello mondiale. Si tiene conto non solo di un dato stato di cose, ma anche della dinamica di sviluppo e si seguono almeno gli indici fondamentali nell'arco di tempo della prospettiva. Il livello

e lo sviluppo dell'efficienza del commercio con l'estero rappresentano certo un complesso processo di un insieme relativamente grande di rapporti in campo interno ed estero. Perciò anche il loro esprimersi è assai complicato e debbono venir trovati con l'aiuto del menzionato sistema di criteri e di indici. L'aspetto fondamentale, nel giudicare sulla vantaggiosità delle partite di esportazione e di importazione, è normalmente quello del valore, anche se esso non costituisce in tutti casi il criterio decisivo.

Prima di procedere all'esposizione dei metodi per questa valutazione, permettetemi di fare un breve cenno alla storia recente: l'elaborazione della teoria e dei metodi per l'indagine sull'efficienza e sul rendimento del commercio con l'estero socialista, ha inizio verso la metà degli anni cinquanta. Questi problemi hanno attratto, in misura crescente, l'attenzione degli economisti soprattutto di quei paesi socialisti per i quali il commercio estero ha un'importanza eccezionale per l'economia nazionale, cioè soprattutto della Cecoslovacchia, Ungheria, Polonia e Repubblica Democratica Tedesca, ma anche degli altri paesi. L'andamento dell'indagine si sviluppa in alcune tappe, che corrispondevano sia al livello dell'indagine teorica, sia all'urgenza con la quale si aveva bisogno dei risultati di tale indagine. In particolare si prestava attenzione, in primo luogo, all'elaborazione e al significato economici dei singoli indici, soprattutto quelli di valore, che venivano perfezionati gradualmente. Sempre più profondamente si affermava l'idea che nel corso di queste analisi si dovesse compiere un'indagine complessiva e approfondire la collaborazione fra imprese di produzione e società per il commercio con l'estero.

Si può dire che i sistemi degli indici usati per l'efficienza e il rendimento del commercio estero - i cui termini, numero e talvolta, anche costruzione formale sono diversi nei singoli paesi - hanno caratteristiche comuni e che è possibile definirli grosso modo come lo ha fatto ad esempio una pubblicazione della segreteria della Commissione Economica per l'Europa "Economic Planning in Europe". I dettagli sul procedimento nei singoli paesi si possono ricavare dalle riviste Zahranicni obchod (Cecoslovacchia), Kozgazdasagi Szemle (Ungheria), Handel Zagraniczny a Gospodarka Planowa (Polonia), Der Aussenhandel (RDT) Vnesnaja trgovlja (URSS), ecc.

Nella maggior parte gli indici di rendimento esprimono il rapporto fra il valore della merce esportata o importata nei prezzi raggiunti sui mercati esteri in unità valutaria e fra il valore dei prezzi all'ingrosso oppure dei costi di produzione e di distribuzione interni. Questi indici vengono elaborati in diverse forme in modo da facilitare una valutazione valutaria dell'intero processo di produzione o solo delle sue singole

fasi (indici di fase); tali forme contemporaneamente facilitano anche l'eliminazione di taluni fattori che distorgono i risultati della valutazione.

Gli indici di valutazione del materiale (o di esigenza del materiale) esprimono, sulla base dei prezzi esteri, il grado di valutazione valutaria delle materie prime e dei materiali importati e anche consumati in totale.

Per quanto riguarda l'importazione si può considerare, come indice fondamentale del valore, il confronto dei costi, considerata la variante della produzione nazionale e la variante di importazione del prodotto, dove si misurano i costi per una esportazione equivalente, vale a dire i costi della merce di esportazione necessaria per ottenere la valuta occorrente.

