



**MEDIOCREDITO
CENTRALE**

**PER UNA POLITICA ECONOMICA
ESTERA DELL'ITALIA NELL'ERA
DELLA COMPETIZIONE GLOBALE**

A CURA DI

GIANNI BONVICINI
PAOLO GUERRIERI PALEOTTI

ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI

DICEMBRE 1997



MEDIOCREDITO
CENTRALE

**PER UNA POLITICA ECONOMICA
ESTERA DELL'ITALIA NELL'ERA
DELLA COMPETIZIONE GLOBALE**

A CURA DI:

GIANNI BONVICINI

Istituto Affari Internazionali

PAOLO GUERRIERI PALEOTTI

Università di Roma «La Sapienza»

ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI

DICEMBRE 1997

S O M M A R I O

Prefazione	7
La nuova fase di competizione globale e le politiche economiche estere dei paesi più avanzati	
<i>Paolo Guerrieri Paleotti</i>	
1. La fase della globalizzazione ed i sistemi-paese	9
2. Le politiche economiche estere dei maggiori paesi: un'analisi comparata	12
3. Le implicazioni per la politica economica estera dell'Italia	27
4. Strumenti e politiche per l'internazionalizzazione nel caso italiano	31
La politica economica estera francese	
<i>Pascal Lorot</i>	
Introduzione	39
1. Principali caratteristiche del sistema della politica economica estera francese	40
2. Valutazione dei risultati e dell'efficacia della politica economica estera francese	48
3. Proposte di riforma e cambiamenti auspicabili della politica economica estera in risposta alle nuove sfide globali	58
4. Conclusioni	66
Tabelle	68
La politica economica estera del Giappone nell'era dell'apertura	
<i>Toru Iwami</i>	
Introduzione	71
1. Le nuove tendenze degli anni '90	72
2. Lo scenario politico interno	77
3. Politiche e temi specifici	83
4. Valutazioni e prospettive	89
Tabelle	92

La politica economica estera in Germania

Georg Koopmann

1. L'ambito, i livelli e i vincoli della politica economica estera in Germania	95
2. La posizione della Germania nel commercio e negli investimenti internazionali	101
3. Principali sviluppi della politica economica estera tedesca	106
4. Competitività internazionale e competizione interna: il ruolo della politica della concorrenza	109
5. Mantenimento, adeguamento e conformazione delle strutture industriali: le implicazioni di politica economica estera delle sovvenzioni, della promozione tecnologica e delle regolamentazioni	114
6. Promozione dell'export e politiche di importazione	121
7. La riforma della politica economica estera	128
Grafici e Tabelle	138

La politica economica estera spagnola negli anni novanta

José Antonio Alonso

1. La politica economica estera prima dell'integrazione nella CEE	143
2. La politica economica estera dopo l'integrazione in Europa	145
3. Il quadro istituzionale	154
4. L'evoluzione del settore estero	156
5. I soggetti imprenditoriali	166
6. I piani e le politiche di sostegno all'internazionalizzazione	170
7. Nuovi orientamenti della politica economica estera	174
Tabelle	178

Gli strumenti e le politiche per la promozione dell'internazionalizzazione del sistema-Italia

Isabella Falautano

Introduzione	185
1. Gli strumenti di politica commerciale a disposizione delle imprese italiane: la Legge 227/77 quale strumento globale	186

2. Gli strumenti di sostegno all'internazionalizzazione	203
3. I servizi reali per l'internazionalizzazione	218
Grafici e Tabelle	235

Informazione e formazione per l'internazionalizzazione delle piccole e medie imprese

Umberto Triulzi

1. Il processo di internazionalizzazione delle piccole e medie imprese: principali linee di tendenza	241
2. Il ruolo dei servizi informativi e formativi in Italia e in Europa	243
3. Il legame strategico tra formazione e informazione nelle politiche di internazionalizzazione	267
4. Integrazione tra informazione e formazione nei processi di internazionalizzazione delle piccole e medie imprese	277
5. Conclusioni	284

La politica di promozione e sostegno degli investimenti esteri in Italia

Lucia Piscitello

Introduzione	287
1. Insegnamenti dalle principali esperienze europee	288
2. L'esperienza italiana	297
3. Proposte per il caso italiano	299

Processi decisionali e meccanismi istituzionali della politica economica estera

Gianni Bonvicini

1. Le ragioni del rilancio della politica economica estera in Italia	305
2. Il ruolo della politica economica estera nell'economia italiana. La centralità del finanziamento pubblico	307
3. Le caratteristiche della nuova politica economica estera nella globalizzazione: <i>competitiveness</i> e <i>attractiveness</i>	308

4. La politica economica estera italiana fra internazionalizzazione e regionalizzazione	310
5. I criteri ispiratori centrali del sistema istituzionale della politica economica estera. Coesistenza di pubblico e privato; semplificazione e coordinamento delle istituzioni e degli strumenti; livelli istituzionali differenziati	311
6. Alcune ipotesi di riforma istituzionale della politica economica estera in Italia	313
Acronimi	317
Bibliografia	321

PREFAZIONE

I rapporti fra globalizzazione e politiche per la competitività sono l'elemento di partenza di questo studio promosso dall'Istituto Affari Internazionali di Roma con il sostegno del Mediocredito Centrale. Lo sviluppo delle economie su scala globale comporta che la competizione cresca non solo fra singole imprese, ma fra gli stessi sistemi-paese. Paradossalmente quindi l'intervento dei governi ha continuato a manifestarsi con intensità nell'area del commercio, della moneta e della produzione, malgrado la globalizzazione e il superamento dei confini fisici abbiano contribuito al ridimensionamento del loro potere effettivo.

Da questo diverso equilibrio fra impegno nazionale nell'economia e dimensione internazionale della competizione, sono nate potenti spinte ad aggiornare il sistema di politica economica estera (PEE) dei maggiori paesi. Dappertutto, in Europa come in Giappone, gli obiettivi e gli strumenti della vecchia PEE sono stati sottoposti a forti critiche e a tentativi di revisione.

Lo studio che qui presentiamo parte da un'analisi dei cambiamenti in corso nell'attuale fase di globalizzazione dei mercati e delle implicazioni che ne derivano per le politiche di promozione commerciale e di internazionalizzazione delle imprese, che è contenuta nel primo capitolo unitamente ad una valutazione d'insieme delle politiche economiche estere dell'Italia e dei paesi maggiori concorrenti.

Nella ricerca è poi condotto un esame comparativo dei tentativi compiuti da alcuni importanti paesi competitori dell'Italia nell'aggiornamento della loro PEE, nell'ordine Francia, Giappone, Germania e Spagna. I *case study* sono stati elaborati rispettivamente da Pascal Lorot, Direttore della *Revue Française de Géoeconomie*; Toru Iwami, Professore di Economia dell'Università di Tokyo; Georg Koopmann, Hamburg Wirtschaftsforschung Institut (HWWA); Antonio Alonso, Professore di Economia dell'Università Complutense di Madrid.

Nel passare quindi ad analizzare quanto succede in Italia, viene innanzi tutto offerta una valutazione dei mutamenti emersi in questi ultimi anni nella strumentazione della nostra politica per l'internazionalizzazione realizzata da

Isabella Falautano, ricercatrice dello IAI. Due studi ad hoc sono poi dedicati ad alcuni degli aspetti più innovativi di una più efficace politica economica estera: la formazione e informazione per l'internazionalizzazione delle piccole e medie imprese, analizzate da Umberto Triulzi, Professore di Economia Internazionale dell'Università di Roma «La Sapienza», e la politica di sostegno e di promozione degli investimenti esteri in Italia, presentata da Lucia Piscitello, Ricercatrice del Dipartimento di Economia e Produzione del Politecnico di Milano.

Infine, nel capitolo conclusivo, è condotta un'analisi dei processi decisionali e dei meccanismi istituzionali della PEE italiana, in un'ottica di competizione-confronto con i paesi esteri presi in considerazione nello studio. La documentazione e l'analisi della legislazione italiana, su cui si basa il capitolo conclusivo, è stata curata da Raffaele Farella.

L'intero lavoro è stato reso possibile dall'opera di coordinamento di Isabella Falautano.

Un ringraziamento va indirizzato al Mediocredito Centrale per avere reso possibile la ricerca ed in particolare a Giorgio Ferrante e Maria Villa per l'attiva collaborazione.

Gianni Bonvicini
Paolo Guerrieri Paleotti

Roma, novembre 1997

LA NUOVA FASE DI COMPETIZIONE GLOBALE E LE POLITICHE ECONOMICHE ESTERE DEI PAESI PIÙ AVANZATI

Paolo Guerrieri Paleotti¹

1. La fase della globalizzazione ed i sistemi-paese

La globalizzazione dell'attività economica è il fenomeno che più sta caratterizzando l'attuale fase di mutamento dell'economia mondiale, con una nuova forte crescita dei legami di interdipendenza e la spinta verso una profonda ridefinizione, allo stesso tempo, delle strategie delle imprese, delle opportunità e condizionamenti dei mercati, dei contenuti ed obiettivi delle politiche economiche delle singole aree e paesi.

La globalizzazione comporta soprattutto che una parte crescente della ricchezza prodotta è oggi ottenuta e distribuita all'interno di reti o *network* di imprese che si estendono a livello mondiale: un fatto destinato a cambiare in profondo il volto del sistema economico mondiale. Il risultato di tali cambiamenti, secondo alcuni, sarebbe già segnato: un grande mercato mondiale senza più frontiere nazionali ed altamente concorrenziale, dominato dalle scelte di allocazione di imprese con una presenza globale (*Borderless World*). Per quanto diffusa, tuttavia, una simile lettura sembra in grado di cogliere solo parte delle trasformazioni in corso nell'economia mondiale, senza delinearne le prospettive a breve e medio termine.

È certamente vero che l'attuale fase di globalizzazione è caratterizzata, in primo luogo, da una fortissima crescita dei legami di interdipendenza tra i mercati, le imprese, i paesi. Nell'ultimo decennio gli investimenti diretti esteri, nel manifatturiero e nei servizi, hanno svolto la funzione di traino della crescita dell'interdipendenza. Commercio ed investimenti internazionali sono aumentati in parallelo, rivelando significative complementarità. Ma al di là della indiscutibile maggiore libertà di movimento dei capitali e dei prodotti che caratterizza i

¹ Università «La Sapienza», Roma; Consigliere Scientifico IAI.

mercati nella fase attuale, la globalizzazione si presenta come un fenomeno articolato e complesso, fatto di una molteplicità di cambiamenti strutturali di vasta portata che interagiscono tra loro. Al fine di semplificare, si potrebbe tentare di riassumerli nei seguenti:

- in primo luogo, l'accelerato cambiamento tecnologico e la diffusione di un complesso di innovazioni di tipo radicale, imperniate in particolare su quel sistema di tecnologie denominate *Information and Communication Technologies* (ICT), che stanno rapidamente portando all'affermazione di prodotti e processi produttivi ad alto contenuto di conoscenze (*knowledge intensive*). La produzione, distribuzione e trasformazione di tali conoscenze sta diventando così un fattore produttivo cruciale nella nuova competizione globale. Allo stesso tempo mutamenti molto rapidi sono in corso nelle tecniche, nei profili professionali e nelle competenze. È un processo di trasformazione che per consolidarsi richiederà certamente tempi medio-lunghi, ma che ha già determinato significativi mutamenti in un ampio numero di comparti del sistema economico e produttivo;
- la rapida e crescente affermazione sui mercati internazionali di nuovi paesi competitori, provenienti soprattutto, ma non soltanto, dall'area del Sud-Est asiatico è un secondo grande cambiamento che caratterizza la globalizzazione. Efficaci strategie di sviluppo industriale, imperniate su politiche di crescente apertura verso l'esterno, hanno permesso a diversi paesi emergenti di avvantaggiarsi della crescita dell'economia mondiale, sperimentando alti tassi di sviluppo ed un netto rafforzamento della capacità tecnologica. In molte aree e settori le imprese dei nuovi paesi sono arrivate a spiazzare e sostituire le esportazioni dei paesi più avanzati, anche grazie, ma non certo soltanto, ai crescenti investimenti esteri di rilocalizzazione di segmenti produttivi o di intere produzioni provenienti dagli stessi paesi più avanzati;
- è in corso, infine, una marcata tendenza alla regionalizzazione della struttura degli scambi e della produzione internazionale. È soprattutto imperniata sui tre grandi poli geo-economici (Nord-America, Europa e Asia del Pacifico) ed è caratterizzata da distinte dinamiche dei singoli mercati regionali, tanto da influenzare in misura crescente le strategie delle imprese e le opzioni di politica nazionale. In Europa, l'integrazione regionale ha portato alla creazione di un vasto Spazio Economico unificato, destinato ad includere, a breve, le emergenti economie dell'Est europeo. Nel Nord-centro America,

con l'area di libero scambio tra Stati Uniti, Canada e Messico (NAFTA) si è avviata la costruzione di un grande mercato libero da vincoli doganali e simile per estensione a quello europeo. Anche nell'Asia del Pacifico ha preso consistenza un processo di integrazione economica regionale, sotto la spinta di forze spontanee del mercato, alimentate in primo luogo dalla ristrutturazione dell'economia giapponese e, più di recente, dallo sviluppo di molti paesi del Sud dell'area.

L'insieme di queste tendenze sottolinea come l'economia mondiale stia vivendo un periodo di mutamenti strutturali di grande portata, ma che non può essere confinato alla sola idea del mercato globale. Al di là della crescita dei legami di interdipendenza, la globalizzazione appare caratterizzata da una profonda ridefinizione allo stesso tempo delle strategie delle imprese, delle opportunità e condizionamenti dei mercati, della natura e degli obiettivi delle politiche delle singole aree e paesi.

