

L'ICE DALLA RICOSTRUZIONE AI PRIMI ANNI '70.

APPUNTI PER UNA RICERCA STORICA*

L'Ice riveste da oltre ottanta anni un ruolo fondamentale nella promozione del commercio estero, da quando, nel 1926, venne fondato l'Istituto Nazionale per l'Esportazione fino ai nostri giorni, proponendosi come quello che oggi, in termini moderni, si direbbe uno strumento a sostegno dell'internazionalizzazione delle imprese italiane.

Se volessimo utilizzare un'immagine forte, potremmo dire che l'Ice ha dunque accompagnato il commercio estero italiano dagli albori della propaganda autarchica fino agli anni della globalizzazione, rivisitando nell'arco degli anni trascorsi la sua struttura, le sue funzioni e i suoi obiettivi sulla base delle trasformazioni politiche italiane e internazionali e soprattutto in base ai profondi cambiamenti avvenuti nelle dinamiche del commercio estero mondiale¹.

L'Ice rappresenta per questo motivo uno strumento di lavoro rilevante, ma anche un oggetto di studio di grande interesse per comprenderne il funzionamento nei decenni passati, l'evoluzione della struttura interna e dei rapporti tra questa e i numerosi uffici aperti in Italia e all'estero, o tra questa e altri enti esterni all'Istituto, ma comunque interessati alla promozione degli scambi commerciali (ad esempio le Camere di Commercio Internazionali e gli uffici commerciali presso le Ambasciate italiane). Inoltre, l'interesse per l'Istituto come fonte a cui attingere per l'approfondimento di studi storici deriva anche dal fatto che proprio in virtù del ruolo che esso ha ricoperto negli ultimi ottanta anni, il materiale raccolto presso la biblioteca e l'archivio dell'Ice possono contribuire a far emergere elementi preziosi per uno studio più generale sul commercio estero italiano, inteso non solo in termini macroeconomici, quanto piuttosto con l'obiettivo di mettere a fuoco le varie dinamiche settoriali, i relativi metodi di indagine e di promozione e, non ultimi, l'eventuale riorganizzazione della produzione in funzione di una crescente domanda estera e l'elaborazione di aposite politiche di sostegno all'esportazione.

L'Ice dalle origini alla seconda guerra mondiale

Ad un anno dalla sua costituzione, l'Istituto fondato da Alberto Pirelli e Felice Guarneri aveva già attivato i principali servizi rivolti alla promozione delle esporta-

* Redatto da Sara Nocentini, Università di Firenze.

¹ L'Ice venne istituito pochi mesi dopo l'annuncio della cosiddetta "battaglia del grano" a cui seguì l'introduzione di un dazio doganale sull'importazione di frumento e zucchero. Nel novembre 1926 le protezioni doganali vennero incrementate e l'anno successivo venne annunciata l'altra "battaglia", quella per la difesa del cambio della lira, che venne riportato con enfasi simbolica alla parità prebellica di 90 lire per una sterlina. Sebbene queste misure precedessero di quasi dieci anni la proclamazione da parte di Mussolini di una politica commerciale autarchica, esse segnarono già dalla metà degli anni '20 l'orientamento del governo in materia di commercio con l'estero. In questo senso e con queste precisazioni si richiamano qui tali politiche come gli albori della propaganda autarchica, questione peraltro oggetto da anni di un interessante dibattito storiografico (cfr. G. Toniolo, *L'economia dell'Italia fascista*, Laterza, Roma-Bari 1980, pp. 51-53 e 117-125. Si vedano anche V. Castronovo, *Storia economica d'Italia. Dall'Ottocento ai giorni nostri*, Einaudi, Torino 1995, p. 333; R. Petri, *Storia economica d'Italia. Dalla Grande guerra al miracolo economico (1918-1963)*, Il Mulino, Bologna 2002, pp. 77-84).

zioni². Tra questi svolgeva un ruolo essenziale l'Ufficio Mostre e fiere che si occupava dell'organizzazione della partecipazione italiana ad eventi promozionali internazionali. A questo servizio se ne affiancavano altri che miravano a costruire nel tempo un insieme di contatti, informazioni e provvedimenti legislativi a favore delle esportazioni che consentissero di dare maggiore continuità alla promozione, anche oltre l'evento fieristico.