La ricerca dell'efficienza degli investimenti collegati al commercio estero riguarda le capacità di produzione destinate, del tutto o in parte, all'esportazione e gli investimenti di contro-importazione che sostituiscono alcune delle importazioni finora esistenti. Qui si tiene conto anche del rapporto del rendimento valutario nei confronti dei costi degli investimenti e ciò sia solo nell'ultima fase di elaborazione del prodotto, oppure anche includendo gli investimenti indiretti e provocati.

Considero utile sottolineare nuovamente che la maggior parte di questi indici non esprime in una merce, in sè e per sè, la vantaggiosità nell'esportazione. La loro forza probante ha dunque un carattere prevalentemente relativo e permette la creazione di un certo ordine parziale di vantaggiosità dei tipi determinati di merce. Per eliminare le influenze che distorgono i differenti livelli dei prezzi nei vari mercati (per esempio in quelli in clearing), si utilizzano i cataloghi dei prezzi e le tabelle dei cambi (cosiddette territoriali).

Questi metodi tradizionali per controllare l'efficienza e il rendimento del commercio con l'estero, possono essere utilizzati sia a livello delle società per il commercio estero e delle imprese di produzione per fini operativi durante la preparazione del piano, sia a livello centrale, naturalmente col necessario adattamento dei criteri.

In questa tappa degli indici speciali di efficienza dell'esportazione, dedotti dai diversi criteri parziali, si lega attualmente il tentativo di stabilire macromodelli universali che includano l'esportazione e anche la importazione e che debbono essere dedotti dal modello progettato. Vorrei sottolineare naturalmente che per ora si tratta essenzialmente di considerazioni in campo teorico-metodologico, verificate solo parzialmente nel corso delle esperienze economiche.

Un modellamento matematico dovrebbe facilitare l'espressione quantitativa dei miglioramenti raggiunti sui mercati esteri in unità valutarie e fra il valore dei prezzi all'ingrosso o previsti con l'uso di indici qualitativi. Il collegamento del commercio estero all'insieme della teoria economica interna e, in pratica, alle teorie economiche di tutti i paesi partners comporta una enorme quantità di possibili varianti. I metodi matematici e la moderna teoria di calcolo sono adattati in modo da poter risolvere tutta questa complessa problematica.

Siamo qui interessati sia alla posizione del commercio estero nell'equilibrio dei rapporti fra le singole categorie nel corso dell'analisi strutturale, sia alla cosiddetta optimalizzazione del commercio estero che applica il metodo della programmazione lineare. Il loro scopo è di stabilire, sulla base di metodi matematici, le migliori proporzioni possibili della produzione, esportazione e importazione dei singoli prodotti che faciliteranno il ricavato di un massimo introito di valuta con costi minimi e che faciliteranno inoltre un miglioramento della struttura mostrando la direzione territoriale più razionale per il commercio estero. Certamente vi sono qui numerosi fattori limitativi coi quali occorre correggere i risultati dei calcoli.

Ai metodi di optimalizzazione del commercio estero attualmente è stata prestata attenzione soprattutto in Polonia, Ungheria, Repubblica Democratica Tedesca e, ultimamente, anche in Cecoslovacchia. Nel campo di attuazione della programmazione lineare ci troviamo di fronte, alle prime opere, attorno al 1960. I modelli di optimum nel commercio estero vengono mutati nella maggior parte in più brevi periodi e elaborano, o il processo di divisione di date speci di merci nei singoli mercati, o la scelta della struttura merceologica della produzione, dell'importazione ed esportazione di gruppi omogenei di prodotti.

E' stato elaborato e verificato nel modo migliore, sia sul piano metodologico che pratico, il modello di optimum della struttura territoriale che era stato progettato e successivamente sviluppato dagli economisti ungheresi e da quelli tedeschi. Questi differenti modelli, nella forma e nel contenuto si somigliano sia per quanto riguarda i limiti sia per quanto riguarda la formulazione della loro funzione. Troviamo alcune differenze nella dimensione dei modelli (il modo di realizzare i raggruppamenti) e nel legame dei diversi livelli. L'obiettivo in sostanza è formulato in modo tale che la spartizione della merce deve conseguire il massimo risultato economico ferme restando le limitazioni di produzione e di mercato.

