

Temporanee importazioni e lavorazioni per conto

Se è vero — come certamente è vero — che la possibilità per qualsiasi Paese di collocare i propri prodotti sui vari mercati esteri dipende dal prezzo e dalla qualità dei prodotti stessi, non c'è dubbio che l'economia italiana, come del resto quella di ogni altra nazione, per mettersi nelle condizioni di poter realizzare questa possibilità di collocamento deve fare ricorso al massimo e per quanto le è consentito, all'istituto della temporanea importazione.

Acquisito dalla realtà ed essendo ormai pacifico che la genialità e le capacità del lavoro nostrano sono in grado di gareggiare con qualsiasi altro concorrente, è condizione indispensabile per l'industria italiana, se vuole esitare i suoi prodotti, risolvere il problema di avere la possibilità di disporre delle materie prime occorrenti per le proprie lavorazioni al minor costo e di tale qualità che consenta di far apprezzare il suo articolo, non solo perchè si può acquistare sulla piazza a buon mercato, ma anche perchè « è migliore di quello fabbricato altrove » in quanto meglio risponde alle giuste esigenze del consumatore.

Per quanto riguarda le materie prime (che purtroppo non sono molte) che si possono trovare sul mercato nazionale a buon prezzo e di buona qualità, il problema, evidentemente, non esiste. Basta saper scegliere, lavorare, produrre, collocare e quindi esportare. La questione si pone, invece, e grave, quando la materia prima o il semilavorato si debbono acquistare all'estero, eseguire la loro trasformazione e vendere il prodotto finito sui vari mercati, in concorrenza con quelli similari stranieri, fabbricati magari da chi ha fornito la materia prima o il semilavorato sui quali ha certamente realizzato un guadagno, ponendo quindi i nostri industriali nelle condizioni di dover lavorare a maggior costo.

In questo caso la legislazione economica ha escogitato un sistema per consentire all'industria nazionale di lavorare i prodotti esteri nelle migliori condizioni e col minore aggravio: ha creato cioè l'istituto della temporanea importazione.

Questa agevolezza — come è noto — consiste nella possibilità di utilizzare, per determinate lavorazioni, prodotti stranieri che vengono introdotti nel territorio doganale e trasformati negli stabilimenti nazionali senza pagamento dei diritti di confine (dazio, tassa di licenza, sul valore ecc.) i quali, peraltro, restano depositati presso le Ricevitorie doganali, che li restituiscono all'atto della uscita dallo Stato

della merce fabbricata con detti prodotti esteri che vengono, appunto, assoggettati, all'atto della loro introduzione, al regime della temporanea importazione.

In teoria questa agevolezza sembrerebbe che dovesse risolvere integralmente il problema; nella pratica, però, essa è circondata da tali e tante cautele di natura economica e fiscale, da rendere questo istituto, specie nell'epoca attuale di dinamismo produttivo e di continuo intenso sviluppo degli scambi internazionali, piuttosto pesante e comunque non completamente rispondente alle necessità di chi deve essere in grado di poter produrre con ampiezza di vedute e senza troppi ostacoli, per riuscire a battere la concorrenza altrui.

E' da tener presente, infatti, che la legislazione italiana cui è informata la temporanea importazione risale all'anno 1913, con ispirazione diretta a quella del 1878.

Prescindendo dalle agevolazioni che sono attualmente in vigore, alcune delle quali hanno anche carattere « permanente », oggi, l'industriale che ha bisogno, per fabbricare un prodotto da esportare, della istituzione di una nuova concessione di temporanea importazione che consideri una materia prima fino ad ora non prevista o una nuova lavorazione, deve avanzare domanda alla competente Direzione Generale del Ministero del Commercio con l'Estero indicando con precisione tanto la materia prima o il semilavorato che intende lavorare (in temporanea) quanto la lavorazione che vuole effettuare, nonchè il prodotto che si propone di fabbricare e quindi di esportare.

A completo chiarimento della sua richiesta è bene che l'interessato indichi la resa, gli sfridi ed il ciclo di lavorazione, le eventuali aggiunte di materiale nazionale nel prodotto da esportare, nonchè tutti gli altri elementi che ritiene possano riuscire utili ai fini di una esatta valutazione della invocata nuova concessione.