Molte di queste attività avrebbero costituito il nucleo dei servizi offerti dall'Istituto almeno fino alla fine degli anni '60. Il Servizio informazioni metteva a disposizione degli operatori notizie e indagini sulle caratteristiche dei mercati esteri e sulla legislazione doganale di ciascun paese importatore e curava la pubblicazione del «Bollettino di Informazioni Commerciali». Già dal 1927 vennero istituiti inoltre due uffici incaricati di seguire due temi su cui l'Ine si era attivato fin dai primi mesi di attività, in collaborazione con le associazioni di categoria, affinché il governo intervenisse con appositi provvedimenti: l'adozione di una garanzia statale sui crediti all'esportazione soggetti a rischi speciali e l'introduzione di un marchio nazionale che certificasse la qualità delle esportazioni ortofrutticole italiane.

La crisi internazionale del 1929, l'instabilità del sistema monetario internazionale che ne seguì e il crollo degli scambi commerciali degli anni '30 incisero profondamente sulle attività e sul ruolo dell'Istituto, che, ridenominato nel 1936 Istituto nazionale fascista per il Commercio Estero, si occupò sempre più intensamente non tanto della promozione delle esportazioni, quanto delle pratiche relative ai controlli, alle licenze, ai contingentamenti e alle compensazioni imposti dal governo sugli scambi con l'estero. Allo stesso tempo, negli anni in cui Mussolini invocava l'"unità d'azione" in materia di commercio estero, perse esso stesso autonomia, trovandosi alle strette dipendenze del Sottosegretariato agli Scambi e alle Valute, il nuovo ente che accentrava presso di sé i controlli commerciali e valutari sui flussi delle partite correnti in entrata e in uscita³.

Lo scoppio della seconda guerra mondiale congelò definitivamente tutte le funzioni svolte dall'Istituto in ambito promozionale e impose nuovi e maggiori sforzi in materia di controlli.

All'indomani della liberazione di Roma, la struttura di controllo degli scambi fu oggetto di una pesante rivisitazione: il Sottosegretariato agli Scambi e alle Valute (divenuto Ministero nel 1938) venne soppresso e l'Ice venne commissariato. Avrebbe probabilmente seguito la stessa sorte del ministero se non fosse intervenuta un'espli-

² Alberto Pirelli fu il primo Presidente dell'Ine, a capo del quale rimase per circa un anno. Tra il 1925 e il 1945 Pirelli fu Presidente dell'Associazione fra le Società Anonime per Azioni (Assonime) e dai primi anni '20 rappresentò l'Italia in importanti sedi internazionali, come il Comitato Economico della Società delle Nazioni. Dal 1928 fu Presidente della Camera di Commercio Internazionale (cfr. A. Pirelli, *Taccuini 1922-1943*, a cura di D. Barbone, il Mulino, Bologna 1984). Guarneri affiancò Pirelli nella costituzione dell'Ine e divenne membro del primo Consiglio Generale dell'Istituto. Guarneri era stato Presidente di Unioncamere dal 1914 al 1920 e successivamente direttore e segretario generale dell'Assonime. Ricoprì per un periodo anche la carica di segretario generale di Confindustria e fu responsabile dell'ufficio studi congiunto istituito da Confindustria e Assonime (cfr. L. Zani, *Fascismo, autarchia e commercio estero. Felice Guarneri un tecnocrate al servizio dello "Stato nuovo"*, Il Mulino, Bologna 1987).

