

Problemi dei contingenti all'importazione*

La politica di protezione dalla concorrenza internazionale del nostro paese, oggi in massima parte demandata alla CEE o comunque concordata in tale sede, si avvale essenzialmente del sistema comunitario dei dazi doganali sul valore dei prodotti importati e dei prelievi variabili sulle importazioni agricole. Esiste poi un insieme di strumenti di politica commerciale, in genere riuniti sotto l'etichetta di barriere non tariffarie, tra i quali è prevalente il sistema di restrizioni quantitative all'importazione, introdotte molti anni fa soprattutto nei confronti dei paesi socialisti e del Giappone.

Complessivamente, il valore alla frontiera delle merci sottoposte a restrizione era nel 1976 circa il 3% delle nostre importazioni totali. Per l'insieme dei paesi a commercio di Stato, dei 2.200 miliardi di lire d'importazione nel 1976, circa 660 (il 30%) sono entrati sotto restrizioni quantitative di qualsiasi tipo. Solo il 10% del totale delle importazioni di tali paesi è gestito direttamente dall'Amministrazione centrale, il rimanente essendo a dogana controllata. Le importazioni dal Giappone rappresentano solo l'1,3% del totale delle nostre importazioni, e il valore della merce che entra sotto restrizione rappresenta solo il 4% degli acquisti da quel paese. Naturalmente, quanto più i contingenti sono restrittivi tanto maggiore tende ad essere il loro effetto protettivo, nonché la rendita per unità di merce importata; è in tale ottica che, in particolare, va vista la scarsa rilevanza delle merci giapponesi contingentate.

La gestione di un sistema di contingenti crea essenzialmente due problemi. Innanzitutto, occorre determinare il *livello* appropriato del contingente, cioè del volume delle importazioni di un dato prodotto che si intende consentire. Vanno quindi scelti i criteri con i quali ripartire tra gli aspiranti acquirenti il prodotto contingentato. Tra i vantaggi del contingentamento rispetto ai dazi c'è soprattutto la *certezza* dell'effetto di limitazione del valore delle importazioni.

* Gli autori, nel ringraziare Giorgio Clemente per i suoi utili suggerimenti, sottolineano che le opinioni espresse in questo articolo sono strettamente personali.

Per i produttori nazionali della merce contingentata, un altro vantaggio è che il livello di protezione, oltre ad essere spesso superiore a quello medio delle tariffe doganali, è difficilmente quantificabile. Infatti, la sua stima mediante "l'equivalente tariffario" del contingente (corrispondente alla tariffa percentuale che determinerebbe lo stesso volume di importazioni) non è in genere di semplice computo, dipendendo dal livello e dalla elasticità della domanda e dell'offerta interna e dall'elasticità dell'offerta estera per la merce contingentata.

Quanto agli svantaggi dei contingenti, va ricordato che, mentre con un dazio la diminuzione delle importazioni si accompagna ad un aumento di gettito fiscale, con un contingente si tende generalmente a determinare una rendita in favore degli assegnatari di licenze. A tale rendita possono essere connessi fenomeni di spreco e di redistribuzione; per esempio, si potrebbe avere un maggiore esborso valutario qualora vi fosse un declino di efficienza degli importatori, insieme ad alti costi amministrativi, pubblici e privati.

Questo articolo non intende esaminare l'opportunità di variare o meno il livello di alcuni dei nostri contingenti. (I negoziati in corso in sede GATT per il *Tokyo Round* suggeriscono peraltro di non ridurre "motu proprio" la protezione accordata alla produzione nazionale). Esso si limita ad analizzare nei suoi aspetti economici, giuridici e pratici la complessità del problema della ripartizione delle licenze di importazione tra gli operatori nazionali, problema inevitabile ogni qual volta si faccia ricorso a restrizioni quantitative. Nella prima parte si riassumono le principali differenze tra contingenti e dazi doganali. Nella seconda si riesaminano le formule adottate fino ad oggi in Italia e si accenna ai criteri impiegati dagli altri paesi CEE. Nella terza si indicano gli obiettivi ritenuti prioritari in materia per la Pubblica Amministrazione, si mettono in evidenza i principali difetti del sistema vigente e si propongono alcune modifiche.

I. Contingenti e dazi doganali

Sia un dazio sul prezzo di acquisto all'estero di una merce, sia una restrizione quantitativa all'importazione della stessa determinano, in generale, un effetto protettivo consistente nell'aumento del prezzo relativo della merce all'interno del paese rispetto al prezzo esistente sui mercati mondiali. A meno che qualcosa non impedisca l'aggiustamento dei prezzi, infatti, ci si muove in su lungo la curva di

domanda "derivata" per la merce di importazione, ottenuta sottraendo l'offerta interna dalla domanda interna. La tariffa determina un incameramento pubblico della differenza venutasi a creare tra il prezzo a cui l'importatore vende al circuito commerciale interno e quello, più basso, a cui compera sui mercati esteri (dedotti i costi di trasporto e il normale livello di spese di commercializzazione e di profitto). Il contingentamento, invece, quando non sia accompagnato da qualche forma di prelievo fiscale, lascia normalmente tale rendita nelle mani dell'importatore. Sorge di conseguenza, e cresce col crescere della rendita, il problema della ripartizione del contingente tra gli importatori.