L'optimum merceologico-territoriale comprende l'intero complesso della struttura dell'economia nazionale e del suo rapporto con il com-

mercio estero. Il primo esperimento di formulare un modello di optimum merceologico-territoriale, è il modello sintetico di pianificazione a breve termine, proposto dall'economista polacco A. Trzeciakowski. Modelli parziali di optimum merceologico-territoriale, che comprendono l'esportazione o l'importazione, sono stati elaborati o sperimentati in Ungheria e nella Repubblica Democratica Tedesca. Tali modelli seguono, oltre all'optimum della struttura territoriale, anche il processo di scelta della struttura della merce dal punto di vista del livello dei costi nazionali; comprendono inoltre le condizioni della produzione nazionale per l'esportazione e cioè, ad esempio, i limiti della capacità di produzione, della mano d'opera, delle risorse naturali, ecc. Nel modello polacco i costi minimi per la realizzazione di un compito determinato, rappresentano un criterio di scelta della variante ottimale; un altro criterio è rappresentato dall'introito netto di valuta e dal profitto calcolato (che certo non è possibile identificare con il profitto reale). Il modello sintetico della struttura merceologico-territoriale per l'intero commercio con l'estero, per ora non è stato verificato sperimentalmente nella sua piena dimensione. Sono disponibili taluni risultati del modello totale di struttura territoriale del commercio estero polacco dal 1965.

Nell'applicazione dei modelli di optimalizzazione del commercio estero, naturalmente emergono diverse difficoltà che tuttavia non escludono la possibilità di una optimalizzazione. Al contrario le risultanze dei calcoli sperimentali hanno confermato il loro apporto soprattutto nel fatto che facilitano il raggiungimento di risparmi economici, soddisfano alla richiesta di accedere alla valutazione in un modo completo e danno nuovi aspetti ai complessi rapporti del commercio estero.

Desidero scusarmi, signore e signori, per questa mia esposizione di carattere prevalentemente teorico-metodologico, non facilmente accessibile in una esposizione. Ho cercato soprattutto di cogliere l'aspetto economico della problematica e di chiarire il processo della prassi economica oltre ad alcune idee e intendimenti degli economisti per il commercio estero socialista.

Nella seconda parte vorrei occuparmi dei modi di valutazione della vantaggiosità delle operazioni commerciali concrete o, come diciamo anche, dell'efficienza e del rendimento nella realizzazione del commercio estero. Con questo intendiamo, almeno in Cecoslovacchia, particolarmente l'attività degli organi preposti al commercio con l'estero e dunque, prevalentemente, alla sfera della circolazione. Nel confronto con altri pro -

blemi, ad esempio con la citata questione di una razionale struttura dell'esportazione e importazione, con la questione dell'influenza sulla produzione ecc., la problematica di cui mi occuperò ora ha un minore significato. Nonostante ciò, rappresenta tuttavia sul piano finanziario una certa percentuale annua sul totale del commercio con l'estero. Occorre qui vedere le connessioni con l'efficienza e il rendimento della struttura dell'esportazione e dell'importazione che può aumentare o diminuire i risultati delle operazioni commerciali; occorre inoltre vedere i legami con i fattori politico-commerciali e con altri, i collegamenti con la pianificazione del commercio estero nella fase di preparazione del piano, del suo adempimento, e, anche, della sua valutazione economica; occorre infine vedere anche i legami con tutti i fattori di circolazione soprattutto nel campo delle spese di trasporto e delle altre spese.