Non appena ricevuta la domanda, l'Ufficio competente provvede ad istruire la pratica attraverso una diligente e complessa indagine, che si svolge interpellando le Amministrazioni, gli Enti, le Organizzazioni, ecc., insomma tutti coloro che, in qualche modo, sono interessati nella questione, sì che ciascuno di essi possa esprimere il proprio parere, esponendo le ragioni che, secondo il proprio punto di vi-

sta, militano in favore o contro la istituzione della nuova agevolazione.

Varie sono le ragioni che possono giustificare una presa di posizione contraria alla istituzione di una nuova concessione di temporanea importazione; non sembra però che fra esse possa sussistere quella di un possibile reperimento sul mercato interno della stessa materia prima o prodotto da lavorare, senza che nello stesso tempo non si tenga nel dovuto conto il prezzo al quale questi prodotti possono essere acquistati.

Sulla base di quanto viene manifestato dagli Organi interpellati, gli Uffici redigono interessanti e complete relazioni che meriterebbero, il più delle volte, di essere portate alla luce e conosciute dagli studiosi, anziché rimanere ignorate e sepolte negli archivi, e ciascuna relazione deve essere poi sottoposta all'esame di un apposito Comitato Tecnico Consultivo, che si riunisce periodicamente presso lo stesso Ministero del Commercio Estero, in modo che su ciascuna questione lo stesso Comitato possa esprimere il suo motivato parere.

Dopo di che e nel caso che tutto proceda favorevolmente alla istituzione della nuova concessione, viene varato il provvedimento che dà vita alla nuova agevolazione, provvedimento che, prima di divenire operante, richiede un certo periodo di tempo che si protrae purtroppo particolarmente a lungo quando l'agevolazione deve essere perfezionata attraverso la emanazione di un atto legislativo.

Sancita la concessione, bisogna poi provvedere per la sua pratica attuazione, specie sotto l'aspetto tecnico - doganale, al fine di evitare che il fisco possa venire defraudato nel corso della applicazione della agevolazione, dei suoi diritti i quali, come si è detto, vengono solo depositati dall'industriale a titolo di semplice garanzia.

In conseguenza il tutto poi si concreta o nell'obbligo della immissione del prodotto da lavorare in magazzini a doppia chiave, con registri di carico e scarico, oppure, come viene stabilito in alcuni casi, nell'assoggettare la lavorazione alla vigilanza permanente con tutti gli intralci e inconvenienti che essa comporta e con le complicazioni che, malgrado l'alto e lodevole spirito di comprensione e di sacrificio sempre dimostrati dagli Organi fiscali che vi sono preposti, sono a tutti ben note e non è difficile immaginare.

Causa determinante di tutto questo è il criterio principale al quale è oggi informato il nostro istituto della temporanea importazione, criterio che è basato — come è noto — sulla « identità » del prodotto da lavorare e da inserire in quello da riesportare e per effetto del quale le merci in uscita debbono risultare fabbricate esclusivamente con la stessa materia prima od il semilavorato esteri temporaneamente importati, senza alcuna possibilità di sostituzione, pena forti sanzioni o la rinuncia alla restituzione dei diritti depositati.

Queste per sommi capi sono la procedura e i principi sui quali si impernia e funziona attualmente l'Istituto italiano della temporanea importazione.

Questa procedura e questi principi se hanno sufficientemente corrisposto fino a ieri alle possibilità dei nostri scambi con l'estero e se non riusciva troppo difficile inquadrali fra le potenzialità della nostra industria e le esigenze del fisco, oggi essi non rispondono più agli sviluppi della nostra economia, alle necessità di lotta per la conquista dei mercati e a quelle vitali per il potenziamento delle nostre esportazioni.

E' quindi indispensabile che tutta la materia e la legislazione relative alla temporanea importazione vengano riesaminate e poste su di un piano di realtà, in modo che esse si adeguino ai nuovi tempi e rispondano agli sviluppi della nuova situazione industriale, produttiva e sociale del nostro Paese.