Ad una più intensa concorrenza tra imprese si è così associato un più acceso confronto tra Sistemi-paese, ovvero tra sistemi competitivi nazionali e regionali, caratterizzati da diverse strutture manageriali, diversi meccanismi di intermediazione finanziaria, diverse relazioni industriali, diversi assetti istituzionali. Solo per citare alcune delle componenti più importanti di tali peculiarità economico-territoriali.

La complessità di una lettura della fase di globalizzazione in atto è proprio in questa interazione tra forze di mercato (imprese) e spazi-strutture nazionali-regionali, dal momento che questi ultimi conservano un ruolo importante.

Le nuove sfide poste dal mercato globale comportano così decisioni politiche internazionali influenzate in misura crescente da fattori economici. Una prima risposta, a livello dei maggiori Paesi, è nell'utilizzazione di una sempre più variegata gamma di politiche e strumenti per la promozione ed il sostegno sia della presenza internazionale delle imprese che della capacità di attrazione economica dei singoli sistemi territoriali. Tutto ciò inserito in un disegno strategico complessivo di «diplomazia economica», volto all'acquisizione di vantaggi di carattere industriale e/o commerciale. Ormai tramontata, nell'era della globalizzazione, la possibilità di politiche industriali-commerciali per la promozione di «campioni nazionali» e posti di fronte alla relativa inefficacia delle politiche economiche nazionali più tradizionali, i singoli paesi cercano di

rispondere con la formulazione di strategie di politica economica estera (PEE) orientate a difendere e sostenere gli interessi del proprio sistema. Un nuovo corso, quest'ultimo, che sta caratterizzando tutte le economie più avanzate, anche se in forme e misura assai diverse, come dimostrano i quattro *case studies* nazionali qui di seguito presentati.

2. Le politiche economiche estere dei maggiori paesi: un'analisi comparata

La parte centrale della presente ricerca è dedicata ad una analisi comparata delle politiche economiche estere di quattro paesi che, oltrechè essere *partner*-competitori di primo piano dell'Italia, rappresentano per le loro diversità dei casi emblematici tra le economie più avanzate, ovvero Francia, Giappone, Germania, e Spagna. L'analisi è diretta a mettere in luce non soltanto le strutture e strategie peculiari di tali sistemi nazionali e degli enti preposti alla conduzione delle politiche per l'internazionalizzazione, ma anche le loro modalità di funzionamento negli anni più recenti, soprattutto con riferimento ai loro progetti di riforma disegnati in risposta alle trasformazioni in atto nel mercato globale.

Qui di seguito vengono riassunti i principali risultati di tale valutazione comparata mettendo in risalto i tratti salienti e più caratteristici di tali strategie e politiche nazionali al fine di ricavarne elementi utili per un raffronto con le politiche e strumenti adottati dal nostro Paese.

2.1 Il caso della Francia

La Francia è un caso emblematico di un Paese dalla lunga e ricca tradizione di politica estera nel senso classico del termine, di strategia e sicurezza, e che nel nuovo contesto di competizione globale ha fortemente accresciuto il contenuto economico e commerciale delle sue scelte in campo internazionale. È stato lo stesso presidente Chirac ad inaugurare questo nuovo corso, quando all'inizio dello scorso anno, prima di una visita ufficiale negli Stati Uniti, ha sot-

tolineato che non vi può essere efficace diplomazia senza un sostanziale contenuto economico e che, egli stesso, era pronto a svolgere il ruolo di portavoce in campo internazionale degli interessi del sistema economico francese nel suo complesso.

In particolare, dall'inizio degli anni '90 la Francia ha definito e portato avanti un vasto insieme di riforme nel campo degli strumenti di sostegno all'internazionalizzazione del suo sistema e delle sue imprese.

Tre linee guida hanno costituito l'orientamento di fondo di questa ridefinizione della PEE: il rafforzamento delle misure di sostegno all'esportazione; la definizione di una serie di meccanismi di promozione e supporto agli investimenti francesi all'estero; lo sviluppo di una politica di attrazione degli investimenti internazionali.

Sul primo punto, va ricordato come in Francia i meccanismi di supporto all'esportazione siano gestiti da una vera e propria moltitudine di soggetti ed organismi. Altrettanto massiccia è la presenza della burocrazia pubblica: si stima, ad esempio, che più di tremila siano i *civil servants* impegnati in diverse forme in quest'azione di supporto. Per la maggior parte si tratta di organismi pubblici, ma anche quelli con uno stato giuridico diverso ricadono sotto la supervisione del Dipartimento del Ministero dell'Economia e della Finanza (DREE). Esso ha il compito di definire ed attuare la PEE della Francia, anche attraverso il compito di supervisionare e coordinare l'azione degli altri organismi incaricati delle politiche di sostegno all'esportazione. Tra le iniziative più recenti va segnalato la creazione del Partenariato delle Imprese Francesi all'esportazione, che nel 1996 ha coinvolto circa 50 grandi gruppi imprenditoriali al fine di aiutare le piccole e medie imprese (PMI) a sviluppare e/o accrescere le loro esportazioni (*portage*).

Sul secondo fronte, quello degli investimenti diretti esteri (IDE) francesi, il CODEX e gli incentivi fiscali costituiscono i due strumenti di maggiore rilievo che hanno trovato anche di recente un ulteriore loro rafforzamento.

Sul terzo punto, infine, giudicando fondamentale nell'attuale fase di competizione globale il miglioramento della capacità di attrazione del proprio territorio nazionale, la Francia ha varato in questi anni misure concrete con le finalità di: semplificare e liberalizzare al massimo la legislazione sugli IDE in entrata; moltiplicare le forme di sostegno, anche finanziario, alla localizzazione di imprese estere sul territorio francese; rilanciare l'immagine della Francia

all'estero; procedendo ad una profonda ristrutturazione dell'Agenzia per lo sviluppo e la pianificazione regionale francese (DATAR), che ha un vasto *network* di uffici in un elevato numero di paesi esteri.

Una serie di misure che nel loro insieme hanno sicuramente concorso a migliorare sensibilmente la posizione della Francia come sede di localizzazione degli IDE, visto che l'ammontare di questi ultimi è passato dai 22 miliardi di dollari del 1980 ai 150 miliardi di dollari del 1995.

Ma anche tenuto delle innovazioni più recenti, l'azione di PEE francese continua ad essere caratterizzata da manchevolezze diffuse e da un grado di efficacia ritenuto tutt'altro che soddisfacente. La massiccia offerta pubblica si presenta frammentata e a volte conflittuale nella sua organizzazione, tanto da rendere addirittura difficile la valutazione dell'ammontare complessivo delle risorse destinate alle azioni di sostegno all'export. Il sistema informativo, che ha in tutti i paesi avanzati, come si è detto, un ruolo essenziale nelle politiche per l'internazionalizzazione, necessita nel caso francese di sostanziali miglioramenti, in particolare nei suoi meccanismi di diffusione. Ancora, la maggior parte degli enti ed organismi che erogano azioni di supporto all'internazionalizzazione sono tutt'altro che ben visti dalle imprese, in particolare dalle PMI, perché il loro numero è troppo elevato e scarsamente coordinato, la loro organizzazione è ritenuta ancora scarsamente professionale, e la loro offerta di servizi è a volte troppo costosa e poco trasparente nei prezzi richiesti. Vi è poi da citare il fatto che in Francia la presenza del settore privato nel campo della promozione commerciale e del sostegno all'internazionalizzazione sia sempre stata assai scarsa e rimanga molto bassa, certamente molto al di sotto di quella di altri maggiori paesi, quali Giappone e Germania.

Ai punti di debolezza dell'azione di politica estera, soprarichiamati, si aggiungono le preoccupanti fragilità della specializzazione produttiva internazionale delle imprese francesi, che il recente consistente surplus della bilancia commerciale non ha certo eliminato: una inadeguata capacità dell'offerta produttiva nelle aree settoriali più dinamiche; una scarsa e comunque insufficiente partecipazione delle PMI al processo di internazionalizzazione in generale, con una quota intorno al 29% contro il 60% dell'Italia; una concentrazione ancora prevalente degli scambi commerciali su mercati di riferimento tradizionali dell'area più industrializzata, con una modesta presenza, anche in confronto ad altri partner europei, sui nuovi mercati emergenti.

Proprio per cercare di supplire a tali manchevolezze che attengono alla struttura della specializzazione francese e alle politiche d'intervento ad essa connesse, è stata messa in atto un'azione di riforma e lo sviluppo di una nuova serie di iniziative nel campo della politica economica estera. La finalità è anche quella di offrire una risposta alle nuove sfide poste dalla competizione globale.

Tre le direttive di fondo di tali iniziative:

- un ri-orientamento del commercio francese verso i paesi e mercati emergenti, con otto obiettivi prioritari: quattro sono in Asia (Indonesia, Corea, Cina, India); due sono in America Latina (Brasile e Messico); gli ultimi due sono rappresentati dal Sud Africa e dalla Russia. In parallelo, è stata progettata una redistribuzione della rete di presenza francese all'estero, dall'area OCSE verso le nuove aree emergenti, con la creazione di nuove agenzie;
- una vasta ristrutturazione della struttura di gestione delle informazioni, finalizzata ad un loro maggiore coordinamento e migliore diffusione: si prospetta la fusione di ACTIM, CFME e CFCE in un unico organismo, a cui sarà assegnato il compito primario di fornire le informazioni sui mercati esteri e sviluppare la promozione all'estero del *know-how* delle imprese francesi;
- una decisa priorità all'azione di sostegno all'internazionalizzazione delle PMI, decisamente trascurate finora dall'azione pubblica e poco in grado di sfruttare anche i servizi esistenti. Si dovrebbe arrivare alla creazione di un nuovo dipartimento della DREE interamente dedicato alle PMI, con la nomina di un consulente speciale per i problemi della PMI. In quest'ottica si cercherà di rilanciare il programma portage, ancora poco noto e soprattutto non molto utilizzato sia dalle grandi che dalle piccole imprese.

Sul piano del rinnovo dei meccanismi istituzionali e decisionali va segnalata infine la creazione, avvenuta nell'aprile del 1995, del Comitato per la Competitività e la Sicurezza Economica, con il compito di elaborare e sviluppare una politica di difesa degli interessi dell'economia francese e di diffusione dell'*economic intelligence* in Francia. In secondo luogo, tenuto conto che l'iniziativa regionale e locale nel campo delle politiche per l'internazionalizzazione si è molto sviluppata in questi anni creando non pochi problemi sul piano del suo coordinamento con l'azione centrale degli organismi pubblici, il Governo ha pensato di creare un unico ufficio di coordinamento in ciascuna regione. Non volendo mortificare il dinamismo di proposte ed iniziative dal

basso, verranno disegnati meccanismi «ad hoc» che tengano conto della eterogeneità delle stesse regioni e rafforzino le sinergie tra il *network* regionale, l'amministrazione centrale e le diverse Agenzie specializzate.

2.2 Il caso del Giappone

Il Giappone in termini di PEE è un caso simmetricamente opposto a quello francese, visto che è il paese, tra quelli più avanzati, che ha usato di più e per più a lungo la politica estera per fini economici, quali la promozione ed il sostegno delle sue imprese e del suo sistema produttivo. Con obiettivi in tema di difesa-sicurezza per lo più appiattiti sulle decisioni e strategie degli Stati Uniti, le linee guida della politica estera giapponese sono state per molto tempo interamente dominate da contenuti economici nel loro insieme finalizzati a: i) una persistente manipolazione della legislazione interna al fine di favorire le imprese domestiche locali; ii) una strenua chiusura «di fatto» del mercato domestico; iii) decisi e reiterati rifiuti alle domande di concessioni ed aperture provenienti dai maggiori partner.

Un insieme di azioni di PEE fortemente coeso, da vero sistema-paese. Ma ritenuto profondamente *unfair* dagli altri partner, e fonte quindi di aspre tensioni in campo commerciale internazionale, in primo luogo nei confronti di Stati Uniti ed Europa. Per anni la credibilità del Giappone in campo internazionale ne ha vistosamente risentito.

L'apertura del mercato domestico, e, soprattutto, la rimozione dei cosiddetti «ostacoli e barriere strutturali» che ne impedivano l'accesso, sono stati così per molto tempo al centro degli aspri confronti commerciali tra Giappone, da un lato, Stati Uniti ed Europa, dall'altro.

È a partire dal nuovo quadro macroeconomico delineatosi in Giappone a cavallo tra la fine degli anni '80 e l'inizio degli anni '90, con l'esplosione della bolla speculativa finanziaria e l'inizio della lunga fase recessiva, che significativi mutamenti intervengono negli obiettivi e nelle strategie di PEE del Giappone. Questi mutamenti si potrebbero riassumere nel passaggio da un approccio marcatamente mercantilistico ad uno di cauta apertura all'esterno e maggiore liberismo all'interno.

Le spinte maggiori al cambiamento sono sia esterne che interne: l'inasprirsi del confronto commerciale con gli Stati Uniti; l'affermarsi sul mer-

cato globale di una nuova organizzazione a rete (*network*) per le imprese, imperniata su una crescente internazionalizzazione di tutti i passaggi chiave della «catena del valore»; la conseguente profonda ristrutturazione delle imprese giapponesi, all'insegna di una vasta de-localizzazione all'estero, in particolare nella regione del Sud-Est asiatico, anche in relazione con il periodo di forte rivalutazione dello yen alla fine degli anni '80.