La rendita unitaria (rendita per unità di merce importata) può essere stimata come la differenza tra il prezzo estero, inclusivo del costo di commercializzazione, e quello a cui la merce importata viene immessa dall'importatore sul mercato interno.¹ La rendita unitaria è tanto più elevata quanto più ampia e inelastica è la domanda interna per la merce in questione e quanto minore è la quantità di merce importabile sotto contingente.² Le merci contingentate nel nostro paese rappresentano normalmente una quota molto piccola del consumo interno delle merci in questione; il prezzo interno può quindi essere considerato un dato, il che facilita la stima della rendita associata alla licenza di importazione. Un fenomeno di rendita ha luogo anche nei casi di *contingenti tariffari*. Questi si hanno quando, per un prodotto sottoposto alla tariffa esterna comunitaria, si abbatte a zero oppure si riduce il dazio o il prelevamento per un quantitativo limitato di merce da importare. In questo caso una stima, in genere per eccesso,³ della rendita unitaria, sia per i contingenti veri e propri sia per i contingenti tariffari, è costituita dal prelevamento tariffario non pagato.

È chiaro che, sia nel caso del contingente quantitativo sia nel caso del contingente tariffario, rilevanti costi amministrativi imposti da tecniche sofisticate di ripartizione trovano giustificazione solo

¹ In realtà questo è vero, in senso stretto, solo nel caso particolare in cui tutta la rendita venga incamerata dall'importatore. È probabile invece che parte di essa venga tralasciata al grossista o al dettagliante.

² Con l'eccezione del caso in cui la riduzione della quantità contrattabile all'estero dai nostri operatori conduca a diseconomie commerciali e ad un maggior esborso valutario per unità di merce importata.

³ È per difetto nei casi in cui, oltre al prelevamento tariffario fisso, esistano anche dazi variabili, al fine di avvicinare i prezzi d'importazione ai cosiddetti prezzi indicativi comunitari. È il caso della maggior parte dei prodotti agricoli.

qualora la rendita sia di una certa entità (e spesso, come si vedrà, neppure in tale caso). Come sarà precisato in seguito, nel sistema vigente esistono:

1) sia contingenti che si ripetono, per lo più di anno in anno, ripartiti tra numerosi operatori secondo criteri maturatisi nel tempo;

2) sia autorizzazioni particolari (che fanno, in genere, eccezione a divieti di importazione) concesse caso per caso a *singoli* operatori.

Va rilevata una caratteristica dei nostri contingenti che determina una tendenza all'aumento della rendita di anno in anno. Mentre il contingente vero e proprio è, per definizione, una restrizione quantitativa il cui "vantaggio" rispetto ad una misura tariffaria è, in genere, indicato nella certezza che offre circa la *quantità* di merce importata, in realtà la maggior parte dei contingenti viene espressa in valore. In condizioni d'inflazione, se il contingente non è aumentato di anno in anno in linea con la perdita di potere di acquisto della moneta nella quale il contingente è espresso, la quantità immessa annualmente nel mercato tende a diminuire. Per i prodotti per i quali la domanda interna (al netto dell'offerta nazionale) è inelastica, questi ritardi determinano un aumento sia della rendita unitaria sia di quella complessiva. È chiaro che, anche quando la quantità immessa sul mercato nazionale non diminuisce, lo stesso fenomeno dell'aumento della rendita unitaria complessiva avviene per le merci ad alta elasticità rispetto al reddito.

II. Il regime attuale

L'Italia ha attualmente un sistema di restrizioni quantitative all'importazione riconducibili a tre zone geo-economiche:

A) paesi ad economie di mercato membri del GATT o assimilati, aventi o meno legami con la CEE.

B) paesi dell'Est Europeo e Asiatici a commercio di Stato;

C) Giappone.⁴

⁴ Le tre zone su indicate corrispondono rispettivamente alle zone A2 - A3 - B e C della lista allegata al D.M. 6 maggio 1976 che fissa il regime attuale delle restrizioni quantitative. Non esistono, come è noto, né dazi né contingenti sui prodotti di origine CEE.