³ Per maggiori elementi sull'attività e sul ruolo dell'Ice dalle origini alla seconda guerra mondiale e per la relativa bibliografia si rimanda a S. Nocentini, *Alle origini dell'Istituto nazionale per il commercio estero*, in «Passato e Presente», a. XXIII (2005), n. 66, pp. 65-88. Per una ricostruzione recente dei compiti del Sottosegretariato, cfr. A. Gagliardi, *Il Ministero per gli Scambi e Valute e la politica autarchica del fascismo*, in «Studi Storici», a. 46, n. 4, ottobre-dicembre 2005, pp. 1033-1071.

cita richiesta di collaborazione avanzata dal Comando Militare Alleato al Governo italiano. Gli alleati riconobbero nell'Ice e nelle strutture periferiche che l'Istituto aveva creato un valido strumento per espletare le pratiche relative al ricevimento, alla contabilizzazione e, in alcuni casi, anche alla distribuzione delle merci da questi inviati all'Italia sotto forma di primo aiuto e che impegnarono l'Ice, in vario modo, fino ai primi anni '50⁴.

La struttura dei servizi dell'Ice negli anni '50 e '60

La conoscenza delle funzioni svolte dall'Ice e delle modifiche apportate alla sua struttura interna dopo la seconda guerra mondiale è ancora oggi piuttosto scarsa. Se si eccettua un primo lavoro di ricognizione della struttura degli uffici e alcuni dati relativi all'attività svolta, che qui presenteremo in estrema sintesi, non si hanno studi che consentano di seguire con la dovuta precisione e attenzione le tipologie di intervento dell'Istituto per la promozione del commercio estero italiano nel dopoguerra⁵.

L'approfondimento dello studio nel periodo qui considerato rappresenta un ambito di indagine molto interessante. Infatti, solo dalla fine degli anni quaranta e ancor più dai primi anni cinquanta è possibile esaminare più in dettaglio il ruolo dell'Ice nella promozione degli scambi con l'estero, perché in quegli anni l'Istituto abbandonò gradualmente i compiti di contabilizzazione e gestione degli scambi controllati e si dedicò più intensamente allo studio e alla promozione delle esportazioni. D'altra parte proprio dal 1944 iniziarono a delinearsi con maggiore chiarezza i tratti essenziali di un rinnovato sistema economico internazionale che, a partire dagli accordi di Bretton Woods, si era proposto di riservare all'incremento degli scambi internazionali un ruolo di primo piano nella caratterizzazione delle stesse relazioni internazionali, creando apposite strutture che potessero intervenire per garantirne le premesse e per rafforzare la credibilità di un proposito che l'occidente aveva diffusamente maturato, insieme ai pesanti effetti della crisi del '29 e del secondo conflitto mondiale⁶.

Lo studio dell'attività svolta dall'Istituto negli anni '50 e '60 offre l'opportunità di comprendere se e in che modo la seconda guerra mondiale abbia rappresentato per l'Ice e la sua struttura un reale momento di cesura. Tuttavia, l'approfondimento sul periodo qui esaminato implica la necessità di chiedersi anche come l'Istituto si sia posto davanti alla straordinaria espansione del commercio internazionale di quegli anni e di valutarne effettivamente la capacità di intervento non più come soggetto con-

⁴ L'analisi del ruolo svolto dall'Ice come intermediario tra il Governo italiano e gli Alleati è stata possibile grazie all'utilizzo della documentazione conservata presso l'archivio dell'Istituto (cfr. S. Nocentini, *L'Ice e la distribuzione degli aiuti postbellici in Italia (1943-1950)*, in «Studi Storici», a. 46, n. 1, gennaio-marzo 2005, pp. 155-186).

⁵ I dati qui presentati sono il frutto di un'elaborazione delle informazioni raccolte all'interno delle relazioni sull'attività dell'Istituto discusse e approvate ogni anno, tranne rare eccezioni, dal Consiglio generale, l'organo di indirizzo delle attività dell'Ice. Per lo studio dell'attività dell'Ice nel dopoguerra risultano preziose alcune iniziative che l'Istituto ha promosso negli ultimi anni: una prima catalogazione del materiale d'archivio e la realizzazione di oltre 50 interviste al personale dell'Istituto, inserite nell'ambito di un progetto per la ricostruzione della memoria storica dell'Ice, affidato al Dipartimento di Studi sullo Stato dell'Università di Firenze e curato da Luciano Segreto.