A fronte di tali fenomeni, si diffonde la consapevolezza che un sistema iper-regolato, accompagnato da una moneta sovravalutata, potesse generare soltanto una economia dai costi sempre più elevati, e comunque difficilmente sostenibili in una fase di competizione globale. Sempre più numerose sono così le imprese in Giappone che temono un declino della loro proverbiale competitività strutturale e il rafforzamento, viceversa, di un rischioso trend di de-industrializzazione.

Processi di deregolamentazione e liberalizzazione vengono visti in misura crescente come gli unici ed inevitabili rimedi per un rilancio dell'economia giapponese e della sua capacità competitiva. Anche il centro della PEE del Giappone di conseguenza si sposta: dalle misure di compensazione del crescente surplus commerciale e dei connessi conflitti con Stati Uniti ed Europa, verso misure di apertura e deregolamentazione, per fornire ai maggiori partner e alle loro imprese un migliore accesso al mercato giapponese, sia per le importazioni di merci che per gli investimenti di capitale. I programmi di deregolamentazione, in particolare, interessano quattro aree prioritarie: edilizia; informazione e telecomunicazione; sistema distributivo; intermediazione finanziaria.

Il nuovo corso della PEE stenta, tuttavia, ad affermarsi. I mutamenti sono lenti, anche perché la struttura dei gruppi di interesse dietro le maggiori aree di protezione, per quanto in via di modificazione, resta assai forte.

Alcuni passi positivi ed importanti vengono certamente fatti, quali la riduzione dei conflitti in seguito all'aumento delle importazioni manifatturiere ed all'apprezzamento dello yen; ed il graduale affermarsi della deregolamentazione, soprattutto in risposta alla crisi macroeconomica dei primi anni '90. A guardare bene, tuttavia, molti dei nuovi sviluppi – anche se non tutti ovviamente – appaiono il risultato, più che di scelte governative ad hoc, delle strategie di ristrutturazione autonomamente intraprese dalle imprese giapponesi, in risposta alle nuove sfide della competitività globale. In termini di PEE resta così molto da fare, soprattutto per fornire risposte efficaci ai nuovi problemi della globalizzazione.

Va altresì notato che in Giappone la struttura governativa preposta alla gestione della politica estera è formata da una pluralità di soggetti, dal momento che non esiste una unica Autorità specificamente incaricata di tale conduzione. Il Ministero degli Affari Esteri ha una responsabilità generale, ma sui temi economici ha un ambito di intervento assai limitato. Le decisioni su aree specifiche sono in effetti nelle mani di numerosi altri ministeri, e ciascun ministero – è il caso ad esempio del MITI e del MOF, – ha un proprio *bureau* o dipartimento per gli affari internazionali con competenze tutt'altro che marginali.

Il prestigioso MITI resta certamente la principale autorità nel campo della politica commerciale. Al suo interno è organizzato secondo una struttura a matrice o a rete, attraverso l'integrazione di direzioni generali «verticali», ovvero uffici con competenze settoriali, con direzioni generali «orizzontali», con competenze più generali. Di queste seconde, fanno parte la *International Trade Policy Bureau*, ovvero la Direzione Generale (DG) per la politica commerciale, con il compito di elaborare le strategie di politica economica estera nell'ambito degli organismi multilaterali (WTO), e dei negoziati multilaterali, e l'*International Trade Administration Bureau*, altra DG con competenze in tema di politiche relative alle importazioni e alle esportazioni, unitamente al coordinamento dei diversi schemi di finanziamento ed assicurazione del commercio e degli investimenti internazionali. Vi sono poi altre agenzie governative che, per quanto autonome, mantengono forti legami con il MITI, com'è il caso della *Japanese External Trade Organization* (JETRO), che ha il compito di promuovere il commercio con il Giappone con gli altri paesi. Il suo finanziamento per metà proviene dal MITI, e per la rimanente metà è coperto dalle stesse imprese private che pagano per i servizi offerti dall'Organizzazione.

D'altra parte, uno stretto rapporto tra operatori pubblici e privati ha sempre caratterizzato, negli anni, l'azione complessiva di PEE del Giappone ed è, con tutta probabilità, la ragione di molti successi del passato. Ma tali sinergie sono divenute sempre più difficili da realizzarsi nella fase attuale, anche perché sempre meno in grado di fronteggiare le nuove sfide provenienti dalla globalizzazione.

Tra queste, una priorità è certamente quella dell'internazionalizzazione del sistema produttivo e delle imprese giapponesi, che continua a crescere ma mantenendo forti peculiarità. Se è in effetti vero, da un lato, che gli IDE in uscita giapponesi sono aumentati fortemente in questo ultimo decennio, è an-

che vero che il grado di internazionalizzazione passiva dell'economia giapponese continua ad essere notevolmente basso; le vendite delle affiliate estere sul totale delle vendite domestiche superano appena il 7 %, contro il 25,2 degli USA ed il 18,2 della Germania. Ma c'è dell'altro. Permane un forte squilibrio tra IDE in entrata ed IDE in uscita giapponesi, con una netta preminenza dei secondi. Di qui sono nate nuove tensioni con gli altri maggiori paesi.

Per promuovere gli IDE in entrata, il governo centrale e quelli locali offrono incentivi fiscali e sussidi assai generosi. Allo stesso tempo, la Banca per lo Sviluppo Giapponese, una delle maggiori istituzioni finanziarie pubbliche, offre prestiti a basso tasso di interesse alle imprese estere che vogliono investire nel paese. Ma permangono ancora elevate barriere strutturali. Per facilitare l'ingresso delle imprese estere si dovrà provvedere a rimuoverle più efficacemente di quanto avvenuto in passato. Un obiettivo, quest'ultimo, che resta prioritario per la politica economica estera giapponese.

Tra gli obiettivi dell'azione di Governo vi è anche quello di dedicare una maggiore attenzione alle PMI. Le PMI sono interessate in misura crescente dai processi di internazionalizzazione. Ma, nel loro caso, gli aiuti e le politiche di supporto sono attualmente di scarsa rilevanza. D'altra parte, le Autorità di Governo giapponesi non hanno mai assegnato un ruolo particolarmente rilevante alle PMI nelle loro strategie di supporto alla penetrazione dei mercati esteri. I processi di internazionalizzazione delle PMI sono avvenuti così più sulla scia e l'aiuto delle grandi imprese, che attraverso le politiche e le risorse dello Stato.

Un obiettivo altrettanto importante della PEE del Giappone è favorire lo sviluppo ed il consolidamento del nuovo WTO, riducendo, nel contempo, lo spazio del bilateralismo. Il Giappone è stato, da sempre, uno strenuo difensore del GATT e dei suoi principi multilaterali. Ma ciò non ha evitato che il Giappone si sia visto costretto, spesso, a concessioni bilaterali – a favore soprattutto degli USA – derogando dai principi del multilateralismo. Ogni volta il timore erano le conseguenze negative che una degenerazione dei conflitti commerciali avrebbe potuto avere sugli sbocchi al mercato americano, che era e resta il mercato d'esportazione più importante. Ovviamente, altri timori più tradizionali, e legati ai problemi della difesa-sicurezza, hanno giocato un ruolo importante in taluni casi.

D'altra parte, il tema dell'apertura del mercato interno giapponese riveste particolare rilevanza anche per il futuro degli equilibri interni alla regione asia-

tica. Il peso politico del Giappone nell'area asiatica è stato e rimane assai modesto, se confrontato con la grande influenza economica che il Giappone ha invece giocato, e sta giocando, nella stessa area. A questo riguardo, il passato, indubbiamente, continua a pesare negativamente. Ma non è altrettanto dubbio che il Giappone, per poter affermare un maggiore ruolo ed influenza politica nella regione, dovrà aprire le porte del proprio mercato, molto più generosamente che in passato, agli altri paesi asiatici, consentendo a questi ultimi un allentamento di vincoli di bilancia dei pagamenti che stanno diventando sempre più gravosi.

Per riassumere, tutto ciò dovrebbe trasformarsi in incentivi a proseguire sulla strada della deregolamentazione e della maggiore apertura interna, marcando ancor più la PEE del Giappone negli anni a venire. Restano, tuttavia, assai consistenti, come più volte sottolineato, gli ostacoli al proseguimento in tale direzione, anche con riferimento ai forti gruppi di interesse domestici, per nulla disposti a rinunciare alle loro cospicue rendite di posizione.

2.3 Il caso della Germania

La Germania si presenta come un caso intermedio rispetto ai due in precedenza esaminati, con una PEE fortemente diversificata nei suoi organismi e strumenti di intervento, ma caratterizzata da un elevato grado di coordinamento interno, unitamente ad un sistema di gestione fortemente imperniato su stretti legami tra operatori pubblici e privati.

Molto di recente, in seguito alla riunificazione e, conseguentemente, alla accessione dei sei nuovi *Länder*, lo stato federale tedesco ha visto moltiplicarsi gli attori istituzionali coinvolti nei meccanismi decisionali e gestionali della politica economica estera. Il sistema presenta due livelli di programmazione e gestione delle politiche per l'internazionalizzazione: il primo federale, caratterizzato da un numero non elevato di istituzioni ed enti coinvolti e che agisce a beneficio di tutte le imprese tedesche; il secondo decentrato nei singoli *Länder*, e più espressamente mirato ad imprese legate al territorio o a determinati settori e distretti industriali.

A livello federale la programmazione delle attività pubbliche legate al commercio estero è affidata al *Bundeswirtschaftsministerium* (BMW), o Ministero Federale dell'Economia, che si coordina con gli altri enti coinvolti nella Com-

missione interministeriale, *Interministerieller Ausschuss* (IMA), una sorta di centro unitario di *decision making* della PEE tedesca.

A livello dei *Länder*, esistono i *Landesministerien*, ovvero i Ministeri deputati agli affari economici, alla finanza, al commercio e a volte anche agli affari delle PMI (come nel caso del *Land* della *Nordrhein Westfalen*), i quali determinano le proprie politiche di sostegno all'esportazione e partecipano ai Comitati direttivi di molte istituzioni centrali, accanto ai Ministeri Federali e alle Associazioni di categoria.

Accanto a questi enti centrali e decentrati di programmazione della PEE tedesca, esistono vari organismi, pubblici e privati, con compiti di gestione operativa degli strumenti individuati per l'internazionalizzazione delle imprese.

Il sostegno pubblico alle esportazioni è caratterizzato da una struttura «dualista», in cui le due operazioni di assicurazione e credito sono gestite separatamente, ad opera di tre istituzioni erogatrici di differenti tipologie di supporto: la *Hermes Kreditversicherungs AG* di Amburgo e la *Treuarbeit AG* di Francoforte sul Meno, per le assicurazioni al credito; il *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (KfW) di Francoforte per i crediti all'export a lungo termine (oltre 4 anni). Le agevolazioni creditizie a breve termine sono correntemente fornite dalle banche commerciali, in testa *Deutsche Bank*, *Dresdner Bank*, *Commerzbank*, e da un consorzio bancario per i crediti all'esportazione, la *Ausfuhr-Kredit Gesellschaft MHB* (AKA).

Va sottolineato come quest'ultimo rappresenti una caratteristica precipua del sistema tedesco, essendo un esempio di «sportello unico» per il finanziamento delle esportazioni, dotato di antenne sparse sul territorio grazie al collegamento con le banche locali. L'attività del consorzio non è finanziata pubblicamente ma attraverso il mercato, a dimostrazione della possibilità, anche in quest'area, di opportunità profittevoli e non legate necessariamente all'intervento statale.

Il sistema tedesco prevede anche forme di sostegno agli stadi più avanzati di internazionalizzazione, quali gli investimenti diretti esteri delle imprese. Gli enti federali che supportano finanziariamente tali attività sono il KfW, con offerta di credito a tassi agevolati, e la Società federale per lo sviluppo, la *Deutsche Entwicklungsgesellschaft* (DEG), che interviene direttamente con partecipazioni al capitale di rischio. In particolare considerazione sono tenute le esigenze delle PMI, con servizi finanziari ed informativi ad hoc, quali per esempio i finanzia-

menti del Kfw attraverso il *Mittelstandsprogramm*, che prevede tassi particolarmente vantaggiosi per gli IDE. I due enti stanno peraltro avvicinandosi sempre di più al modello del «centro di servizi», con la predisposizione accanto all'erogazione di finanziamenti di una vasta gamma di servizi reali di accompagnamento.

Accanto al sistema dei servizi finanziari per l'export e per l'internazionalizzazione si è sviluppata una rete di servizi reali alle imprese, incentrata soprattutto sulla gestione dei flussi informativi. Il sistema è articolato a più livelli: coesistono e si integrano fra loro iniziative centrali e decentrate, iniziative pubbliche in senso stretto e semi-pubbliche e di organismi privati. Mentre gli organi federali forniscono dei «pacchetti» informativi generali, gli enti decentrati, prioritariamente camerale, hanno perlopiù obiettivi di raccolta e diffusione delle informazioni, cui si aggiungono elaborazioni specifiche, settoriali e/o geografiche.