La determinazione del livello dei contingenti per le tre zone è ormai interamente concordata con la Comunità, mentre la loro gestione segue procedure interne più autonome. Numericamente ed economicamente⁵ la lista più importante è quella dei paesi dell'Est, con circa 150 "posizioni tariffarie" (intere o parziali) che interessavano nel 1976 il 33% delle nostre importazioni da quei paesi. Segue la lista del Giappone con circa 80 posizioni relative al 4% delle nostre importazioni da quel paese. C'è infine quella dei paesi GATT con una dozzina di posizioni che riguardano una quota pressoché insignificante delle nostre importazioni.⁶

Sul piano giuridico internazionale, queste restrizioni — formalmente contrarie alle regole del GATT per tutti i paesi che ne fanno parte⁷ — sono considerate "restrizioni residue", soggette a revisione e giustificazione periodica in sede multilaterale, e destinate ad una ulteriore liberalizzazione nel *Tokyo Round*. La CEE le ha inoltre accolte nella sua politica commerciale,⁸ integrandole in "liste comunitarie di liberazione". È demandato al Consiglio dei Ministri della Comunità il potere di istituire o modificare le restrizioni quantitative, mentre è lasciata, entro certi limiti, ai singoli stati membri la gestione delle stesse, secondo procedure amministrative interne.

Dal punto di vista giuridico interno (a prescindere dai problemi connessi con la diretta applicazione dei regolamenti comunitari suindicati) le restrizioni in vigore sono basate sull'art. 2 del D.L. n. 476 del 6 giugno 1956, che "fa divieto ai residenti di compiere qualsiasi atto idoneo a produrre obbligazioni fra essi e non residenti, se non in base ad autorizzazioni ministeriali", autorizzazioni che possono essere generali o particolari. Il D.M. 6 maggio 1976, formalmente basato su questa disposizione, autorizza la libera importazione⁹ di tutte le merci *non* comprese nella annessa lista; per le merci importabili liberamente il controllo amministrativo si limita a prescrivere

⁵ S'intende in termini di *valore* della merce che importiamo sotto restrizione, non in termini di *effetto protettivo*: le due cose tendono a variare in senso inverso.

⁶ Ma non irrilevante dal punto di vista quantitativo includendo, tra l'altro, il contingente banane.

⁷ Tutti quelli fin qui menzionati tranne: URSS, Albania, Cina Popolare, Corea del Nord, Mongolia.

⁸ Con i regolamenti 109/70 per i paesi dell'Est e 1439/74 per tutti gli altri. L'obiettivo ultimo è quello di uniformarle tra paesi membri su livelli sempre meno protettivi.

⁹ "A dogana": l'autorizzazione formale è concessa direttamente dalla dogana.

talune formalità: autorizzazione automatica,¹⁰ dichiarazione,¹¹ certificazione.¹²

Per le merci incluse nella lista l'autorizzazione particolare o non viene in pratica concessa, oppure (c.d. "licenza" o altro regime analogo) viene rilasciata dal Mincomes, come è previsto dall'art. 13, par. 2, lett. d) del D.L. sopra citato. Per motivi pratici il modulo che contiene l'autorizzazione viene sottoscritto anche dal competente ufficio del Ministero delle Finanze, che cura l'inoltro della copia autentica della licenza all'ufficio doganale di frontiera. Tale procedura ha fatto nascere dubbi sull'eventuale natura di "atto complesso" della licenza; deve invece ritenersi che, in forza delle disposizioni citate, spetti al Mincomes la decisione di autorizzare l'importazione per i motivi che esso considera validi, dopo aver valutato le condizioni economiche e giuridiche in cui l'operazione si effettua. Per tali valutazioni la prassi in vigore prevede, del resto, la consultazione delle amministrazioni tecniche, di regola nell'ambito degli appositi Comitati merceologici costituiti presso il Mincomes. Il provvedimento di autorizzazione può riguardare:

1) *contingenti a riparto*: entro limiti quantitativi predeterminati vengono rilasciate autorizzazioni a più operatori per quote del contingente determinate in base a precisi criteri di riparto;

2) *caso per caso*: autorizzazioni particolari sono rilasciate a singoli operatori (normalmente utilizzatori della merce) quando, per una merce sottoposta a divieto d'importazione, non è stato aperto un contingente;

3) *extracontingenti*: le autorizzazioni sono rilasciate come sub 2) caso per caso, ma quando il contingente sia stato aperto e sia già stato esaurito durante l'anno. Servono, in genere, a consentire particolari operazioni con determinati paesi e sono di solito gestiti a "dogana controllata" (v. oltre);

4) *contingenti fieristici*: assegnati secondo criteri meno precisi in occasione di particolari manifestazioni fieristiche nazionali. Ammontano annualmente ad alcune centinaia di milioni di lire; la

¹⁰ Formalità per le merci da paesi CEE, dovuta alla necessità di evitare dirottamenti del traffico nell'area comunitaria ogni qual volta una merce venga sottoposta a restrizioni quantitative (contingenti o autorizzazioni particolari) in un paese membro senza che lo sia in tutti gli altri.