⁶ Per una sintesi recente si veda F. Cesarano, *Gli accordi di Bretton Woods. La costruzione di un ordine monetario internazionale*, Collana storica della Banca d'Italia, Laterza, Roma-Bari 2001.

trollore degli scambi per conto di un ministero, ma come promotore del prodotto italiano all'estero⁷.

Dall'esame delle relazioni sull'attività dell'Ice che ogni anno venivano presentate, discusse e approvate nel Consiglio generale alla presenza del ministro per il Commercio Estero, da cui l'Ice dipendeva, risulta evidente che negli anni della grande crescita degli scambi internazionali l'Istituto conobbe il suo momento di massima espansione.

L'elaborazione di alcuni dati numerici relativi al numero di mostre e fiere, al personale in servizio, alla rete degli uffici in Italia e all'estero e, non meno importante, ai finanziamenti erogati dallo Stato all'Ice offre un'idea piuttosto chiara del maggiore impegno dell'Istituto in questi anni⁸.

Tra il 1926 e il 1939, lo Stato contribuì ogni anno alle spese ordinarie dell'Istituto con una somma di circa 5 milioni di lire, che venne elevata a 30 milioni subito dopo la guerra, a 40 milioni all'inizio degli anni '50, per raggiungere la significativa cifra di 300 milioni nel 1955. Negli anni successivi la cifra crebbe in modo rilevante fino ad attestarsi intorno ad un miliardo e mezzo all'inizio degli anni '60 e superare i 3 miliardi nel 1968.

I maggiori finanziamenti permisero innanzitutto di aumentare la rete degli uffici Ice in Italia, che aveva prevalentemente lo scopo di organizzare, in prossimità dei luoghi di produzione, i controlli delle merci destinate all'esportazione e soggette all'applicazione del Marchio Nazionale di Esportazione. Gli uffici periferici, alcuni dei quali avevano mantenuto un livello minimo di attività anche negli anni di guerra, vennero ricostituiti fin dal 1947, anno dell'adozione del nuovo ordinamento dell'Istituto. Nel 1948 se ne contavano 23 e nel 1956, in seguito ad una loro ristrutturazione, ne vennero mantenuti 20 permanenti e ne furono aperti 35 su base stagionale. Alla fine degli anni '60, la rete degli uffici in Italia contava 29 sedi periferiche permanenti e circa trenta stagionali.

L'incremento della rete estera fu ancora più significativo. Nel 1948 vennero attivati gli uffici di Amburgo, Francoforte, Monaco e Bruxelles, a cui fu aggiunto un corrispondente speciale a Londra. La presenza all'estero rimase invariata fino ai primi anni '60, quando i maggiori finanziamenti statali consentirono di ampliare la rete degli uffici fino a comprenderne 34 nel 1963. Di questi, 10 continuavano a svolgere funzioni prevalentemente collegate con la promozione delle esportazioni agricole, ma gli altri si occupavano di questioni di assistenza generale all'esportazione. Nel 1967 il numero degli uffici all'estero era salito a 40 e nel 1974 se ne contavano 57, diffusi su tutti i continenti e presenti anche all'interno di quei paesi nei quali sarebbe stata politicamente inopportuna una presenza ufficiale del governo, ma nei quali veniva accolto positivamente un ufficio commerciale volto a favorire gli scambi, seppur in forme controllate. Si ricordano a tal proposito l'apertura dell'ufficio Ice a Pechino nel 1964, a Mosca nel 1966 e la presenza di un ufficio a Berlino Ovest che, fin dai primi anni '60, teneva i contatti per gli scambi anche con la Repubblica Democratica Tedesca.