Non è più possibile continuare a subordinare le concessioni di temporanea importazione a criteri di un più o meno bene inteso protezionismo interno di una determinata materia prima o di un prodotto semilavorato, quando questi criteri vengono poi a tradursi nella impossibilità di esportazione di un prodotto lavorato e finito, come non si deve più impedire all'industriale esportatore di poter ridurre il proprio costo di produzione negandogli di usufruire del rimborso di un dazio solo perchè quella determinata materia prima o quel prodotto semilavorato utilizzati nella lavorazione, non sono quelli stessi esteri temporaneamente importati o non risultano coperti da una precedente bolletta di temporanea importazione.

Affinchè questi criteri, che a qualcuno potranno sembrare anche rivoluzionari, vengano considerati e valutati nella loro giusta portata, è bene tener presente che a nessun industriale degno di questo nome passerà mai per la mente di andare a comprare all'estero un qualsiasi prodotto da lavorare per l'esportazione se in Italia può trovare lo stesso prodotto della medesima qualità ed allo stesso prezzo.

Premesso tutto quanto sopra si deve trarre la conseguenza che tutte le merci dovrebbero essere ammesse alla temporanea importazione purchè esse siano destinate ad essere lavorate e quindi riesportate prescindendo dalla esistenza o meno di una similare produzione nazionale la quale, tutelata dai contingentamenti e dalla tariffa dei dazi doganali, potrà trovare il suo naturale collocamento nel rifornire al completo il fabbisogno del mercato interno, senza costituire elemento di intralcio per l'esportazione, che deve procedere e svilupparsi per proprio conto e su basi ed elementi completamente diversi.

Nello stesso momento in cui verrà a cessare la convenienza di rifornirsi all'estero di un determinato prodotto da lavorare per l'esportazione, nessuno farà più ricorso alla concessione esistente, ed essa decadrà da se stessa perchè divenuta inoperante.

Analoghi criteri di larghezza debbono essere studiati ed applicati per quanto si riferisce alla possibilità di usufruire del rimborso dei dazi che gravano sulle materie prime impiegate nella fabbricazione del prodotto in esportazione.

A tale fine, prima variazione che occorrerebbe apportare al sistema in vigore è quella di sostituire, salvo casi eccezionali e ben giustificati, al criterio generalmente praticato della « identità » quello della « equivalenza » del prodotto da lavorare per l'esportazione. E' l'applicazione di tale criterio basato sulla equivalenza dovrebbe giungere al punto, si intende con le dovute cautele e garanzie, da consentire alle industrie, che hanno sempre bisogno di lavorare e di tenere impiegate le proprie maestranze, di poter usufruire del rimborso del dazio anche quando, avendo pronta una partita di merce fabbricata con materia prima nazionale o nazionalizzata, abbiano la possibilità di collocarla subito all'estero, anche in perdita, a prezzo internazionale, salvo a rifarsi poi, con una successiva temporanea importazione di materia prima della stessa specie, con possibile scarico doganale attraverso la esportazione già effettuata oppure con l'utilizzo della materia prima stessa per la fabbricazione di prodotti da destinarsi al mercato nazionale.

La necessità di questo aggiornamento della legislazione e dei criteri cui si ispira attualmente il nostro istituto della temporanea importazione ritengo sia particolarmente sentita dai ceti produttivi: e quando questo indispensabile aggiornamento fosse integrato dalla possibilità di istituire tutte le concessioni senza fare ricorso alla emanazione di apposite leggi, della massima estensione della facoltà alle Dogane di concedere direttamente le autorizzazioni senza bisogno di richiedere di volta in volta una licenza ministeriale ed infine da un maggior periodo di validità delle autorizzazioni, per dar modo di completare le lavorazioni senza bisogno di richiedere proroghe, si potrebbe con sicurezza affermare di aver fatto un gran passo verso la normalizzazione delle disposizioni destinate a regolare uno dei più vasti e importanti settori dell'economia produttiva nazionale.

* * *

Nel quadro delle temporanee importazioni, in quanto si effettuano sotto tale regime, vanno considerate anche le cosiddette « lavorazioni per conto » che per altro rivestono un carattere del tutto particolare e che, perciò, meritano di essere illustrate a parte, per formarsi un esatto concetto delle operazioni conosciute sotto questo nome.

Diversa è infatti una concessione pura e semplice di temporanea importazione, da quella di una lavorazione per conto.