¹¹ Permette un controllo dei prezzi pagati per le merci importate.

¹² Concessa a chiunque la richieda e, in genere, impiegata per i prodotti agricoli sottoposti a restrizioni quantitative in sede CEE (come il contingente carne congelata cui si fa cenno più oltre).

merce può successivamente essere rivenduta sui mercati interni. Dati i soliti fenomeni di rendita, i contingenti fieristici possono essere considerati come un sussidio surrettizio alle manifestazioni.

Non viene rilasciata autorizzazione da parte del Mincomes in caso di:

— *contingenti a dogana controllata*: i contingenti vengono assegnati a determinate dogane, anziché essere ripartiti tra gli operatori, e la merce può entrare liberamente fino ad esaurimento del contingente. Il sistema è adottato quasi unicamente nei confronti dei paesi a commercio di Stato. Il valore totale dei contingenti a dogana controllata autorizzati è stato, nel 1976, di circa 500 miliardi di lire, pari al 23% del valore delle importazioni da tali paesi.¹³ Solitamente la "dogana controllata" viene adoperata qualora vi sia monopolio dell'esportazione da parte dell'Ente di Stato del paese esportatore, che intrattiene rapporti solo con talune ditte del nostro paese. Ciò rende inutile un riparto tra i nostri importatori potenziali, buona parte dei quali non riuscirebbero ad avere accesso alla merce con il risultato, tra l'altro, di lasciare il contingente sottoutilizzato. Tale regime presenta, val la pena di ricordarlo, il vantaggio di snellire la gestione eliminando quasi del tutto i problemi ed i costi della ripartizione ministeriale;

— *contingenti tariffari*: gestiti quasi tutti dai Ministeri delle Finanze e dell'Industria in base a criteri di distribuzione autonomi, in genere col sistema della dogana controllata. Poiché costituiscono un quantitativo che può essere importato a dazio ridotto o nullo a seguito di decisione comunitaria, restando peraltro libera l'importazione a dazio pieno, non rientrano nelle restrizioni quantitative in senso stretto. Lo stesso vale per i contingenti previsti dal sistema comunitario di "preferenze generalizzate" verso i paesi in via di sviluppo, che sono gestiti direttamente dalle Dogane. È da notare, però, che sia gli uni sia gli altri danno luogo a fenomeni di rendita, come le restrizioni quantitative vere e proprie;¹⁴

¹³ Si tenga, però, presente, che tali percentuali sono da interpretarsi come percentuali massime, poiché alcuni dei contingenti autorizzati non vengono utilizzati integralmente.

¹⁴ Nel 1976 il Consiglio della CEE ha proceduto, sulla base di proposte o di comunicazioni della Commissione, alla sospensione temporanea — totale o parziale — dei dazi della tariffa doganale comune per 309 prodotti o gruppi di prodotti, soprattutto della pesca e dell'industria chimica. Per 54 prodotti è stata concessa una revisione temporanea della tariffa doganale comune mediante l'apertura di contingenti tariffari comunitari. Nel 1977 sospensioni e contingenti sono leggermente aumentati di numero.

— *contingenti di autolimitazione*:¹⁵ si induce il paese esportatore a sottoporre a limitazione quantitativa le proprie esportazioni. All'importatore italiano la licenza non viene data in base a ripartizione del contingente fatta dalla nostra Amministrazione, ma in modo relativamente automatico, dietro presentazione di un certificato emesso dal paese esportatore, che attesta il tipo e il valore della merce che verrà consegnata all'operatore italiano, a valere sulla quota di autolimitazione.

Collegata con la dogana controllata vi è un'altra forma di controllo: il "nulla osta dell'ICE". Si tratta di un visto dovuto e non discrezionale che l'Istituto è tenuto a rilasciare entro i limiti del contingente predeterminato e che resta oggi in vigore per pochissime voci doganali. Non si tratta di un'autorizzazione, ma semplicemente di una forma di *prenotazione* di una quota parte del contingente. Essa garantisce l'importatore dai rischi, insiti nel sistema della dogana controllata, che al momento dell'arrivo della merce in dogana il contingente risulti esaurito e quindi la merce debba essere restituita al mittente o rivenduta sui mercati esteri. Come la dogana controllata, di cui tempera i possibili difetti, il "nulla osta ICE" viene adoperato solo nei confronti dei paesi a commercio di Stato.

È importante notare, a questo punto, che nel nostro paese le autorizzazioni ad importare, concesse dall'Amministrazione in tutti i casi fin qui considerati, non sono cedibili,¹⁶ diversamente da quanto accade spesso nella CEE; naturalmente, è libera la vendita della merce una volta importata. Questo implica, in teoria, che debba essere il titolare della licenza a svolgere l'operazione commerciale, il che non gli impedisce naturalmente di servirsi di altri per l'operazione, intervenendo personalmente solo per lo sdoganamento della merce. Questo meccanismo può dirsi equivalente ad un mercato secondario (nero) delle licenze. Il mercato aggira in tal modo l'inefficienza introdotta dall'assegnazione, facendo sì che l'operazione venga svolta dall'operatore più efficiente.