L'incremento dell'impegno dell'Ice nell'ambito della partecipazione a mostre e fiere e dell'allestimento di altre iniziative promozionali per le esportazioni italiane è difficilmente sintetizzabile in poche righe e anch'esso conobbe negli anni '50 e '60 un'evoluzione che meriterebbe certamente un serio approfondimento.

⁷ Cfr. J. Cohen e G. Federico, *Lo sviluppo economico italiano 1820-1960*, Il Mulino, Bologna 2001, pp. 107-128; G. Nardozi, *Il "miracolo economico"* in *Storia economica d'Italia. 3. Industria, mercati, istituzioni 2. I vincoli e le opportunità*, a cura di P. Ciocca e G. Toniolo, Laterza, Roma-Bari 2004, pp. 213-268.

Da un punto di vista quantitativo, nel 1947 l'Ice riuscì a organizzare 2 partecipazioni a fiere internazionali, coinvolgendo 90 imprese espositrici; dopo due anni le presenze italiane erano salite a 19 e le ditte partecipanti erano oltre 900. Dalla metà degli anni '60 l'Italia partecipò ogni anno ad oltre 100 fiere internazionali e gli esportatori presenti oscillavano tra i 3000 e i 5500.

In termini qualitativi, queste presenze rappresentavano solo una parte del lavoro promozionale in senso stretto svolto dall'Istituto, che dalla metà degli anni '50 iniziò ad attrezzarsi per sviluppare nuove modalità di presentazione dei prodotti italiani agli acquirenti stranieri: negli Stati Uniti, dal 1956 vennero sperimentate delle mostre presso grandi magazzini e supermercati; in Europa venivano spesso proposte le cosiddette "settimane" o "quindicine" italiane ("Italia produce") che raccoglievano prodotti vari; infine, all'adesione alle fiere di tipo generico venne gradualmente preferita una maggiore attenzione a mostre e fiere settoriali.

Una trattazione specifica meriterebbe inoltre tutta la produzione di materiale informativo e pubblicitario da parte dell'Istituto, che dalla metà degli anni '50 ha curato numerose pubblicazioni: numeri monografici su specifiche categorie di prodotti, indagini di mercato, aggiornamenti sulle normative doganali dei paesi nei quali l'Italia esportava e numerosi libri e opuscoli contenenti informazioni sulle tecniche di imballaggio dei prodotti, sulle tipologie di trasporto e sulle numerose missioni di operatori italiani all'estero promosse dall'Istituto e dal Ministero⁹.

La crescente offerta di servizi da parte dell'Istituto si accompagnò ad un consistente aumento del personale in organico, che era composto da poco più di 400 unità nel 1951 e arrivò a superare 1150 unità nel 1965¹⁰.

I dati qui riportati in sintesi non lasciano dubbi sulla dinamica espansiva conosciuta dall'Istituto nei 25 anni dalla fine della seconda guerra mondiale, ma riescono solo parzialmente a rendere conto della maggiore complessità con cui ogni servizio, anche quelli già esistenti precedentemente, era chiamato a confrontarsi a causa dell'espansione dei mercati, delle nuove possibilità che si aprivano per gli esportatori italiani e per la necessità di diffondere informazioni, di favorire la formazione degli operatori e l'adozione di nuove tecniche di organizzazione della produzione e delle esportazioni che, almeno in alcuni settori, venivano richieste agli operatori per essere competitivi sui mercati internazionali.