La prima si riferisce ad una operazione fatta in proprio da un industriale nostro connazionale che acquista per se stesso all'estero una determinata materia prima, la importa temporaneamente, la la-

vora, vende ed esporta sui vari mercati esteri, per proprio conto il manufatto, sottoponendosi naturalmente a tutte le norme economiche, valutarie e doganali che disciplinano le operazioni di questa specie. La seconda presuppone, invece, un committente estero che si rivolge ad un industriale italiano per fargli eseguire in sua vece e per suo conto una determinata lavorazione di una sua merce, che viene pure introdotta temporaneamente, ma che, una volta lavorata e trasformata, dovrà essere riesportata secondo le istruzioni date dallo stesso committente, che resta sempre il proprietario della merce.

Prescindendo dagli impegni contrattuali assunti per l'esecuzione della lavorazione e da quelli doganali derivantigli dal fatto di usufruire della agevolazione della temporanea importazione, è fatto inoltre obbligo all'industriale commissionario di ottemperare alle disposizioni che gli vengono impartite soltanto per la parte che si riferisce al compenso per la lavorazione da eseguire, compenso che deve essere stabilito in precedenza e che deve essere corrisposto dal committente estero a lavorazione eseguita.

Questo compenso, che può essere in valuta o in natura a seconda dei casi, deve essere congruo e commisurato al servizio prestato.

Per quanto riguarda le operazioni di semplice importazione temporanea i concetti esposti nella prima parte del presente articolo debbono ritenersi sufficienti per formarsi un'idea dell'ingranaggio burocratico, economico e doganale nel quale esse si debbono svolgere. Questo ingranaggio trova poi il suo perfezionamento attraverso la chiusura delle singole concessioni che, per le operazioni di questo genere, può avvenire sia attraverso la esportazione del manufatto ottenuto dalla trasformazione della materia prima temporaneamente importata, oppure con la nazionalizzazione e cioè con l'autorizzazione per la importazione definitiva della stessa materia prima.

In questo secondo caso i diritti di confine a suo tempo depositati vengono, dalle Dogane, introitati definitivamente.

Per quanto si riferisce, invece, alle lavorazioni per conto, la questione deve essere considerata nella sua vera essenza se non si vuole cadere, come si è verificato, in una errata valutazione di queste operazioni.

E' ben vero che anche queste avvengono e si svolgono attraverso una concessione di temporanea importazione, ma il fatto stesso, fermo restando il principio, che tanto il prodotto da lavorare — importato temporaneamente — quanto quello lavorato da esportare, sono e restano sempre di proprietà del committente estero che li ha già collocati e destinati, deve escludere nel modo più assoluto ogni dubbio circa la possibilità di introduzione della merce lavorata sul mercato interno, a meno che il tutto non venga successivamente venduto in Italia, ed allora non si può e non si deve parlare più né di temporanea né di lavorazione per conto, ma si rientra nel

campo di una normale importazione definitiva da inquadrare nel sistema merceologico, valutario e di accordi commerciali che regola tale genere di importazioni.

Ma se invece l'operazione è, e continua a restare nell'ambito delle lavorazioni per conto e nei termini in cui essa è stata prospettata, saggio ed opportuno è stato il provvedimento di accertare la vera consistenza della operazione prima di concedere l'autorizzazione poichè in caso di una inesistente commissione, il tutto si tradurrebbe in una importazione « franco valuta » di materia prima fatta in proprio dal richiedente, in una lavorazione effettuata senza pagamento dei diritti doganali ed infine in una esportazione di manufatti fatta sempre per conto pro-

prio dal richiedente, con imboscamento totale della valuta ed in piena ed assoluta concorrenza con coloro che avessero intenzione e potrebbero esportare gli stessi manufatti, fabbricati, però, con materia prima nazionale.

L'accertamento della reale consistenza della operazione risponde quindi a bene intesi concetti di controllo economico e valutario, nonchè a giusti criteri di tutela industriale e sociale, ed una volta che tale accertamento venga considerato tenendo conto della sua portata e delle sue finalità, non potrà non riuscire ben accetto da quanti in esso riconoscano una sicura garanzia e protezione per un nobile, sano ed onesto lavoro.

GIUSEPPE FERRETTI