Il divieto di cessione dell'autorizzazione ha (come si vedrà) più difetti che pregi. Tra questi ultimi vi è quello di sancire *formalmente* le numerose autorizzazioni "caso per caso" (incluse quelle per "extra contingenti") a singoli operatori quando ciò è giustificato da esigenze

¹⁵ Adoperati principalmente per i prodotti tessili.

¹⁶ Art. 12 del R.D.L. 14 novembre 1926, n. 1923 (Gazzetta Ufficiale del 22 novembre 1926, n. 269).

specifiche dell'assegnatario stesso e l'Amministrazione desidera che sia un particolare operatore e non altri ad effettuare l'importazione. In casi siffatti l'eliminazione del divieto di cessione della licenza faciliterebbe il "subappalto" dell'operazione commerciale e il dirottamento della merce verso canali più remunerativi, in pratica già reso possibile, comunque, dalla libertà di vendere la merce ad importazione avvenuta.

Tra i difetti del divieto di cessione vanno annoverati: *a)* il fatto che per i contingenti a riparto il divieto può intralciare un'allocatione ottima della merce sottoposta a restrizione e l'assegnazione dell'importazione all'operatore più efficiente; *b)* il pericolo che si possano avere esborsi valutari maggiori del necessario, se la dispersione delle licenze, in mancanza di un buon mercato secondario, fa sì che la contrattazione avvenga per partite più piccole con conseguente aumento del prezzo unitario della merce importata; *c)* la possibilità di provocare a volte il sottoutilizzo del contingente.¹⁷

Se dai contingenti veri e propri¹⁸ deduciamo quelli gestiti a dogana controllata e ad autolimitazione e quelli gestiti dai Ministeri delle Finanze e dell'Industria, rimangono i contingenti ripartiti dal Mincomes. Per questi¹⁹ la procedura attuale di ripartizione simultanea, prestabilita con circolare o Decreto Ministeriale, secondo una prassi seguita dal 1963, assegna normalmente:

a) 10% del contingente in parti uguali a tutte le ditte del ramo,²⁰ anche non abituali importatrici;

b) 20% in base al reddito imponibile o, più recentemente, all'IVA pagata sull'acquisto di quel tipo di merce;²¹

¹⁷ Gli ultimi due effetti possono aversi, per esempio, in taluni casi, quando l'assegnazione delle licenze di importazione alle aziende *trasformatrici* (ad es.: il contingente GATT di vitelli da ingrasso) può determinare, dato il divieto di cessione delle licenze ed altre condizioni, tentativi di scavalcare i canali commerciali da parte delle imprese assegnatarie, in parte non coronati da successo.

¹⁸ Non sono da considerare tali le formule "caso per caso", "extracontingente", "contingenti tariffari", che sono piuttosto un ampliamento dei quantitativi importati, rispetto a quelli prefissati, sulla base di circostanze particolari.

¹⁹ Tranne che per poche merci particolari (per esempio, nel caso dell'ultimo riparto di carni congelate CEE, assegnate dal Mincomes al Ministero della Difesa, Enti comunali ed imprese secondo criteri speciali).

²⁰ Ditte del ramo sono quelle che hanno dichiarato alle Camere di Commercio di voler svolgere un'attività commerciale (o industriale) relativamente alle merci soggette a contingente.

²¹ Trattandosi dell'IVA pagata per l'acquisto di quel tipo di merce, ciò tende a favorire il mantenimento delle quote relative nel riparto del contingente, quando questo costituisce il totale della merce di quel tipo importata.

c) 55% in proporzione al volume delle importazioni di quella merce da tutte le provenienze extra CEE (talvolta anche le importazioni dalla CEE vengono incluse) effettuate di solito durante l'ultimo triennio — la cosiddetta "operatività";²²

d) 15% in parti uguali tra tutte le ditte *industriali* del settore, per i contingenti di materie prime e semilavorati, in base a IVA. Per i prodotti finiti tale quota non si usa, per cui la quota sub c) sale al 70%;

e) il Mincomes fissa inoltre, in taluni casi, quote minime e massime individuali come correttivo. Più frequentemente si adoperano, invece, classi di reddito o d'IVA; per esempio, le ditte con reddito superiore a 50 milioni vengono trattate in modo uniforme per evitare che alle maggiori venga assegnata una quota troppo rilevante.