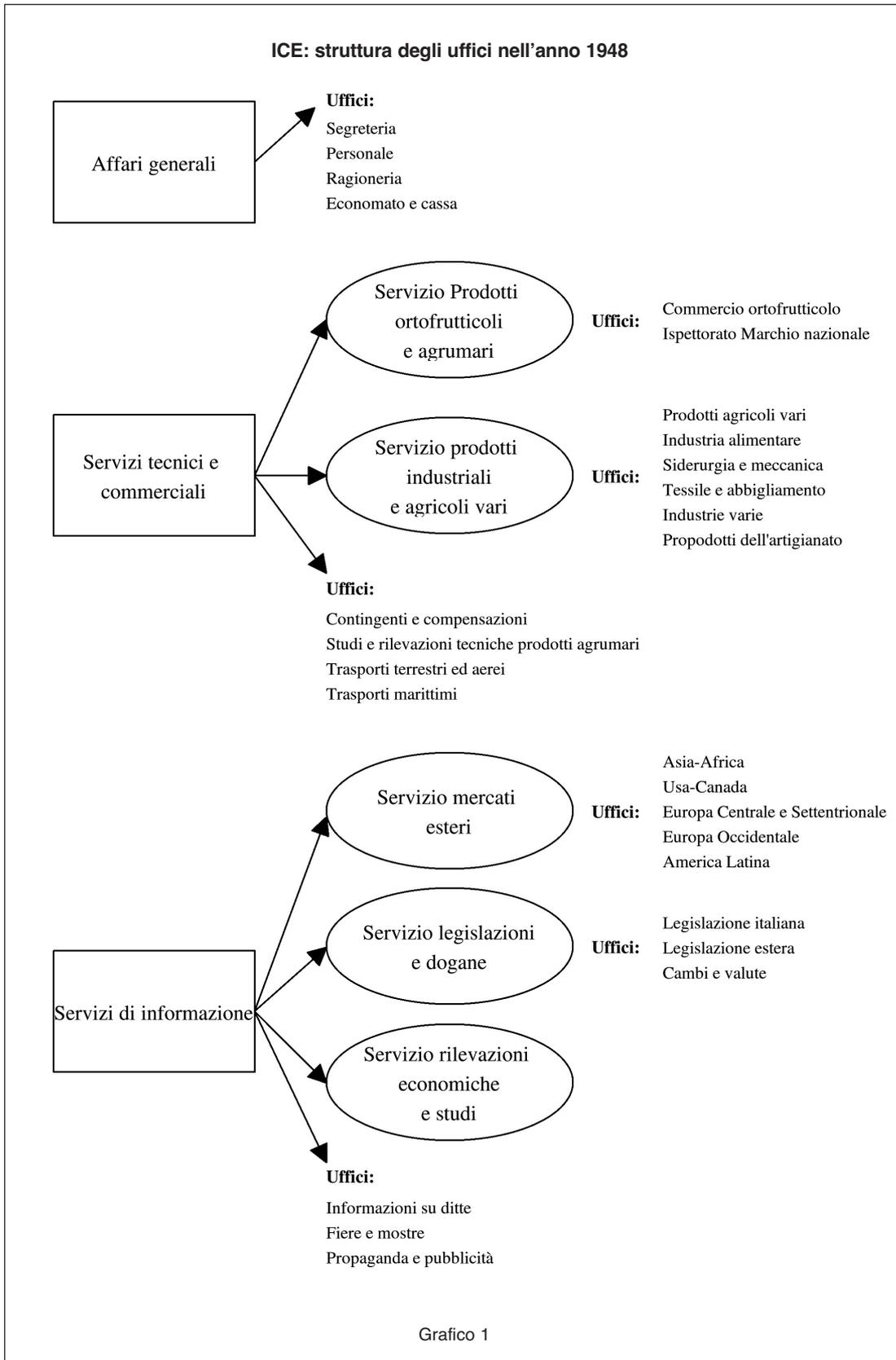
Per tentare di offrire l'ordine di grandezza di questa trasformazione, le due immagini che seguono propongono uno schema della struttura degli uffici dell'Ice nel 1948 (Figura 1) e dell'evoluzione di uno di essi, il Servizio merceologico, che nel corso degli anni subì varie trasformazioni e nel 1967 risultava suddiviso in tre gruppi di servizi, a loro volta composti da servizi a capo di più uffici, come mostrato nella Figura 2¹¹.