Il *network* si sostanzia così sia di iniziative *bottom up*, legate al sistema camerale o associazionistico, che *top down*, a cura, quindi, di enti para-pubblici, tra cui l'Istituto Federale per le informazioni sul Commercio Estero, la *Bundesstelle für Aussenhandelsinformation* (BfAI). Tale rete presenta una matrice semplice (un corpo centrale da cui e verso cui far fluire le informazioni; antenne nei *Länder* e all'estero) ma nello stesso tempo garantisce una copertura capillare del territorio: le Camere di Commercio, *Industrie- und Handelskammern* (IHK), agiscono da *multipliers* (amplificatori di informazioni) in tutta la Germania; all'estero sono attive le reti camerale, con le *Aussenhandelskammern* (AHK) e gli stessi *attachè* commerciali. Questi ultimi, in qualità di rappresentanti ufficiali del governo federale, hanno lo specifico compito di promozione «generale» dell'economia e degli interessi tedeschi. Nel campo dei servizi reali i maggiori cambiamenti in corso riguardano l'introduzione delle nuove tecnologie dell'informazione: l'agenzia centrale BfAI sta potenziando l'uso di nuove fonti e mezzi d'informazione a garanzia di un migliore coordinamento dei flussi informativi dalle antenne territoriali alla centrale; si segnala inoltre la crescente attivazione di corsi multimediali di formazione sia di base che specialistica, i cui risultati effettivi vengono testati periodicamente dai supervisori e dai *trainees*.

Per completare il quadro della PEE tedesca non va dimenticato il ruolo della politica di cooperazione allo sviluppo. Anche in questo settore è stato articolato un sistema complesso e fortemente coordinato, in cui interventi pubblici e privati interagiscono secondo principi di complementarietà. L'ente incaricato di individuare a livello centrale le priorità di azione, le direttive geografiche ed il coordinamento generale di tutte le attività, è il Ministero Federale della cooperazio-

ne, il *Bundesministerium für Zusammenarbeit* (BMZ). Le sue leve operative sono per l'assistenza finanziaria il KfW, per quella tecnica una apposita società, la *Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit* (GTZ). Per investimenti di imprese private nei paesi in via di sviluppo (PVS) esiste la possibilità di crediti agevolati del KfW nonché di partecipazioni al capitale di rischio da parte della DEG.

La caratteristica ricorrente del sistema tedesco dell'elevato grado di partecipazione del settore privato è riscontrabile anche in questo campo, ove sono attive numerose organizzazioni non governative e Fondazioni; queste ultime hanno l'importante ruolo di creare legami particolari con il mondo culturale, economico ed imprenditoriale dei PVS e, conseguentemente, canali di «comunicazione» privilegiati, a vantaggio di tutto il sistema tedesco.

La politica di cooperazione allo sviluppo sta attraversando in Germania, come in altri paesi, una fase di ridefinizione, non solo in termini finanziario-quantitativi, ma soprattutto qualitativi, nel senso di una profonda riflessione in atto sulla necessità di focalizzazione su obiettivi settoriali e geografici ben definiti. Si è giunti, così, all'introduzione di *country concepts* come strumento di programmazione di medio e lungo periodo delle politiche di cooperazione bilaterale.

Infine un accenno alla caratteristica di forte convergenza tra gli obiettivi di politica industriale e politica economica estera tedesca, osservabile negli sforzi di riconversione di certe regioni attraverso l'attrazione di IDE: per entrambe le politiche sono coinvolti sia il KfW (erogante finanziamenti per IDE in entrata nelle aree in questione) che la BfAI (che diffonde informazioni sui siti tedeschi d'investimento). Gli stessi enti, quindi, che sostengono l'internazionalizzazione attiva delle imprese tedesche sono incaricati di incentivare quella passiva da parte di imprese straniere in Germania.

Per riassumere, in un'era di ridimensionamento generale del ruolo dell'apparato pubblico, anche a causa di restrizioni di bilancio, un sistema, quale quello tedesco, in cui lo Stato è ben organizzato ad intervenire ove non vi riesca automaticamente il mercato, offre senza dubbio molti aspetti positivi: l'adattamento continuo alle esigenze dei consumatori (dato che l'intervento «segue» il mercato), la copertura dei costi da parte del mondo privato (i servizi sono tutti a pagamento), la mentalità imprenditoriale che si va diffondendo anche tra gli enti pubblici (il KfW ha una *market window*, agendo da banca commerciale, pari al 60% dei progetti).

I vincoli maggiori per la politica economica estera possono paradossalmente derivare proprio dalla stretta correlazione tra essa e la politica industriale: gli sforzi prioritari d'intervento sembrano concentrarsi sui *Länder* orientali e sul potenziamento del tessuto locale attraverso iniezioni di capitale pubblico e attrazione di fondi stranieri.

2.4 Il caso della Spagna

La Spagna è un caso che decisamente si discosta da quelli degli altri tre maggiori paesi sopraconsiderati, anche per la storia relativamente recente della sua economia di mercato. Esso riveste un particolare interesse, tuttavia, per alcuni problemi e scelte di fondo che in tema di PEE appaiono accomunarla, almeno in una certa misura, al nostro Paese.

Nel passato sono stati gli impegni internazionali assunti dalla Spagna, ed in primo luogo l'entrata nella Cee, ad imporre una profonda riformulazione delle politiche e strategie di sostegno all'internazionalizzazione. Per lungo tempo rappresentate, in via pressoché esclusiva, dall'utilizzo intensivo di strumenti di tipo finanziario.

L'apparato per la promozione all'export e l'internazionalizzazione delle imprese è relativamente tradizionale e poggia su tre tipi di strumenti: quelli di carattere finanziario, con la Convenzione di Aggiustamento Reciproco degli Interessi (CARI), il Fondo di Aiuto allo Sviluppo (FAD), il CESCE che gestisce l'assicurazione del Credito all'Esportazione; quelli promozionali, gestiti principalmente dall'Istituto per il Commercio con l'Estero spagnolo (ICEX); e gli incentivi agli investimenti, con una normativa assai avanzata ed imperniata su un gestore principale rappresentato dalla Compagnia Spagnola di Finanziamento per lo Sviluppo (COFIDES), una società per azioni a capitale misto, creata nel 1988.

Per quanto riguarda lo schema istituzionale della PEE e dei servizi per l'internazionalizzazione, esso è composto da molteplici organismi con una complessa ramificazione, incentrata su due grandi categorie di organismi: quelli di decisione, e quelli di gestione. Tra i primi, figura il Ministero dell'Economia e delle Finanze, con due Segreterie di Stato, l'una (Segreteria di Stato dell'Economia) con competenza in tema di politica economica e di difesa della concorrenza, l'altra (Segreteria di Stato del Commercio, Turismo e Pic-

cola Impresa) con il compito specifico di promuovere l'internazionalizzazione dell'impresa. Gli Organismi di gestione sono diversi, e vanno dal già ricordato ICEX, all'Istituto di intermediazione finanziaria pubblica (ICO), alla CESCE, a vari altri ministeri.

Va altresì ricordato come la crescente apertura all'estero dell'economia spagnola e le conseguenti liberalizzazioni dei movimenti delle merci e dei capitali, abbiano provocato radicali mutamenti anche nella struttura economica della Spagna. In tema di commercio internazionale, vi è stato un aumento consistente della quota di mercato delle esportazioni spagnole nel commercio mondiale, oltre ad un aumento del grado di apertura dell'economia, e ad un più recente favorevole incremento del grado di copertura delle importazioni, anche grazie, in quest'ultimo caso, alla recente svalutazione della peseta. Anche in tema di investimenti esteri i cambiamenti sono stati profondi e di segno positivo, soprattutto in tema di IDE in entrata. Basti ricordare che la Spagna assorbe oggi circa il 7% del totale mondiale di IDE, con una incidenza del 9% sulla formazione di capitale lordo. Ben tre punti percentuali al di sopra della media europea.

Lo stesso processo di apertura ha creato tuttavia una serie di difficoltà non indifferenti: l'industria nazionale continua a presentare evidenti limiti di bassa capacità tecnologica rispetto alla necessità di modernizzazione dell'apparato produttivo, per cui il vincolo estero continua a condizionare in negativo le possibilità di crescita dell'economia; il grado di internazionalizzazione delle imprese spagnole, nonostante i recenti soprarichiamati aumenti, rimane assai modesto, ed in valore assoluto è di circa otto volte inferiore a quello degli altri maggiori paesi europei; ancora le imprese impegnate nel processo di internazionalizzazione sono tutte di dimensioni assai ridotte, presentano forti carenze organizzative, e vantano solo una precaria e improvvisata presenza sui mercati esteri. Tutto ciò si riflette in una cronica instabilità dei flussi di esportazione e di investimenti dall'estero.

È in larga parte per fronteggiare tali carenze e rispondere alle sfide nuove poste dal mercato globale che la nuova amministrazione spagnola ha avviato una serie di misure di PEE, atte a favorire una più attiva presenza delle imprese e degli investimenti spagnoli all'estero.

Quattro, in particolare, sono stati i grandi programmi che hanno guidato tale ristrutturazione: il primo è stato il Piano di incentivazione all'esportazione

della fine degli anni '80, con il quale veniva ridefinita la politica e gli strumenti pubblici di sostegno alla internazionalizzazione. Successivamente il piano di sostegno all'internazionalizzazione dell'impresa spagnola del 1992 e le misure di sostegno all'attività estera delle imprese spagnole del 1994, con cui si sono introdotte una serie di misure per una maggiore efficacia delle politiche per l'internazionalizzazione, ampliando la gamma di strumenti preesistenti e creandone di nuovi.

Infine, quest'anno, è stato varato un nuovo gruppo di ben 90 iniziative indirizzate ad obiettivi di carattere generale, con lo sviluppo di nuovi strumenti ed il consolidamento di quelli già esistenti in tema di promozione commerciale, assistenza all'esportatore, apertura del mercato interno, incentivazione finanziaria e finanziamenti internazionali.

Nell'ambito del sostegno di tipo generale, i Piani hanno perfezionato il sistema di promozione, mediante il potenziamento e lo sviluppo di una serie di strumenti orizzontali quali: i) il rafforzamento del programma di fiere e missioni; ii) l'impulso alla creazione di consorzi; iii) il lancio di Piani Paese Integrali; iv) la creazione di Centri Affari o programmi d'impresa.

Per quanto riguarda l'aspetto finanziario, le misure sono state orientate, da un lato, all'adeguamento delle modalità di credito alla normativa comunitaria e, dall'altro, alla flessibilizzazione degli strumenti per la penetrazione in determinati mercati. Per l'Assicurazione del Credito, il CESCE ha aumentato progressivamente la copertura e i limiti massimi di contrattazione.

Un altro aspetto da segnalare è la priorità dell'azione pubblica per l'internazionalizzazione delle PMI, principali destinatarie dei sostegni promozionali, finanziari – con linee di credito specifiche o facilitazioni d'accesso all'assicurazione del credito – e fiscali, oltre che principali beneficiarie delle attività di informazione e consulenza dell'ICEX.

Nello stesso tempo le PMI hanno beneficiato di altre iniziative istituzionali di sostegno alla loro presenza nei mercati esteri, tra cui programmi avviati dall'Istituto per la Piccola e Media Impresa (IMPI). A riguardo può essere citato il Programma di Azioni Collettive, destinato a procurare capitali; le misure per il miglioramento della competitività; e quelle per la promozione degli accordi tra imprese.

L'investimento diretto e lo stabilimento delle imprese all'estero, uno degli aspetti più critici dell'apertura all'estero, è oggetto di speciale attenzione nei

vari piani di incentivazione ai processi di internazionalizzazione. Tali sostegni si compongono di una serie di misure complementari che vanno dall'informazione sulle opportunità di investimento, a piani di stabilimento appoggiati dall'ICEX, a misure finanziarie, fiscali e assicurative.

Quanto alla cooperazione imprenditoriale l'idea è di continuare a promuovere la politica degli accordi tra imprese spagnole e partner stranieri per la costituzione di imprese miste o *joint ventures* industriali, tecnologiche e commerciali (Fori di Cooperazione imprenditoriale). A COFIDES è richiesta una maggiore flessibilità nei criteri di concessione dei prestiti e una riserva di parte dei suoi fondi da destinare al finanziamento di progetti di imprese miste ad alta redditività economica e sociale.

Un'attenzione particolare infine è stata dedicata allo sviluppo e al consolidamento dell'apparato istituzionale di sostegno, in particolare in tema di coordinamento tra le diverse istituzioni coinvolte, l'Amministrazione Centrale, quella Autonoma, le Camere di Commercio, e l'Associazione degli esportatori, cercando in definitiva una maggiore efficienza nel suo complesso del sistema di sostegno pubblico all'internazionalizzazione. Su questa linea si iscrive anche il potenziamento e la riforma degli Uffici Commerciali, con l'adeguamento della rete esistente alla crescente domanda di servizi da parte delle imprese, e con progetti di apertura di nuovi Uffici in mercati emergenti.

3. Le implicazioni per la politica economica estera dell'Italia

Dall'esame comparato delle iniziative in tema di politica economica estera che hanno caratterizzato nel periodo più recente tutti i paesi più avanzati è emerso un ventaglio di posizioni ed approcci assai variegato ma ispirato alla comune finalità di rafforzare la proiezione esterna, nel suo complesso, dei diversi sistemi-paese ed accrescere la loro capacità di attrazione delle nuove localizzazioni produttive. Per quanto l'efficacia di tali politiche, per molti aspetti, sia ancora difficile da valutare, non vi sono dubbi che, nel contesto di competizione globale che si va affermando, sia importante anche per l'Italia arrivare ad utilizzare strumenti e strategie di politica economica estera che siano orientate al perseguimento di interessi globali del sistema-paese.