Le autorizzazioni così determinate vengono rilasciate direttamente all'operatore che ne ha fatto richiesta e trasmesse alla dogana prescelta. Questa procedura richiede tempi non brevi dovuti a: a) predisposizione, firma e pubblicazione del provvedimento (Decreto Ministeriale) di apertura del contingente; b) presentazione delle domande entro 30 giorni dalla pubblicazione del provvedimento; c) attesa di almeno una settimana per includere le domande inviate per raccomandata postale; d) esame dei relativi documenti (certificati merceologici delle Camere di Commercio, certificati IVA, bolle doganali) per un tempo medio di almeno 30 giorni; e) invio al centro meccanografico delle domande in regola e dei dati necessari per la ripartizione [notare che anche il lavoro al punto d) può essere automatizzato] per un tempo medio di una settimana; f) approvazione da parte del Ministro del piano di riparto e predisposizione della autorizzazione, firma e spedizione delle medesime, per un tempo medio non facilmente determinabile, ma stimabile in almeno 20/30 giorni. Complessivamente occorrono oltre tre mesi e mezzo.

Negli altri paesi comunitari:

²² Viene usata una media semplice, criterio piuttosto statico. Potrebbe essere adottata una media ponderata che, pur non rendendo molto più difficoltosa l'eventuale verifica da parte dell'operatore della esattezza del calcolo, introdurrebbe una maggiore dinamicità nelle quote di mercato. Si potrebbe, inoltre, considerare l'introduzione, per talune merci, di un criterio che tenga conto degli acquisti totali anche sul mercato interno e non delle sole importazioni. Questa ridefinizione del concetto di "operatività" ovvierebbe all'attuale discriminazione contro quei produttori che utilizzano la merce in questione (e che sono, quindi, stati danneggiati dalla introduzione del contingente) ma non ne acquistano direttamente su mercati esteri.

a) spicca l'assenza di metodi per l'acquisizione della rendita allo Stato, in via diretta o indiretta, a differenza di quanto avviene nei paesi emergenti;

b) è frequente l'assegnazione delle licenze per materie prime e semilavorati direttamente alle imprese utilizzatrici. Le licenze sono a volte cedibili, nel qual caso l'assegnazione agli utilizzatori (oltre ad essere un correttivo del danno che essi hanno subito per l'introduzione del contingente) non erode il livello normale di profitto, ma solo la rendita del settore terziario, permettendo di adoperare i contingenti a fini redistributivi;

c) si fa minor uso della gestione a dogana controllata, in quanto l'assegnazione delle autorizzazioni ordinariamente compete all'Amministrazione centrale;

d) si lascia spesso una quota speciale per i "nuovi venuti", cioè per le ditte sprovviste di "operatività". Ciò tende a determinare la creazione di ditte *ad hoc*, spesso emanazioni di quelle già operanti nel settore;

e) per i prodotti finiti, in alcuni paesi (specie in Francia) si tende a traslare la rendita al consumatore mediante l'imposizione statale di "margini di commercializzazione" massimi, fissati in una certa percentuale del prezzo di fornitura. Tale regime si applica indistintamente ai beni importati e a quelli prodotti all'interno.

III. Possibili nuovi criteri di gestione dei contingenti

Nella ripartizione dei contingenti la Pubblica Amministrazione persegue essenzialmente tre obiettivi. Innanzitutto, si devono fissare con precisione e trasparenza i criteri di riparto al fine di conformarsi a definite finalità di politica economica e di limitare la discrezionalità quando questa non abbia precise giustificazioni. Il secondo obiettivo è quello di acquisire all'erario, se possibile, o ai settori industriali danneggiati dall'esistenza del contingente,²³ la rendita di cui altrimenti beneficerebbero gli assegnatari delle autorizzazioni. Infine, si devono evitare: 1) eventuali distorsioni nella allocazione

²³ Si tratta in genere dei settori che utilizzano la merce sottoposta a restrizione quantitativa in un processo successivo di trasformazione (o, in caso di bene di consumo, i consumatori).

della merce tra operatori e tra settori dell'economia; 2) procedure di riparto lente e costose; 3) la "sterilizzazione" (il sottoutilizzo) dei contingenti, con i danni economici che ne derivano per gli operatori nazionali che utilizzano la merce contingentata e le critiche e le ritorsioni che ne possono conseguire in sede internazionale; 4) eventuali ricorsi da parte degli operatori, ricorsi che possono rallentare notevolmente le procedure di riparto.