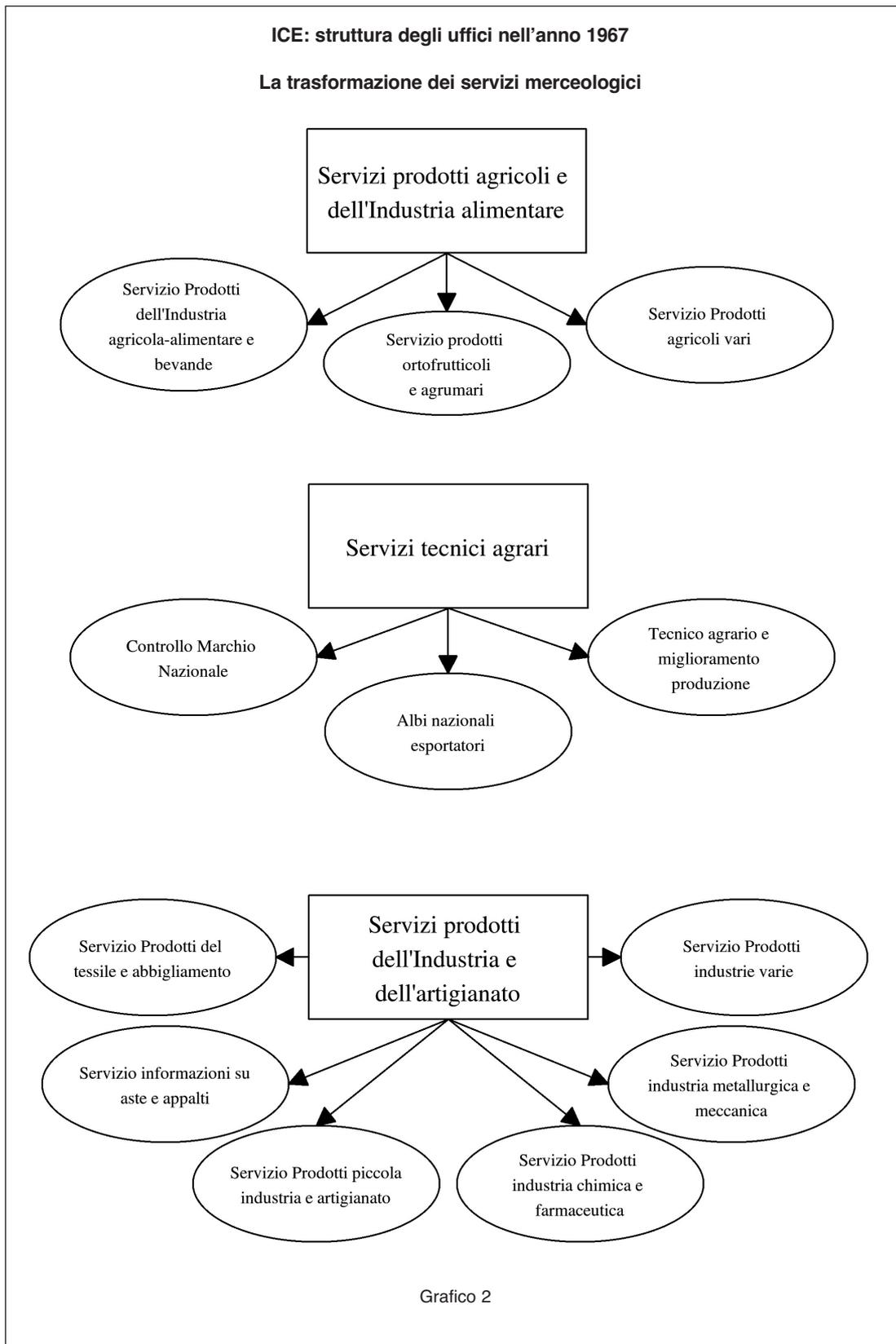
⁸ Per motivi di brevità non verranno richiamate le singole relazioni sull'attività. Tutti i dati presentati sono contenuti in Ice, *Relazioni sull'attività dell'Ice*, Roma, anni 1948/1950 – 1974.