Sul risultato finale di ogni singola operazione commerciale e delle sue diverse sintesi viene deciso, come si sa, già nell'analisi preliminare delle condizioni date. L'attività di studio fa indubbiamente parte dei presupposti fondamentali per realizzare con successo le operazioni commerciali. Si tratta in questo caso dei dati fondamentali sulla merce, della scelta del partner commerciale e dei metodi commerciali, che è importante soprattutto nei rapporti con i paesi non socialisti, in primo luogo da un punto di vista delle possibilità di risparmio concernenti le spese di distribuzione. Nel commercio con i paesi socialisti è chiaro il problema del partner commerciale nell'uso del sistema commerciale prevalentemente diretto.

Nella ricerca delle vie per una più alta efficienza e rendimento della esportazione e importazione, un significato decisivo ha la documentazione sui prezzi che rappresenta anche la base di creazione e uso del sistema degli indici per valutare la qualità dell'attività svolta dagli organi per il commercio estero. In questo quadro si inseriscono come problemi principali, le specie di prezzi ed i problemi ad essi collegati, la questione del confronto, specie e qualità della documentazione dei prezzi e la sua analisi. Una documentazione tecnica della concorrenza, facilita il confronto della qualità dei prodotti di esportazione e, in questo modo, anche l'influenza sui risultati economici delle operazioni commerciali; si tratta di valutare così i parametri tecnici ed i gradi qualitativi, con l'intento di trovare differenze di prezzi oggettivamente dimostrabili, fornite da una diversa qualità della merce.

La comprensione dell'aspetto qualitativo dell'attività degli organi per il commercio estero, non è certamente semplice; nel corso della valutazione delle operazioni commerciali agisce, come ho già detto, soprattutto la diversità nella creazione dei prezzi e la limitata possibilità di confronto dei prezzi nella documentazione tecnica e sui prezzi. Si tratta

qui del modo con cui vengono creati i prezzi interni, che è diverso dal modo con cui nascono i prezzi sui mercati esteri e con i quali si imbattono le società per il commercio con l'estero e sulla base dei quali comprano e vendono. Mentre infatti i prezzi di esportazione e importazione nascono dall'azione delle forze di mercato fra società per il commercio estero e partners esteri, i prezzi interni, intanto, erano in gran parte influenzati dagli organi centrali. La loro azione deriva dai principi della economia pianificata; anche se tengono conto dei costi, quando vengono fissati si tiene conto anche di altri aspetti (ad esempio della funzione di stimolo, ecc.). Ci si basa di solito sul principio che debbono essere stabiliti allo stesso livello, quando si tratti di merci eguali o comparabili per la loro qualità e specie, senza tener conto dell'origine. I regolamenti per stabilire i prezzi interni sono naturalmente diversi, nei differenti paesi socialisti. Per quanto concerne l'azione dei prezzi interni nell'ambito del sistema perfezionato di direzione dell'economia nazionale, in alcuni paesi verranno apportati taluni mutamenti in rapporto al commercio estero di cui mi occupo in una esposizione particolare.

Nelle condizioni finora esistenti di formazione interna dei prezzi e di diversa situazione all'estero, tali rapporti vengono seguiti e valutati sulla base degli indici di valore che, nella sostanza, non si differenziano dai criteri di efficienza e rendimento della struttura dell'importazione e esportazione; i dati inseriti sono naturalmente adattati alla necessità di valutazione della concreta operazione commerciale nel corso dell'attività operativa. Si tratta dei citati rapporti fra valore della merce nei prezzi raggiunti sui mercati esteri, e valore dei prezzi o costi interni; egualmente si segue la valutazione del materiale per quanto riguarda le valute, particolarmente del materiale importato e di quello contenuto nei prodotti esportati.

Un altro criterio, naturalmente, sta nel confronto con i prezzi di concorrenza, cioè con i prezzi - per una merce uguale o contrattabile - che raggiunge la concorrenza su un determinato mercato. E' possibile utilizzare lo sviluppo di questo fondamentale rapporto sia per l'analisi economica dei risultati delle operazioni commerciali, che nel corso della creazione dei prezzi di offerta o di domanda.