In passato tutto questo, com'è noto, si è verificato solo in parte o non è affatto avvenuto. Lo riconoscono in molti, sottolineando come il nostro paese non sia mai riuscito ad esprimere una efficace politica complessiva di sostegno e promozione della nostra presenza economica in campo internazionale. La proiezione all'estero dell'economia italiana, per molti versi assai positiva, è avvenuta facendo leva soprattutto su singoli consolidati punti di forza del nostro sistema produttivo e delle nostre imprese, ma in un quadro di eccessiva frammentazione e relativa inefficacia delle politiche per l'internazionalizzazione.

La fase recente di relativo successo del nostro commercio estero non ha reso meno necessario ed urgente tale insieme di interventi. Se infatti guardiamo alla attuale collocazione internazionale delle nostre imprese e del nostro sistema produttivo emergono tutta una serie di luci ma anche di ombre, che non possono non suscitare, quest'ultime, timori e preoccupazioni, soprattutto in una visione di medio lungo periodo.

È certamente vero, ad esempio, che sul fronte delle nostre esportazioni gli ultimi due anni sono stati davvero positivi, dal momento che dietro la spinta, in primo luogo, di una consistente svalutazione, si è verificato un forte aumento della presenza internazionale delle nostre imprese, soprattutto per quanto concerne le nuove aree e paesi emergenti. Ma è altrettanto vero che tutto ciò è avvenuto in presenza di un deciso rafforzamento del peculiare modello di specializzazione internazionale dell'Italia. I suoi punti di forza sono concentrati nei settori tradizionali e della meccanica strumentale a forte diversificazione d'offerta, dove predominano le PMI, con forti interazioni tra le singole unità, e localizzata in diversi casi in distretti industriali nell'area del centro-nord-est d'Italia. Mentre i punti di debolezza si presentano accorpati sia in settori ove predominano le imprese di grandi dimensioni ed elevate sono le economie di scala (chimica, elettronica di consumo, etc.), sia nei settori in cui il contenuto tecnologico e di Ricerca e Sviluppo è più elevato (settori ad elevata R&D). Nel periodo più recente è uscita così decisamente rafforzata quella struttura dicotomica-dualistica che da tempo caratterizza la specializzazione internazionale dell'Italia.

A questo riguardo, se vanno certamente sottolineati i «circoli virtuosi» che hanno interessato la parte più dinamica delle nostre imprese, quella occupata dalle piccole e medie, e che hanno dato origine alle positive *performance* commerciali prima sottolineate, è importante altresì mettere in luce i li-

miti che caratterizzano la struttura produttiva nel suo complesso e il nostro sistema competitivo in generale, ed in cui vanno inserite anche le performance più generali.

Limiti, peraltro, assai noti perché al centro di un vasto e ricco dibattito, e che è qui possibile solo brevemente richiamare. I più vistosi sono rappresentati da:

- una decisa insufficienza dell'attività innovativa delle nostre piccole e medie imprese, che assume per lo più carattere incrementale ed è rappresentata prevalentemente da innovazioni di processo incorporate nei beni capitali;
- diffuse fragilità dal punto di vista organizzativo e finanziario in molte delle piccole e medie imprese operanti nei settori più dinamici, che tendono a mantenere oltremodo importanti fattori di costo-prezzo, quali in primo luogo quello del lavoro, ai fini del raggiungimento di adeguati *standard* competitivi, rispetto a «fattori non di prezzo» quali la capacità innovativa.

In breve l'attuale struttura tecnologico-produttiva dualistica dell'Italia se mantiene discrete capacità di crescita in senso quantitativo, non appare in grado di assicurare nel medio lungo periodo uno sviluppo che sia imperniato sulla costruzione ed utilizzazione di competenze professionali e tecnologiche articolate. Tutto ciò rende difficilmente proponibile una proiezione nel futuro dell'attuale modello di specializzazione dell'industria italiana. Ciò vorrebbe dire uno sfruttamento dei consolidati punti di forza del nostro sistema produttivo, quelli meno esposti, con ritardi crescenti nei settori più innovativi e di maggiore peso strategico nel lungo periodo, quelli anche più esposti dove la sfida è globale e a tutto campo nell'economia mondiale. Con timori ancora più acuti dai rischi di un ulteriore deterioramento di quel dualismo Nord-Sud che da tempo penalizza la capacità di produzione ed esportazione complessiva del nostro paese.

D'altra parte, anche se guardiamo all'altra faccia della internazionalizzazione delle nostre imprese sui mercati esteri ovvero gli investimenti diretti all'estero e dall'estero e le diverse forme di presenza sui mercati esteri è possibile ritrovare le stesse luci ed ombre prima delineate. Anche perché l'inserimento sui mercati internazionali delle nostre imprese è ancora fortemente basato sulla mera esportazione di merci nonché inadeguatamente sostenuto da una più avanzata internazionalizzazione delle strutture produttive e commerciali.

Da un lato è vero che tra la fine degli anni Ottanta ed i primi anni del decennio in corso si sono avuti nuovi processi di internazionalizzazione e di accresciuta presenza delle nostre imprese sui mercati internazionali. Un inseguimento sul piano della internazionalizzazione attiva e passiva. Nel primo caso, trainato in un primo tempo dai grandi gruppi industriali, poi alimentato da alcuni medi gruppi ed imprese presenti nei settori di forza dell'Italia (comparti tradizionali e meccanica strumentale), ed infine guidato dalle piccole e medie imprese, soprattutto con numerose iniziative di espansione produttiva e commerciale nei paesi dell'Est Europeo.

Ma questo nuovo corso sembra aver subito una decisa battuta d'arresto nel periodo più recente. Se guardiamo agli investimenti diretti esteri, ad esempio, si rileva un sensibile rallentamento negli ultimi due anni sia degli investimenti in uscita che in quelli in entrata dopo il *boom* dei primi anni '90. E pressoché tutti i settori sembrano esserne interessati. Sul fronte della proiezione internazionale tutto questo può significare un pericoloso ripiegamento del paese su strategie prevalentemente mercantili, per lo più basate sulle esportazioni di prodotti.

Se si ritiene, com'è giusto fare nella fase di competizione globale in corso, che l'internazionalizzazione sia occasione e fonte di acquisizione di nuovi vantaggi competitivi, allora questi *trend* non possono che apparire preoccupanti per le nostre imprese. Soprattutto, se si tiene conto delle sfide competitive sempre più complesse che esse dovranno fronteggiare, nel futuro, più o meno immediato, in particolare sui mercati più dinamici e di maggiore peso strategico, là dove la loro presenza è oggi più carente.

Non vi è dubbio pertanto che nei prossimi anni vada fatto un grande sforzo per modificare ed invertire tale tendenza, spingendo verso un deciso rilancio della proiezione internazionale delle nostre imprese e del nostro apparato produttivo ed una decisa affermazione dei nostri interessi produttivi all'estero, soprattutto in quei «nuovi mercati», che per la loro elevata dinamica e crescente capacità di assorbimento stanno entrando a far parte, come punti di riferimento ormai consolidati, del grande circuito del commercio mondiale.

Tale sforzo appare decisivo anche per consolidare il recente successo delle nostre esportazioni, soprattutto in una fase che si prospetta di perdurante stabilità se non, addirittura, di tendenziale rafforzamento reale della nostra moneta. È certamente vero che ciò dipenderà, in larga parte, dallo sforzo e

dall'impegno delle stesse imprese, ovvero dalla loro capacità di incrementare fortemente gli IDE e sviluppare adeguate strategie di internazionalizzazione. Ma è evidente altresì come tali strategie, per essere formulate ed implementate con successo, richiedano un contesto adeguato di riferimento in termini di informazioni aggiornate e rapide, formazione professionale elevata, servizi di promozione efficaci, assistenza qualificata e specialistica.

Purtroppo, come è noto, ciò che viene oggi offerto in queste aree nel nostro paese è affetto da vistose carenze e soprattutto non si presenta ancora adeguato alle nuove sfide della competizione globale. Si può certamente fare di più e sviluppare, al pari di quanto stanno facendo tutti i nostri partner più avanzati – come è emerso con evidenza nella presente ricerca – nuovi strumenti ed iniziative in tema di politiche di sostegno al commercio estero e all'internazionalizzazione delle nostre imprese, di quelle piccole e medie in particolare.

4. Strumenti e politiche per l'internazionalizzazione nel caso italiano

La crescente proiezione internazionale delle imprese, sia grandi che medio-piccole, in tutti i paesi più avanzati sta facendo emergere una sempre più significativa correlazione tra *performance* all'estero delle stesse imprese e capacità di sostegno da parte del sistema-paese sottostante. La fase di competizione globale, come già osservato e confermato dagli studi-paese del presente lavoro, non riguarda solo le imprese ma gli stessi sistemi nazionali-regionali, i quali si differenziano in tema di PEE per le diverse strategie adottate nell'allocazione delle scarse risorse pubbliche, per i diversi livelli di intervento dello stato, per i diversi gradi di coordinamento tra iniziative e strumenti pubblici e privati, per le diverse capacità mostrate nel soddisfare i fabbisogni vitali del tessuto imprenditoriale in risposta ai frequenti e rapidi mutamenti del mercato. Il sostegno pubblico all'internazionalizzazione non dovrebbe essere meramente di tipo finanziario-quantitativo e di fatto appare sempre più improntato all'erogazione di una serie di servizi reali, ad alto standard qualitativo, con una gestione articolata delle informazioni ed un adattamento continuo degli strumenti alle esigenze del mercato e della competizione internazionale.

Al riguardo, il caso italiano è emblematico, in quanto riflette alcuni dei mutamenti in atto in tutti i paesi più avanzati, ovvero il passaggio graduale da un sistema di sostegno pubblico incentrato sull'export e sull'interscambio commerciale, ad un approccio più orientato a soddisfare le complesse esigenze connesse ai diversi livelli del processo di internazionalizzazione. La sfida riguarda la capacità del sistema di predisporre una rinnovata gamma di strumenti coordinati fra loro e con le politiche generali. E su questo piano i ritardi dell'Italia sono ancora preoccupanti.

Sul piano delle cose da fare, l'esperienza di altri paesi, esaminata nella ricerca, conferma che per l'Italia è necessario innanzi tutto rilanciare le singole politiche di sostegno al commercio estero ed all'internazionalizzazione delle nostre imprese, di quelle piccole e medie in particolare. Ciò richiede azioni diverse su più fronti, distinguendo tra interventi di breve e medio-lungo periodo.

Vi è innanzitutto il campo di interventi rivolto alle singole politiche e strumenti di sostegno reale e finanziario alle imprese, che vanno resi più incisivi e rispondenti alle esigenze dei mercati. Questo comporta altresì un'azione di ristrutturazione e di coordinamento degli interventi svolti dagli enti di settore. Tutto questo per arrivare ad offrire alle imprese un quadro di riferimento chiaro ed anche una maggiore rapidità di risposte sul piano delle singole politiche di sostegno ed incentivazione da attuare. A questo riguardo, alcuni primi passi in avanti positivi sulla strada della ristrutturazione del Sistema-Italia sono stati di recente compiuti.

La Legge Ossola, principale strumento di agevolazione delle esportazioni, è stata riattivata recentemente dopo due anni di blocco; i provvedimenti adottati se, da un lato, hanno dovuto tener conto della necessità di ridimensionare l'entità del sostegno finanziario pubblico, hanno contemporaneamente garantito, dall'altro, una maggiore autonomia finanziaria del Mediocredito, ora autorizzato ad utilizzare strumenti derivati per la copertura dei rischi nonché prestiti ed emissioni obbligazionari per le necessità di ricapitalizzazione. Dovrebbero essere così scongiurati, in futuro, ulteriori casi di esaurimento dei fondi, fortemente penalizzanti la competitività di interi importanti comparti produttivi.

Nel settore degli interventi di sostegno all'esportazione resta comunque carente l'azione dell'assicuratore pubblico, la Sace, al momento ancora impegnata in una profonda ristrutturazione interna ed ancora poco sollecitata a quelle radicali riforme negli obiettivi e strumenti utilizzati, rese necessarie dalle nuove

configurazioni del mercato globale. Segnali di cambiamento giungono invece dal Mincomes, che in qualità di erogatore di fondi per i consorzi export e per la penetrazione commerciale ha cominciato a rivedere i meccanismi di intervento, velocizzandoli e adattandoli alle esigenze degli utenti, in questo caso di dimensione medio-piccola.

Accanto agli strumenti finanziari per gli scambi commerciali, ne esistono altri di supporto a forme più complesse di internazionalizzazione, di cui alcuni espressamente diretti alla creazione di società miste, vista come la scelta strategica vincente soprattutto per le PMI italiane.

Le imprese italiane che vogliono un sostegno finanziario pubblico per la costituzione di *joint venture* all'estero possono sulla carta beneficiare dei fondi previsti da ben quattro Leggi: 100/90, 19/91, 317/91 (articolo 14), 49/87 (articolo 7). Ma di queste solo la Legge 100/90 è lo strumento pubblico aperto ad una più vasta gamma di imprese; il raggio di azione della Legge 19/91 è infatti limitato solo ad alcune regioni del Nord Est del paese; l'articolo 14 della Legge 317/91, che prevede l'erogazione di crediti agevolati per l'internazionalizzazione delle PMI, risulta bloccato dalla nascita per mancanza di regolamento attuativo; l'articolo 7 della Legge 49/87 stabilisce modalità di finanziamento alle imprese italiane per la creazione di *joint venture* nei PVS, nel contesto della cooperazione allo sviluppo ed è, quindi, solo indirettamente strumento di politica economica estera.