⁹ Tra le pubblicazioni periodiche dell'Ice vale la pena ricordare che fin dall'immediato dopoguerra venne ripresa la pubblicazione del "Bollettino" settimanale che prese il titolo di «Informazioni per il commercio estero». Dal 1949 iniziò anche la pubblicazione del «Notiziario Ortofrutticolo», un settimanale di informazioni tecnico-commerciali utili per gli esportatori di prodotti ortofrutticoli e agrumari.

¹⁰ Dal 1962 gli uffici centrali dell'Ice, con sede a Roma, vennero trasferiti da via Torino in via Listz, nella zona dell'Eur, dove si trovano attualmente (Ice, *I quarant'anni dell'Ice: 1926-1965*, Ti. Castaldi, Roma 1966, pp. 18-19).

¹¹ Per motivi di spazio nella Figura 2 non è stato possibile inserire il dettaglio dei singoli uffici che componevano i servizi richiamati, ma è tuttavia possibile cogliere dall'immagine il senso dell'ampliamento del servizio nel suo complesso.





Non è possibile soffermarsi in dettaglio sui compiti svolti dai singoli uffici, ma osservando i due diagrammi si possono comunque cogliere alcuni aspetti significativi: l'aumento dei servizi offerti, la maggiore specializzazione del lavoro all'interno di ogni servizio e l'attribuzione delle funzioni precedentemente svolte da un solo ufficio a più uffici coordinati. Si noti, a titolo di esempio, la crescente attenzione rivolta alle esportazioni dei prodotti dell'industria, sempre più rilevanti in termini di contributo al Pil e, tra questi, a quelli della piccola e media industria, per i quali venne creato un servizio apposito. Tale decisione fu il frutto di un attento esame della tipologia delle ditte esportatrici che, come osservò nel 1963 il Presidente Giuseppe Dall'Oglio, erano composte per il 99% da ditte che fatturavano all'estero meno di un miliardo di lire, contribuendo per il 46,6% al valore delle esportazioni totali¹².

La crescita degli scambi internazionali dal dopoguerra significò un impegno crescente e una continua rivisitazione della struttura dei servizi dell'Ice, che rivolgeva la sua attenzione e il suo studio non solo all'ambito nazionale, in un continuo rapporto con il governo, le categorie economiche interessate e vecchi e nuovi attori della promozione del commercio estero - dalle Camere di Commercio Internazionale alle Regioni costituitesi all'inizio degli anni '70 - ma si impegnava anche a livello internazionale, seguendo direttamente alcuni gruppi di lavoro attivati da vari organismi internazionali su questioni specifiche (Gatt, Cee, Ocse ed Ece).

Per questo motivo, l'approfondimento della ricerca sulla storia dell'Ice offre non solo un elemento di arricchimento alla conoscenza di un pilastro della promozione del prodotto italiano all'estero, ma rappresenta anche un punto di osservazione privilegiato dal quale è possibile ripercorrere le tappe principali della politica commerciale italiana, cogliendo al tempo stesso il percorso di elaborazione, il contributo delle associazioni di categoria e le loro reazioni in merito alle misure adottate dal governo ed il quotidiano lavoro di normalizzazione dei prodotti e adeguamento delle normative che si sviluppava nelle principali istituzioni internazionali, all'indomani della seconda guerra mondiale, in relazione al processo di liberalizzazione degli scambi.

¹² Dall'Oglio aggiungeva che considerando le ditte che fatturavano all'estero meno di 500 milioni di lire si raggiungeva comunque una percentuale piuttosto elevata, il 97,8%, corrispondente al 36,6% del valore delle esportazioni totali (cfr. *Relazione del Presidente dell'Ice Giuseppe Dall'Oglio*, in *Ice, Relazione sull'attività dell'Ice nel 1963*,