Mi sono occupato finora del problema più importante nella valutazione delle operazioni commerciali e cioè dal punto di vista dei prezzi e delle relazioni di cambio, raggiunti per le singole specie di merci e di paesi. Un altro importante criterio, nella valutazione di una operazione commerciale, è la rapidità di vendita delle partite di giro nel commercio estero; si tratta del tempo di movimento della merce dal fornitore all'acquirente, del rilascio e dell'invio dei documenti di compensazione e, infine, di ritorno, eventualmente del ritmo di rimessa delle valute

a seconda delle condizioni di pagamento previste dal contratto.

Un ultimo aspetto rilevante nella valutazione delle operazioni com
merciali, è quello dei costi della circolazione. Ne fanno parte i costi di
retti conteggiabili nelle singole operazioni commerciali (ad esempio le spe
se di trasporto, di assicurazione, di provvigione, ecc.) e le spese di co
sto (come i salari, i viaggi di servizio, e altre). Il loro livello e la lo
ro struttura sono influenzati da tutta una serie di fattori oggettivi (ad e
sempio la distanza dei mercati, le condizioni di trasporto, il tipo della
merce, ecc.) o soggettivi (capacità di assolvere ai compiti di esportazio
ne o importazione con spese minime).

Tutti i menzionati criteri di valutazione dell'efficienza e del ren
dimento delle operazioni commerciali, si riflettono naturalmente sui ri
sultati economici ottenuti dalle società per il commercio estero e debbo
no avere una sempre maggiore incidenza economica sulla base dei pre
supposti del nuovo sistema di direzione del commercio con l'estero - sul
l'organizzazione interna dei fornitori e degli acquirenti. In tal modo la
complessiva valutazione della vantaggiosità di una operazione commercia
le, si approfondisce con un peso ancora maggiore sul risultato economico
e con un maggior interessamento materiale dei dipendenti delle società
per il commercio estero e di quelli delle imprese di produzione.

COMMERCIO ESTERO ITALIANO CON I PAESI EUROPEI A COMMERCIO DI STATO

(Valori assoluti in milioni di lire)

	<u>1960</u>	<u>1961</u>	<u>1962</u>	<u>1963</u>	<u>1964</u>
					(primi 10 mesi)
a) <u>U. R. S. S.</u>					
Ns. Importaz.	76.655	92.815	103.534	109.866	76.996
Ns. Esportaz.	49.092	55.863	61.487	71.457	42.304
S a l d i	- 27.563	- 36.952	- 42.047	- 38.409	- 34.692
b) <u>Albania</u>					
Ns. Importaz.	276	356	826	1.144	896
Ns. Esportaz.	1.343	3.114	611	1.359	1.048
S a l d i	+ 1.067	+ 2.758	- 215	+ 215	+ 152
<u>Bulgaria</u>					
Ns. Importaz.	8.542	10.506	9.957	15.736	10.987
Ns. Esportaz.	4.992	5.961	8.324	10.412	13.494
S a l d i	- 3.550	- 4.545	- 1.633	- 5.324	+ 2.507
<u>Cecoslovacchia</u>					
Ns. Importaz.	11.450	18.034	20.598	25.342	19.193
Ns. Esportaz.	10.566	16.333	16.974	13.374	17.532
S a l d i	- 0.884	- 1.701	- 3.624	- 11.968	- 1.661
<u>Germania Orientale</u>					
Ns. Importaz.	9.011	8.939	7.148	7.683	7.874
Ns. Esportaz.	4.395	6.744	4.899	8.019	6.322
S a l d i	- 4.616	- 2.195	- 2.249	+ 336	- 1.552
<u>Polonia</u>					
Ns. Importaz.	23.071	24.379	28.493	35.595	26.639
Ns. Esportaz.	12.714	18.484	17.505	21.134	15.274
S a l d i	- 10.357	- 5.895	- 10.988	- 14.461	- 11.365