Per tali forme di investimento all'estero le possibilità di finanziamento non sono limitate ai soli strumenti pubblici italiani; in sede comunitaria sono infatti attivi dei programmi di sostegno allo sviluppo del settore privato, in particolare modo delle PMI, che prevedono l'erogazione di fondi a sostegno delle reti transnazionali tra imprese e delle società miste. Infine anche gli organismi multilaterali, cui l'Italia partecipa, offrono tipologie di finanziamento di progetti del settore privato, purché questi ultimi contribuiscano allo sviluppo dei paesi che tali banche internazionali vogliono beneficiare.

Accanto a tale pacchetto di strumenti di tipo finanziario si è andata sviluppando, spesso in termini quantitativi più che qualitativi, una rete di servizi reali di accompagnamento dell'imprenditore nei processi di internazionalizzazione, sia che fosse legata a meri obiettivi commerciali che a passaggi intermedi o veri e propri progetti di investimento. L'accurata predisposizione di tali servizi riveste una importanza crescente in un'era di competizione globale non solo tra im-

prese ma anche tra sistemi di informazione, di formazione delle risorse umane, di promozione dell'immagine internazionale. Purtroppo in quest'area nel nostro paese siamo ancora in presenza di vistose carenze sul piano sia dell'offerta di servizi, che è rigida e poco differenziata, che della domanda degli stessi, assai povera e scarsamente elastica.

Un classico esempio viene dall'area dell'informazione-formazione. Il sistema-Italia presenta dei ritardi strutturali, sia dal punto di vista dell'apparato istituzionale di sostegno ad una corretta ed efficace attività informativa e formativa per l'internazionalizzazione, sia da quello delle imprese spesso poco consapevoli dell'importanza vitale dei due momenti e della loro necessaria interrelazione. A tal fine, si rendono quanto mai urgenti la predisposizione di un sistema integrato di formazione ed informazione e l'individuazione di nuove formule che potenzino i loro legami. Nella ricerca, a scopo paradigmatico, sono state analizzate le esperienze di paesi europei assimilabili all'Italia per struttura produttiva ad elevata presenza di PMI (Germania) e per apparato istituzionale (Francia). Dall'insieme delle analisi sono scaturite alcune considerazioni sulle possibili opzioni a disposizione della rete delle PMI italiane su come integrare i fabbisogni informativi con servizi personalizzati di formazione professionale per l'internazionalizzazione.

L'informazione, innanzitutto, rappresenta il più importante dei servizi reali che il sistema deve poter garantire, in grado di condizionare l'efficacia degli altri servizi di assistenza, promozione, formazione. Grazie alle moderne tecnologie sono facilitate la raccolta e il passaggio dei flussi informativi; ma l'ostacolo maggiore per le PMI è costituito proprio dall'utilizzo dei supporti informatici e, quindi, dalla scarsa capacità di filtrare e selezionare gli *input* richiesti. Emerge di conseguenza l'importanza del collegamento con il momento formativo finalizzato all'acquisizione di competenze professionali connesse all'informazione.

In Italia le imprese non sono oltretutto supportate alla base da un sistema informativo integrato e coordinato, in quanto esistono una molteplicità di enti istituzionali e privati nei settori dell'acquisizione, elaborazione, gestione e distribuzione dei dati. La comparazione con gli altri maggiori paesi evidenzia l'importanza, ai fini dell'efficacia dei servizi erogati, di alcuni fattori quali: il coordinamento tra enti centrali e decentrati; l'introduzione di un sistema di tariffazione graduata per la selezione della domanda e la qualità dell'offerta, soprattutto ove si vadano ad elaborare le informazioni; la distinzione tra enti erogatori di

servizi d'informazione di base e quelli specializzati; l'utilizzo delle *correnti information technologies*.

Alla capacità di un sistema di raccogliere, filtrare e distribuire le informazioni deve corrispondere la capacità degli utenti di attingere ad esse. In Italia le PMI evidenziano molteplici ritardi imputabili, da una parte, alla mancanza di consapevolezza dell'importanza del corretto uso dell'informazione, dall'altra, dall'inadeguato livello di formazione professionale delle risorse umane, da considerarsi vere e proprie leve strategiche per l'internazionalizzazione.

Anche la formazione è un elemento centrale per lo sviluppo internazionale delle PMI, e ha un ruolo di rilievo nelle politiche per l'internazionalizzazione dei paesi presi in esame; l'enfasi è posta sulla formazione continua, che prende varie forme, dal *Praktikum (traineeship)* tedesco al *distance learning* inglese, e associa conoscenze generali e pratiche a seconda dei fabbisogni delle imprese. Emerge, quindi, dentro l'impresa, l'importanza della *learning organisation*, del modello organizzativo in cui vengono sistematicamente gestite le fasi di acquisizione e trasmissione delle informazioni grazie a risorse umane in formazione continua e tecnologie informatiche avanzate.

Dal lato dell'offerta di servizi formativi, al contrario, emerge il nodo cruciale del coordinamento delle iniziative pubbliche e private, a carattere generale o specialistico: un modello applicabile al caso italiano sembra quello francese, in cui alle grandi *Ecole* si affiancano istituti tecnici in materia di commercio con l'estero.

È, quindi, il sistema stesso nel suo complesso a dover essere potenziato, attraverso un più efficace coordinamento istituzionale nell'erogazione dei servizi; la formazione continua e la professionalizzazione delle risorse umane sia dei centri di servizi che delle imprese; l'abbandono delle resistenze all'apprendimento ed utilizzo delle più moderne tecnologie informatiche.

La revisione in corso riguarda d'altra parte l'intera rete di servizi, in vista di un migliore coordinamento tra ente centrale (ICE) e antenne locali legate al mondo privato (rete camerale). Un ruolo sempre più rilevante, pur spesso nel quadro di carente coordinamento dall'alto, è imputabile al *network* di tipo associazionistico legato al mondo produttivo e a vari istituti finanziari erogatori di *facilities* per l'internazionalizzazione, i quali si propongono sempre più frequentemente quali «centri di servizi» sia finanziari che di accompagnamento tecnico nell'*engineering* dei progetti.

A questo riguardo, tale rete si presenta assai importante anche per un altro aspetto rilevante emerso dall'analisi delle PEE dei maggiori paesi, ed è quello delle politiche e strumenti sempre più utilizzati nella fase di competizione globale per aumentare la capacità di attrazione del proprio territorio sul piano delle nuove localizzazioni produttive.

La presenza di investimenti di imprese multinazionali, com'è noto, contribuisce positivamente allo sviluppo del territorio, grazie al trasferimento di risorse materiali ed immateriali. L'importanza di tali investimenti diretti esteri (IDE) è percepita chiaramente da molti paesi, nei quali sono predisposte politiche più o meno efficaci di attrazione degli stessi.

Le strategie di sostegno agli IDE in entrata sono sia di tipo indiretto, attraverso la creazione di un ambiente normativo, fiscale e di regolamentazione favorevole, che di tipo diretto, grazie all'attività di strutture ad hoc di promozione, assistenza e finanziamento alle imprese straniere sul territorio; tali enti possono essere centrali o localizzati in determinate regioni, offrire tutti i servizi pre – e post – investimento (tipo *one-stop-shop*) o curare solo iniziative promozionali. I modelli di riferimento sono numerosi e nella prassi vengono attuate politiche di *mix* dei vari interventi.

Anche in questo settore l'Italia presenta dei gravi ritardi strutturali: l'atteggiamento di *laissez faire* non ha certo compensato la scarsa appetibilità del territorio-Italia, imputabile a normative poco chiare, eccesso di burocrazia, scarse infrastrutture, instabilità politica. Gli incentivi erogati hanno riguardato soprattutto obiettivi di politica industriale, finalizzati al recupero delle aree in ritardo economico e del Mezzogiorno. È mancata completamente una strategia di attrazione degli IDE organica e strutturata.

Recentemente si è riaperto il dibattito sull'opportunità della ideazione di una politica integrata e sistematica in tale settore e dell'individuazione del mix adatto al caso italiano. Il nodo fondamentale sta proprio nella scelta relativa all'ente centrale deputato a coordinare gli enti già attivi e le varie iniziative regionali: la creazione o la trasformazione di altro ente già esistente in *Italian Investment Agency*, dovrebbe infatti risolvere l'annoso problema italiano del coordinamento e dell'unitarietà delle direttive (in fase di programmazione e di gestione) e potenziare così il ruolo dei tanti organismi decentrati che sono già sorti o stanno sorgendo per la promozione di determinati territori. La seconda questione da risolvere sta nell'individuazione della struttura di tale super-ente, se sarà

del tipo *one-stop-shop* irlandese o una *task force* snella solo di coordinamento di altri enti di gestione delle singole funzioni operative. In questa seconda direzione sembra peraltro andare la recente riforma dell'ICE, in base alla quale è stata attribuita all'istituto la funzione di promozione del sito-Italia all'estero e di assistenza delle imprese straniere in Italia.

Per riassumere, anche alla luce di quanto emerso negli sviluppi delle PEE di tutti i nostri partner più avanzati, per il nostro paese è necessario rilanciare in primo luogo le singole politiche di sostegno al commercio estero ed all'internazionalizzazione delle nostre imprese, di quelle piccole e medie in particolare, con azioni diverse su più fronti, distinguendo tra interventi di breve e medio-lungo periodo. Più che in termini di nuove risorse, è soprattutto in tema di riforme istituzionali e della pubblica amministrazione legata agli strumenti di sostegno ed incentivazione che ci si aspetta un contributo concreto ed un voltare pagina rispetto al passato. Ma oltretutto sulle singole politiche e strumenti, è soprattutto in tema di unitarietà di indirizzo e di coordinamento della politica di internazionalizzazione che è necessario intervenire ed occorre decisamente voltare pagina rispetto al passato.

In Italia esistono in effetti una vasta normativa ed una molteplicità di strumenti, ma affetti da una strutturale carenza di meccanismi di coordinamento e quindi non adeguatamente in grado di cogliere la complessa realtà «evolutiva» dei processi di internazionalizzazione. Tutto ciò in un contesto caratterizzato da estrema frammentazione dei centri di decisione e delle competenze in tema di formulazione e di gestione delle politiche del settore, con la presenza di numerosi Ministeri (Ministero del commercio con l'estero, Ministero degli affari esteri, Ministero dell'industria e del commercio, Ministero delle risorse agricole, Ministero del Tesoro) e di numerosi altri enti pubblici e non.

Come discusso nel capitolo finale della ricerca, per superare tale dispersione è necessario arrivare ad uno stretto coordinamento delle decisioni e ad una possibile riunificazione delle competenze e responsabilità, senza penalizzare e soffocare, tuttavia, l'originalità ed il pluralismo delle iniziative che già esistono e si sviluppano dal basso ai diversi livelli. Per questo servono riforme dell'architettura istituzionale ed una migliore organizzazione dell'amministrazione pubblica, con azioni sul piano legislativo ed amministrativo a breve e medio termine.

L'obiettivo ultimo è quello di arrivare a definire al più presto una strategia complessiva di politica economica estera, intesa nel senso più ampio del termine, che sia in grado di promuovere il Sistema-Italia all'estero con una riorganizzazione complessiva della presenza economica e politica internazionale del Paese, utilizzando in modo integrato i diversi strumenti a disposizione e coniugando soluzioni tecniche ed iniziative politiche in una visione strategica unitaria.

LA POLITICA ECONOMICA ESTERA FRANCESE

Pascal Lorot¹

Introduzione

Come ci ha ricordato di recente il Presidente Jacques Chirac sul quotidiano «Le Monde», la Francia è oggi «la quarta potenza economica mondiale, la quarta nazione esportatrice di beni, la seconda nazione esportatrice di servizi e il terzo investitore internazionale». Inoltre, dal 1992 l'attivo del commercio estero francese cresce regolarmente, e, nel 1996, ha raggiunto un nuovo record di 122 miliardi di franchi. Tuttavia, in contraddizione con questi buoni risultati, la crescita rimane stagnante (1,2% nel 1996) e le cifre della disoccupazione continuano ad aumentare (il 12% nel febbraio 1997). Secondo le stime degli istituti specializzati, inoltre, nei prossimi anni l'attivo commerciale francese potrebbe raddoppiare come anche sparire.

Nel nuovo clima di guerra economica e di intensificazione della concorrenza, i buoni risultati del commercio estero, invece di alimentare l'autocompiacimento delle pubbliche autorità, spingono queste ultime a riflettere sulla competitività della Francia, sulla sua capacità di attirare capitali esteri, sull'appropriatezza dei meccanismi pubblici di sostegno alle imprese esportatrici, nonché sullo scarso contributo delle PMI ai buoni risultati del commercio estero. Tutti gli organismi interessati sono ora coinvolti in un processo di ridefinizione e di razionalizzazione dei diversi elementi della politica economica estera (PEE) francese.

Per di più, questo nuovo dinamismo è fortemente sostenuto, se non ispirato, da Jacques Chirac, il primo Presidente della Repubblica che ha rinnovato la sua tradizionale funzione per farsi araldo della qualità francese. All'inizio del 1996, in un'eccezionale prima pagina concessa a «Le Monde» prima di partire per gli Stati Uniti, il Presidente Jacques Chirac ricordava che non vi può essere una buona diplomazia senza una buona economia e che egli intendeva farsi

¹ Direttore della *Revue Française de Géoeconomie*, Paris.

il portavoce della ricchezza e dei punti di forza dell'economia francese: «Difenderò gli interessi di tutti coloro che hanno scelto di combattere... La mia responsabilità di Presidente, la concepisco anche in questo modo. Intendo essere il primo tra tutti coloro che prendono parte allo splendore economico della Francia²».