Le soluzioni che si possono prospettare per una diversa ripartizione dei contingenti, che tenga conto degli obiettivi e dei vincoli sopra indicati, sono le seguenti:

A) *Acquisizione della rendita allo Stato.* — Per le merci per le quali la rendita non è rilevante la questione dell'acquisizione allo Stato non si pone; l'acquisizione della rendita negli altri casi potrebbe ottenersi con:

1) *L'asta delle autorizzazioni senza prezzo base:* è proponibile solo nei casi in cui una conoscenza sufficiente del grado di concentrazione del mercato dell'importazione della merce in questione consenta di escludere l'eventualità di accordi e di cartelli. Si deve cioè evitare la possibilità sia che il prezzo unitario d'asta risulti di molto inferiore alla rendita unitaria, sia che l'asta stessa possa favorire un ulteriore aumento della concentrazione delle importazioni nelle mani di pochi operatori, specie nel caso in cui il sistema creditizio non sia efficiente e discrimini a favore degli operatori più grandi e più avviati. Una stima del grado di concentrazione per alcuni mercati di importazione non è, in astratto, difficile da ottenere. Inoltre, come in ogni altro caso in cui l'importazione di una merce è sottoposta ad autorizzazione, è necessario che la merce non sia importabile liberamente dagli altri paesi CEE, per evitare che "détournements de trafic" consentano di sfuggire all'incameramento della rendita dovuto all'asta. Va notato, infine, che il costo e i tempi di gestione di un'asta sono probabilmente inferiori a quelli di un riparto tradizionale. Per taluni prodotti, per esempio, le aste potrebbero essere effettuate dall'AIMA, che già ne gestisce alcune;

2) *Introduzione di un prezzo base nel meccanismo dell'asta:* è una soluzione che permette di evitare, in parte o per intero, le conseguenze di un eventuale accordo tra gli operatori prima dell'asta, ma incorre negli stessi inconvenienti di un prelievo fiscale speciale sulle importazioni contingentate. Un errore per eccesso nella stima della rendita unitaria, e quindi la fissazione di un prezzo base troppo

elevato, può mandare l'asta deserta. In effetti, ciò determinerebbe solo la necessità di convocarne un'altra, partendo da un prezzo base inferiore, in un processo di approssimazione successiva per eccesso alla rendita unitaria. Sia il prelievo fiscale sia l'introduzione del prezzo base d'asta possono incorrere in taluni problemi di traslazione sui consumatori. Nel caso di un grado di concorrenza elevato, non ci sono ragioni per un sottoutilizzo del contingente e il prezzo d'asta o il prelievo fiscale non vengono traslati sui consumatori in quanto incidono sulla rendita, che non è un elemento di costo. In mercati monopolistici è possibile, invece, che si determini un sottoutilizzo del contingente e si abbia quindi una traslazione sui consumatori di parte o di tutto il prelievo fiscale.

Dal punto di vista degli accordi internazionali, è però probabile che l'asta o il prelievo fiscale, specie se con fissazione di un prezzo base, sia contestato in sede CEE e GATT. Sul piano interno, invece, non ci sembra abbia fondamento la tesi che l'asta non sarebbe proponibile nei casi in cui i contratti fossero già stati stipulati, in quanto ciò potrebbe implicare una cessione forzata del contratto da parte del firmatario. Infine, una soluzione interessante potrebbe essere, come già accennato, l'assegnazione del contingente ad un ente pubblico quale l'AIMA, che potrebbe incamerare la rendita mediante aste.²⁴

B) *Traslazione della rendita e settori da incentivare.* — Un'altra soluzione, che permetterebbe di superare molti dei problemi insiti nei sistemi finora utilizzati, potrebbe essere quella di assegnare una percentuale maggiore dei contingenti ai settori produttivi danneggiati dall'introduzione dei singoli contingenti, così come avviene in altri paesi. Tale criterio, in pratica già presente in modo marginale nel

²⁴ L'asta delle licenze, che è frequente nei paesi in via di sviluppo, non sembra neppure introdurre meccanismi propri del monopolio, per il quale l'art. VII del GATT fissa la regola della non discriminazione. Gli altri articoli del Trattato, d'altra parte, non sembrano escludere che si possano creare nuovi meccanismi del genere. Per quanto riguarda la configurazione giuridica del "diritto d'asta" è possibile incorrere nella contestazione secondo cui un simile diritto costituisce una misura di effetto equivalente ai dazi doganali, in quanto si applicherebbe ai soli prodotti importati. Come tale, la misura potrebbe risultare in contrasto con l'art. III par. 2 del GATT, che proibisce le imposizioni interne discriminatorie, con l'art. VIII che proibisce i "diritti" ("redevances") all'importazione che superano il costo del servizio reso, nonché con l'art. XIII che disciplina l'applicazione non discriminatoria delle restrizioni quantitative. In realtà, dal punto di vista economico, l'asta delle licenze (quando non determina un sottoutilizzo del contingente) non pare equivalente a un dazio doganale, in quanto, incidendo sulla sola rendita, non ha effetti sulla quantità della merce che viene importata né sul prezzo pagato agli esportatori esteri.