	<u>1960</u>	<u>1961</u>	<u>1962</u>	<u>1963</u>	<u>1964</u> (primi 10 mesi)
<u>Romania</u>					
Ns. Importaz.	19.699	25.939	22.144	38.837	28.656
Ns. Esportaz.	10.185	14.539	23.230	26.166	23.087
S a l d i	- 9.514	- 11.400	+ 1.086	- 12.671	- 5.569
<u>Ungheria</u>					
Ns. Importaz.	11.853	10.915	14.406	30.688	22.675
Ns. Esportaz.	14.107	13.902	14.510	16.600	15.350
S a l d i	+ 2.254	+ 2.987	+ 104	- 14.088	- 7.325
<u>Totale b)</u>					
Ns. Importaz.	86.902	99.068	102.746	155.025	116.920
Ns. Esportaz.	58.302	79.077	85.452	97.064	92.107
S a l d i	- 28.600	- 19.991	- 17.294	- 57.961	- 24.813
<u>Jugoslavia</u>					
Ns. Importaz.	50.130	46.814	60.480	101.212	71.440
Ns. Esportaz.	65.852	87.627	66.773	70.807	90.079
S a l d i	+ 15.722	+ 40.813	+ 6.293	- 30.405	+ 18.638
<u>Importaz. ital. da tutto il mondo</u>					
	2.953.202	3.264.024	3.791.834	4.711.994	3.827.178
<u>Esportaz. ital. verso tutto il mondo</u>					
	2.280.243	2.617.346	2.915.572	3.154.117	3.065.417
S a l d i	-672.959	-646.678	- 876.262	-1.557.877	- 761.761

L'ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI

L'I.A.I. è un Istituto privato e indipendente, costituito al fine di promuovere, come dice l'articolo primo dello Statuto:

"...la conoscenza dei problemi della politica internazionale, mediante studi, incontri, pubblicazioni e altrimenti allo scopo di contribuire ad accrescere le possibilità di una evoluzione di tutti i paesi del mondo verso forme di organizzazione sovranazionale, verso le libertà democratiche, verso il progresso economico e la giustizia sociale".

E' stato fondato nell'estate del 1965 per iniziativa del Centro Studi della Fondazione A. Olivetti, dell'Associazione di cultura e politica "Il Mulino" del Centro Studi "Nord e Sud", con il patrocinio della Fondazione A. Olivetti.

COMITATO DIRETTIVO

Luigi AMIRANTE
Vittorino CHIUSANO
Francesco COMPAGNA
Mario DEL VISCOVO
Leopoldo ELIA
Massimo FICHERA
Aldo GAROSCI
Roberto GUIDUCCI
Ettore MASSACESI
Nicola MATTEUCCI

Pietro MERLI-BRANDINI
Gianni MERLINI
Alberto MORTARA
Guglielmo NEGRI
Gianlupo OSTI
Paolo ROGERS
Aride ROSSI
Umberto SERAFINI
Altiero SPINELLI
Alfonso STERPELLONE

COMITATO ESECUTIVO

Mario DEL VISCOVO
Massimo FICHERA
Aldo GAROSCI
Ettore MASSACESI

Umberto SERAFINI
Altiero SPINELLI
Alfonso STERPELLONE

COMITATO FINANZIARIO DEI GARANTI

Giovanni AGNELLI
Carlo CARACCILO
Amulio MANCUSI
Nicola PIGNATELLI

Giandomenico SERTOLI
Tito STADERINI
Bruno VISENTINI

Direttore : Altiero SPINELLI
Segretario : Gerardo MOMBELLI
Tesoriere : Massimo FICHERA

iai - documentazioni - n. 3 - ottobre 1966

L. 2000

l'istituto affari internazionali ha sede in viale mazzini 88

tel. 315.892 - 354.456

ROMA