Tale atteggiamento soddisfa le aspettative di molti operatori economici che, in questi ultimi anni, hanno lamentato di non essere stati sufficientemente sostenuti dalle autorità pubbliche nei loro sforzi a esportare. Questa battaglia quotidiana per l'esportazione e la competitività della Francia sta diventando progressivamente la battaglia di tutto il popolo francese attraverso l'attuale riforma della PEE e la diffusione del «concetto di *'intelligence'* in campo economico».

1. Principali caratteristiche del sistema della politica economica estera francese

La PEE francese è in linea di massima definita dal Governo ed eseguita dalla Pubblica Amministrazione, in particolare dalla *Direction des Relations Économiques Extérieures* (DREE), un dipartimento del Ministero dell'economia e delle finanze. L'Assemblea Nazionale e il Senato hanno, in materia di PEE, solo una funzione consultiva che esplicano soprattutto in occasione del dibattito sul disegno di legge finanziaria e sulla determinazione del bilancio del commercio estero. Svolgono anche una funzione propositiva e di informazione al pubblico e al governo attraverso la redazione di rapporti su richiesta del Primo Ministro concernenti argomenti specifici. Le funzioni rispettive del Ministero degli esteri, del Dipartimento del commercio estero e del Ministero dell'economia e delle finanze in materia di PEE non sono definite con precisione. È comunque la DREE che assume la gran parte delle scelte e delle decisioni.

Dall'inizio degli anni novanta, consapevoli che la competitività della Francia dipenderà sempre di più dalla sua capacità di integrazione nei mercati mondiali, le autorità francesi hanno scelto tre linee direttrici per la definizione

² Assemblée nationale, Documento n. 3032, 1996, p.6.

della PEE: lo sviluppo di una politica di «attrazione» degli investimenti in entrata, il rafforzamento dei meccanismi di sostegno alle esportazioni e lo sviluppo di meccanismi di sostegno per gli investimenti esteri francesi.

1.1 Il recente sviluppo di una politica di «attrazione» degli investimenti internazionali

Agli inizi degli anni novanta, consapevole che la capacità del nostro territorio di attrarre gli investimenti esteri avrebbe assunto un ruolo crescente nella competitività mondiale dell'economia francese, il *Commissariat Général du Plan* ha istituito un centro di ricerche per studiare le conseguenze degli investimenti esteri in Francia³. Nonostante l'esistenza di alcuni rischi definiti chiaramente da questo rapporto (destabilizzazione dell'industria nazionale, distorsione della concorrenza a discapito delle imprese francesi, impianto di fabbriche di assemblaggio, importazione dei componenti dal paese d'origine, perdita di indipendenza tecnologica...), i potenziali vantaggi degli investimenti esteri per l'economia francese (contributo di capitali e know-how, creazione di posti di lavoro...) sono stati ritenuti sufficienti a giustificare una politica di apertura. Anche il consistente deficit negli scambi degli investimenti diretti fra la Francia e gli altri paesi (il rapporto entrate/uscite è aumentato di due punti dal 1986 al 1992) costituisce un ulteriore incentivo all'apertura. Dal 1992 in poi le autorità confermeranno, quindi, la loro scelta di una politica di apertura e attueranno varie iniziative allo scopo di aumentare la forza di attrazione del territorio francese.

L'eliminazione dei controlli sugli investimenti internazionali

Ancora relativamente restrittiva a metà degli anni ottanta, la legislazione sugli investimenti esteri è stata progressivamente semplificata fino a diventare, all'inizio degli anni novanta, una delle più liberali del mondo industrializzato. Dal gennaio 1992, gli investitori dalla Comunità Europea sono esonerati da qualsiasi dichiarazione, e a fortiori, da qualsiasi autorizzazione preventiva. Agli investitori extracomunitari viene tuttora richiesto di formulare una dichiarazione preventiva, ed è previsto che ottengano un'autorizzazione particolare, ma solo

³ Rapport du Commissariat général du Plan, 1992.

se l'ammontare dell'operazione supera i 50 milioni di franchi. In quest'ultimo caso, l'autorizzazione si intende tacitamente ottenuta se la Pubblica Amministrazione non risponde entro il termine di un mese. La legislazione francese è così paragonabile a quella degli altri paesi membri dell'OCSE.

Lo sviluppo degli incentivi finanziari per l'insediamento delle imprese estere

Contemporaneamente a questa deregolamentazione, una crescente attenzione è stata rivolta allo sviluppo degli incentivi per l'insediamento delle imprese estere. Concessi in via discrezionale dalle autorità nazionali nel rispetto delle norme negoziate con la Comunità, tali contributi possono essere erogati sotto forma di capitale di rischio, prestiti a tassi agevolati, o partecipazioni al capitale, ed essere integrati da aiuti alla ricerca, alla formazione, o alla creazione di posti di lavoro. A tali contributi si aggiungono alcuni incentivi fiscali concessi alle imprese che si stabiliscono nelle regioni depresse (ammortamento accelerato, riduzione delle imposte e delle relative aliquote sulle società...).

Il potenziamento di una politica di promozione e immagine

In contrasto con i reali vantaggi che la Francia offre nella competizione internazionale per l'attrazione dei capitali esteri, l'immagine spesso distorta della Francia all'estero preoccupa le autorità. Per rimediare a questo problema, è stato istituito, nel 1992, un organo speciale: un Ambasciatore a disposizione, Rappresentante Speciale della Francia per gli investimenti internazionali⁴. Da quattro anni Jean-Daniel Tordjman, coadiuvato dalla *Délégation aux investissements internationaux* (DII), che egli stesso dirige presso il Ministero dell'economia e delle finanze, è impegnato nello sforzo di stabilire un nuovo stile di rapporti con gli investitori esteri. Lavorando in stretta collaborazione con le 8000 imprese estere stabilite in Francia, la DII le aiuta a risolvere i loro problemi e a sviluppare le loro attività in Francia. La DII ha anche intrapreso un'azione di mobilitazione a livello dirigenziale di francesi e stranieri in tutto il mondo allo scopo di promuovere un'immagine positiva della Francia nei confronti dei potenziali investitori. Nel 1993 - 1994 ha organizzato la visita di una decina di delegazioni estere e di giornalisti, e ha partecipato ad un centinaio di manifestazioni internazionali.

⁴ Tordjman J. D. - Hatem F., 1995.

Riorganizzazione della rete DATAR⁵

Questi interventi sono anche stati accompagnati da una totale riorganizzazione della rete DATAR (*Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale*) che lavora in stretta collaborazione con la DII. Nel 1992, la DATAR ha creato la rete «*Invest in France*». I membri di questa associazione comprendono:

- i 18 uffici DATAR nel mondo: 8 in Europa, 4 nel Nord America e 6 in Asia. Queste Agenzie «*Invest in France*» operano in altri paesi al fine di pubblicizzare i vantaggi della Francia come territorio di produzione e offrono ai potenziali investitori informazioni riguardanti i luoghi idonei agli obiettivi e alle esigenze imprenditoriali, assistenza nella definizione dei progetti, organizzazione di visite nei luoghi di interesse e assistenza nei contatti con le autorità francesi e i partner locali;
- la sede centrale di Parigi della DATAR ha la responsabilità complessiva degli aspetti tecnici, dell'assistenza nelle soluzioni finanziarie e nella negoziazione delle agevolazioni pubbliche. Per questo, lavora in stretta collaborazione con gli uffici - ivi compresi quelli che si occupano delle relazioni economiche, fisco, dogane ed investimenti internazionali - dei Ministeri dell'economia e finanze e dell'Industria;
- grandi società ed istituti di sviluppo industriale: un gran numero di imprese francesi, attraverso la loro partecipazione alla rete DATAR «*Invest in France*», contribuiscono a fornire un'assistenza efficace agli investitori. Tra queste sono presenti Aérospatiale, Charbonnages de France, Crédit National, EDF, Elf Aquitaine, France Telecom, GIAT, Rhône Poulenc, Thomson, Usinor Sacilor e Cogema. In alcuni casi, le società hanno istituito proprie unità o agenzie di sviluppo industriale, il cui sostegno tecnico e finanziario integra i servizi DATAR;
- enti locali, la cui conoscenza dell'ambiente è essenziale alla realizzazione dei progetti. Questo servizio è fornito da:

8 *Commissariats à l'Industrialisation et au Développement Economique*, organizzazioni regionali in cui collaborano governo, enti locali e imprese allo scopo di promuovere e sviluppare le risorse dell'area, ciascuna diretta da

⁵ DATAR, 1996a.

un funzionario designato dal governo che lavora in stretta collaborazione con la DATAR;

agenzie di sviluppo locale istituite dalle autorità municipali, regionali o dipartimentali o dalle camere di commercio per attuare strategie focalizzate.

Grazie a questi provvedimenti la Francia è diventata uno dei paesi con maggiore forza di attrazione per gli investimenti esteri. Le cifre parlano da sole: dal 1980 al 1992, la quota francese sul totale degli investimenti esteri diretti a livello mondiale è salita da meno del 4% al 14,5%. Tra il 1980 e il 1995, il totale degli investimenti diretti è aumentato quasi di sette volte, crescendo vertiginosamente da \$22 miliardi a \$150 miliardi. Le società non francesi sono una presenza crescente in Francia e rappresentano il 24% degli occupati nell'industria manifatturiera, il 30% degli investimenti, il 29% della produzione e il 33% delle esportazioni. Complessivamente, circa due milioni di dipendenti lavorano in 8.000 società controllate da multinazionali (Vedi tabelle 1, 2, 3).

1.2 Meccanismi di sostegno alle esportazioni

In Francia, i meccanismi di sostegno delle esportazioni coinvolgono una moltitudine di organismi. Circa 3.000 funzionari pubblici stanno aiutando le imprese francesi a esportare. Alcuni di questi organismi appartengono alla Pubblica Amministrazione (*DREE, Poste d'Expansion Economique e Directions Régionales du Commerce Extérieurs*) mentre altri hanno uno stato giuridico diverso pur essendo soggetti in qualche modo alla supervisione della DREE.

La Pubblica Amministrazione

La *Direction des Relations Economiques Extérieures* o DREE è un dipartimento del Ministero dell'economia e delle finanze che sta anche a disposizione del Ministero del commercio con l'estero per l'esercizio delle sue responsabilità. La DREE definisce e attua la PEE francese ed è incaricata essenzialmente di tre funzioni:

- sovrintende e coordina le azioni degli altri enti pubblici responsabili del sostegno all'export (*Postes d'Expansion Economique, Comité Français des Manifestations Économiques à l'Étranger, Agence pour la Coopération Technique Industrielle et Économique, Centre Français du Commerce Exté-*

rieur, Compagnie Française d'Assurance pour le Commerce Extérieur, Direction Régionale du Commerce Extérieur, Banque Française pour le Commerce Extérieur, Chambre de Commerce et d'Industrie Française à l'Étranger...) e ha anche la responsabilità di seguire alcune procedure pubbliche finalizzate ad aiutare le imprese francesi e estere.

- Prende parte ai negoziati internazionali economici e commerciali ed anche all'elaborazione e all'esecuzione degli accordi internazionali economici e finanziari.
- Sovrintende le attività della DII.

I *Postes d'Expansion Economique* (PEsE): 165 PEsE stabiliti in 118 paesi costituiscono la rete pubblica responsabile del sostegno del commercio internazionale all'estero. Diretti da un consulente commerciale della DREE, e costituiti da esperti dei settori, informano e assistono le imprese francesi nello studio dei mercati.

Le *Directions Régionales du Commerce Extérieur* (DRCE): sotto l'autorità del prefetto della regione, esse costituiscono le antenne regionali della DREE. Svolgono un triplice ruolo di informazione, animazione e coordinamento dei diversi soggetti pubblici responsabili dello sviluppo internazionale. Sono responsabili anche dell'esecuzione dei *Contrats de Plan Etat-région* (CPER) che permettono alle PMI, che hanno scarsa esperienza in materia di esportazioni, di servirsi dei diversi supporti (assistenza nel reclutamento di manager esperti in esportazioni, servizi di consulenza, assistenza nell'insediamento all'estero). Le somme destinate a questi aiuti sono relativamente esigue (circa 95 milioni di franchi l'anno), ma la loro efficacia è elevata. Hanno, inoltre, il merito di essere destinate soprattutto alle piccole imprese: nel 1995 sono state assegnate, in più del 50% dei casi, a imprese con meno di 25 dipendenti.

Altri organismi pubblici

L'*Agence pour la coopération technique, industrielle et économique* (ACTIM), associazione costituita ai sensi della Legge 1901 e operante sotto la supervisione della DREE. La ACTIM è responsabile della promozione delle tecnologie e del know-how francesi da parte di imprese estere, soprattutto attraverso missioni di cooperazione tecnica e industriale. Organizza visite in Francia per le imprese estere e diffonde informazioni sulle innovazioni tecniche

francesi grazie alla sua rete di 11 agenzie d'informazione in Europa, nei paesi della NAFTA, nel Medio Oriente e in Asia. È particolarmente attiva nei settori delle telecomunicazioni, dell'ambiente, dei trasporti e dell'agri-industria. I suoi programmi interessano in via prioritaria l'Asia (con il 42% degli interventi) mentre il numero delle sue operazioni in America Latina è regolarmente in crescita (il 21% nel 1996 rispetto al 16% nel 1995).

Il *Comité français des manifestations économiques à l'étranger* (CFME), associazione costituita ai sensi della Legge 1901 e operante sotto la supervisione della DREE. Il CFME aiuta le imprese francesi a promuovere i propri prodotti nei mercati esteri, soprattutto organizzando la loro partecipazione a fiere e a esposizioni all'estero. Nel 1996 il CFME ha organizzato, infatti, quattro grandi esposizioni, ad Istanbul, a Taipei, a Sao Paulo e a Bangkok. Dal 1992 rivolge le sue attività verso i paesi emergenti (il 75% degli interventi), che vedono l'Asia al primo posto (40%).