sistema attuale,²⁵ potrebbe essere utilmente esteso specie quando si ritenga che non ne conseguirebbe un ampliamento del mercato secondario; in particolare, per i prodotti intermedi, l'identificazione dell'industria trasformatrice come settore da incentivare è immediata. Finora è apparsa privilegiata, anche nel caso dei prodotti intermedi, l'impresa che presenta la maggior "operatività" commerciale nel settore, cioè quella che ha importato di più o che (cosa talvolta equivalente) ha realizzato il maggior reddito o il maggior versamento di IVA per acquisti della merce "contingentata". Infatti, solo una modesta frazione dei contingenti è attualmente assegnata alle imprese trasformatrici. Tale sistema incentiva il ruolo dell'intermediazione commerciale, incanalando verso tale settore il grosso delle rendite, a scapito dei costi di approvvigionamento per le imprese dello stadio successivo di trasformazione, che sono danneggiate dall'esistenza del contingente. Va tuttavia sottolineato che una innovazione del genere richiederebbe un'apposita legge per evitare i ricorsi oggi possibili degli operatori "danneggiati" da un riparto riservato in tutto o in larga parte alle industrie trasformatrici.

C) *Assegnazione ad enti pubblici.* — Per i casi in cui non sia proponibile l'asta si potrebbe pensare di assegnare il contingente, in parte o per intero, ad amministrazioni pubbliche, quali l'AIMA, il Ministero della Difesa e gli Enti comunali di consumo, che acquisirebbero così la rendita; ciò richiederebbe una modifica della vigente regolamentazione comunitaria. Tale assegnazione non contrasta necessariamente con l'efficiente collocazione della merce, né con l'impiego dei canali commerciali tradizionali e il pieno utilizzo del contingente. Lo confermano le esperienze positive registrate nel 1977 e nel 1978 per il contingente carni congelate GATT già ricordato, il 10% del quale è stato assegnato al Ministero della Difesa e altrettanto agli Enti di consumo comunali. In certi casi, specie se si tien conto della riduzione dei costi amministrativi di riparto, soluzioni di questo tipo potrebbero essere ottimali. Nel caso del contingente di carni congelate, per esempio, essendo il fabbisogno annuo di carni congelate della Difesa molto superiore al contingente (circa 11.000 tonn.), questo potrebbe essere per intero assegnato a tale ministero. La rendita verrebbe, così, automaticamente incamerata dallo Stato, sia che

²⁵ Per alcuni prodotti semilavorati una quota del 15% del contingente viene assegnata alle imprese utilizzatrici e talvolta anche a quelle produttrici; ma si tratta di un fenomeno di poca rilevanza.

la Difesa consumi direttamente la carne sia che la immetta sul mercato. L'accesso a questo quantitativo di carne a prezzi inferiori a quelli di mercato determinerebbe un aumento del potere di acquisto della Difesa a parità di stanziamento. Poiché tale aumento è facilmente stimabile, si potrebbe in astratto ridurre dello stesso importo gli stanziamenti a favore della Difesa senza arrecarle un danno e con effetti benefici per la spesa pubblica. Gli effetti sui prezzi interni sarebbero gli stessi del sistema odierno in quanto la quantità di carne immessa sul mercato rimarrebbe inalterata e per di più si avrebbero costi minori di distribuzione a carico dello Stato e degli assegnatari delle licenze.

L'argomento che l'assegnazione alla Difesa o ad altre Amministrazioni pubbliche possa essere anticostituzionale essendo in qualche modo equiparabile alla creazione di un monopolio di Stato ed operando, quindi, contro i principi della libera iniziativa, sembra infondato. Una delle caratteristiche più pregevoli di un sistema efficiente di libera concorrenza è proprio quella di tendere alla eliminazione delle rendite. Non sembra perciò fondato richiamarsi a principi di libero mercato, quando le basi stesse del suo funzionamento siano già distorte da disposizioni creatrici di rendite monopolistiche, quali sono appunto le restrizioni quantitative.

Quanto più le merci sono avanti nello stadio di lavorazione e si avvicinano ad essere prodotti finiti di consumo, tanto più è complicato l'incameramento delle rendite. Nell'impossibilità di impiegare l'asta per trasferire la rendita allo Stato per molti beni di consumo, ogni tentativo di traslarla ai consumatori finirebbe il più delle volte col creare gli squilibri classici delle politiche di controllo dei prezzi.²⁶ Ci si scontrerebbe inevitabilmente con la nascita di mercati secondari dannosi dal punto di vista sociale e con i limiti imposti dal nostro antiquato sistema normativo.

V. BARATTIERI - A. DELLA GHERARDESCA - F. GALDI

²⁶ Per esempio, fissando margini di commercializzazione o con altre politiche di controllo dei prezzi in aggiunta al controllo della quantità (come buoni di consumo o rimborsi) o, infine, ampliando al massimo il diritto di partecipazione ai riparti dei contingenti coll'intento che la concorrenza comprima la rendita.