Il 6 gennaio 1997 è stata istituita una nuova associazione che raggruppa l'ACTIM e il CFME allo scopo di trarre vantaggio dalle sinergie esistenti in entrambi gli organismi ed offrire migliori supporti alle imprese esportatrici.

Il *Centre français du commerce extérieur* (CFCE): istituto pubblico sotto la supervisione della DREE, il CFCE è un centro di informazione sui mercati esteri. Risponde alle particolari esigenze delle imprese e cerca di stimolarle a migliorarne la conoscenza dei mercati esteri. Lavorando in stretta collaborazione con i PEsE e le DRCE, il CFCE elabora un programma di azioni nel quadro degli orientamenti definiti dalle autorità. Il CFCE fornisce essenzialmente tre tipi di servizi:

- informa le imprese francesi sulle opportunità all'estero: organizzazione di seminari, centro di documentazione...;
- offre servizi di consulenza;
- promuove le imprese francesi e fa conoscere alle imprese estere la qualità dei prodotti francesi (organizzazione di visite di dirigenti esteri).

La figura del «*Coopérants du service national à l'étranger*» (CSNE): istituito 20 anni fa, la formula del CSNE offre ai giovani di leva la possibilità di fare il servizio militare all'estero presso una società affiliata di un'impresa francese. Rimasto a lungo nell'ombra per ragioni di riservatezza, ha interessato solo 228 coscritti nel 1983, che però già nel 1995 erano diventati 2978. Grazie al suo

successo, il numero dei giovani partecipanti al CSNE dovrebbe crescere di molto nei prossimi anni.

Il *Partenariat-France*: nel maggio 1996, circa 50 grandi società francesi si sono riunite nell'associazione «*Partenariat-France-Entreprises pour l'exportation*» allo scopo di sviluppare una nuova forma di aiuto alle esportazioni delle PMI chiamata «*portage*». Questa tecnica consiste nell'offrire alle PMI servizi di accoglienza, informazione e consulenza per coadiuvarle nella conquista di nuovi mercati esteri.

Procedure di sostegno finanziario

– La Compagnie Française d'Assurance pour le Commerce Extérieur (COFACE)

Con le sue 22 agenzie regionali, la COFACE offre servizi di assicurazione in tutte le fasi dello sviluppo delle imprese francesi all'estero. Rimborsa le imprese in caso di fallimento di una manifestazione commerciale all'estero (*Assurance-Foire*), le indennizza in caso di insuccesso dei loro tentativi di penetrazione dei mercati esteri (*Assurance-Prospection*), le assicura contro i rischi di mancato pagamento (*Assurance Crédit Global commercial-politique*), e contro i rischi di cambio (TOPCIME) e di trasporto (GATEX).

– La Banque Française pour le Commerce Extérieur (BFCE)

Privatizzata nel 1995, la BFCE esercita le sue attività per conto dello Stato sotto la supervisione della Direzione del Tesoro. Per conto dello Stato, contribuisce al sostegno finanziario pubblico delle esportazioni in qualità di gestore dei meccanismi di stabilizzazione. In concreto provvede alla stabilizzazione dei tassi di interesse dei crediti. Nel quadro dell'aiuto pubblico allo sviluppo, la BFCE partecipa anche alla predisposizione di agevolazioni finanziarie, consistenti in contributi o prestiti a tassi agevolati, legati all'acquisto di beni e servizi francesi, ai paesi in via di sviluppo.

1.3 Meccanismi di sostegno per gli investimenti francesi all'estero

In connessione con i meccanismi di sostegno delle esportazioni, sono stati ideati due meccanismi di sostegno all'internazionalizzazione delle imprese francesi all'estero, allo scopo di incentivarne l'export.

– Il Comitato Interministeriale per lo Sviluppo delle Esportazioni (CODEX)

Il CODEX⁶ contribuisce allo sviluppo internazionale delle PMI aiutandole ad aprire all'estero società controllate. Il suo contributo consiste nella concessione di prestiti senza interessi, restituibili in cinque anni, e rappresenta dal 20% al 25% dell'investimento realizzato. È destinato alle PMI con un fatturato inferiore a 500 milioni di franchi, e il criterio di concessione dell'agevolazione è la capacità generatrice di export francese delle controllate da costituire all'estero. Interessa principalmente i paesi dell'Asia (più del 40% sul totale delle agevolazioni concesse), dell'America, dell'Europa Centrale e del Sud Africa.

– «L'articolo 39 *octies* del codice generale delle imposte»

La procedura prevista dall'articolo 39 *octies* del codice generale delle imposte⁷ costituisce un ulteriore sostegno all'insediamento all'estero delle imprese francesi poiché offre loro la possibilità di accantonamento dei costi di tale insediamento e quindi di godere di imposte differite per cinque anni. L'obiettivo è, anche in questo caso, favorire un incremento delle esportazioni. La procedura vale per tutti i paesi extracomunitari.

2. Valutazione dei risultati e dell'efficacia della politica economica estera francese

Sebbene i meccanismi francesi di sostegno all'internazionalizzazione sembrino relativamente completi e l'internazionalizzazione dell'economia francese stia migliorando innegabilmente (successo della politica di «attrazione» e livelli record dell'attivo della bilancia commerciale), molti sono i motivi che inducono a riflettere sull'efficacia della PEE francese. La bilancia commerciale in attivo nasconde numerosi punti di debolezza, i meccanismi di sostegno delle esportazioni necessitano di alcune trasformazioni e le politiche di «attrazione» generano molte contraddizioni.

⁶ DREE, 1996.

⁷ DREE, 1997.

2.1 L'illusorio surplus della bilancia commerciale

Sebbene gli attuali risultati del commercio estero siano soddisfacenti, si rilevano ancora alcuni preoccupanti punti di debolezza (perdita di quote di mercato, bassa partecipazione delle PMI alle esportazioni nazionali, insufficienza delle esportazioni verso i paesi emergenti...). Sussiste inoltre un importante problema di affidabilità statistica, che rende sospetta persino la credibilità dei risultati.

Livelli record del surplus della bilancia commerciale, ma anche preoccupanti debolezze

I livelli record del surplus della bilancia commerciale di questi ultimi anni nascondono alcuni punti di debolezza preoccupanti. Prima di tutto si riscontra la perdita delle quote di mercato della Francia a livello mondiale (il 5,6% nel 1996 rispetto al 5,8% nel 1995), mentre le quote dei suoi partner principali stanno aumentando: ad esempio, le quote di mercato dell'Italia a livello mondiale sono aumentate dal 4,6% nel 1995 al 4,9% nel 1996. Un altro fenomeno preoccupante è il deterioramento degli scambi della Francia con gli Stati Uniti, il Giappone e i paesi emergenti dell'Asia. Nel 1996, con gli Stati Uniti abbiamo registrato il nostro primo disavanzo commerciale di 23 miliardi di franchi, seguito da quello con il Giappone (20 miliardi di franchi). Inoltre, questi paesi presentano risultati superiori ai nostri. E, per essi, si tratta di risultati strutturali che riflettono la tradizionale importanza che questi ultimi attribuiscono alle loro esportazioni in termini di priorità, interventi e contributi.

C'è da considerare, inoltre, che una grossa parte dell'eccedenza della bilancia commerciale francese è determinata dalla debolezza della domanda interna. La sua contrazione, particolarmente evidente per quanto riguarda gli investimenti delle imprese, si riflette nella diminuzione delle importazioni il cui volume di crescita è caduto dal 10,4% nel 1994 al 3% nel 1995 (Vedi tabelle 4 e 5).

Si riscontra un miglioramento generale, ma perdurano le debolezze

– Soddisfacente la specializzazione nei settori ad alta tecnologia

Una rapida analisi settoriale della nostra bilancia commerciale dimostra che la parte principale di questi buoni risultati è data da due settori: beni capitali e agro-industria.

Per cinque anni la bilancia commerciale dell'industria civile del paese è migliorata notevolmente: da un disavanzo di 49 miliardi di franchi nel 1991 si è passati ad un avanzo di 53,7 miliardi di franchi nel 1995 (nel 1994 erano stati 37,9). All'interno di questo settore il miglioramento più sorprendente riguarda i beni strumentali il cui disavanzo di 30 miliardi di franchi nel 1990 si è trasformato in un avanzo di 58 miliardi di franchi nel 1995. L'industria aeronautica contribuisce positivamente a quest'ultimo per 45 miliardi di franchi, in particolare grazie al successo dell'Airbus.

Il tradizionale attivo dell'agro-industria continua ad aumentare (da 45 a 51 miliardi di franchi tra il 1994 e il 1995). Cinque prodotti di questo settore occupano le prime dieci posizioni delle voci in attivo: grano tenero, vino, mais, brandy e formaggio.

Gli altri fatti nuovi principali del 1996 riguardano la crescita del nostro avanzo nel settore della cantieristica navale (in particolare determinato dalla fornitura di due navi cisterna per il trasporto del metano alla Malesia), della profumeria, che mantiene il terzo posto fra le voci in attivo, dell'industria farmaceutica (al settimo posto) e degli scambi di energia elettrica (al quarto).

Tutti questi miglioramenti riguardano quindi settori ad alta tecnologia, nei quali l'impiego del lavoro poco qualificato è scarso. Tale specializzazione è incoraggiante, poiché la Francia non può battere la concorrenza dei paesi in via di sviluppo per i prodotti a basso valore aggiunto.

– Una dimensione critica insufficiente dell'offerta francese

Dobbiamo ricordare, tuttavia, che l'offerta francese, presente in tutti i settori, raramente raggiunge la dimensione critica giusta, tale da mettere le imprese in grado di dotarsi di tutti gli strumenti di analisi e di misurazione necessari per limitare i rischi inevitabilmente connessi a qualunque tentativo di entrata nei mercati esteri.

I mercati di esportazione vengono quindi scelti senza una vera e propria strategia a monte, spesso con il risultato di non incontrare la domanda, o perché il mercato in realtà non esiste (come nel caso della profumeria negli Stati Uniti), o perché il prodotto è in diretta concorrenza con i prodotti locali (ad esempio i vini negli Stati Uniti e in Australia).

Sarebbe quindi auspicabile che gli enti pubblici di sostegno alle esportazioni possano aiutare con più efficacia le imprese francesi a scegliere i mercati di potenziale sviluppo delle loro esportazioni.

- Lo scarso contributo delle PMI all'internazionalizzazione dell'economia francese

La struttura francese delle esportazioni si basa soprattutto sulle grandi imprese. Nel 1996, come pure nel 1995, le prime 250 grandi imprese esportatrici hanno contribuito per la metà alle esportazioni francesi, mentre le prime 2000 hanno contribuito con i 3/4 e le prime 5000 hanno realizzato più del 90% delle nostre vendite all'estero.

E anche se l'internazionalizzazione delle PMI è migliorata in modo apprezzabile in questi ultimi anni, la partecipazione effettiva delle PMI al totale delle esportazioni francesi non supera il 29%. Tutte queste cifre sono tanto più preoccupanti quanto più migliorano i risultati registrati dai principali concorrenti della Francia: il contributo delle PMI alle esportazioni tedesche raggiunge il 32,4%⁸, mentre in Italia il 60% delle esportazioni sono realizzate da società con meno di 100 dipendenti⁹.

Lo stesso fenomeno si verifica per gli investimenti francesi all'estero. Qui l'ultima indagine della DREE dimostra la scarsa partecipazione delle PMI, sia in percentuale di società controllate o strutture permanenti (il 15% del totale degli insediamenti francesi all'estero), sia in percentuale di forza lavoro impiegata (5%), o in partecipazione agli immobilizzi.

- Le conseguenze settoriali delle tempeste monetarie

Le conseguenze dell'ultima caduta del dollaro. Se, da una parte, la caduta del dollaro ha permesso alla Francia di avvantaggiarsi di migliori prezzi alle importazioni e di ridurre la spesa energetica, dall'altra essa si è ripercossa negativamente sul livello delle esportazioni. Tali effetti si sono notati nei confronti non solo degli Stati Uniti, ma anche di tutti quei paesi la cui moneta è legata al dollaro (il Canada, il Messico, l'America Latina e i paesi emergenti dell'Asia).

Alcuni settori sono stati interessati in maniera più diretta da questo problema. In realtà, se la sottovalutazione del dollaro ha penalizzato per primi i settori del trattamento dati, dell'aeronautica, e degli armamenti, nei quali i prodotti francesi sono in diretta concorrenza con quelli americani, essa ha pre-

⁸ Dassault O., *Le portage: une technique d'internationalisation des PME*, Rapport au premier ministre, marzo-ottobre 1994, p.4.

⁹ Laronche M., «Petites entreprises pour grands marchés», *Le Monde*, 18 marzo 1997.

giudicato anche la competitività dei prezzi dei prodotti francesi nel settore tessile, dei mobili e calzaturiero, a causa della forte concorrenza dei paesi asiatici, la cui moneta è legata al dollaro.

Le conseguenze delle svalutazioni concorrenziali praticate nella Comunità Europea. Sebbene l'industria automobilistica abbia dimostrato una buona resistenza alle svalutazioni delle altre valute europee durante la prima parte del 1995, la concorrenza dei paesi le cui monete sono state svalutate (Italia, Spagna, Regno Unito) è stata molto forte, fin dall'inizio, nei settori tessile e calzaturiero che da molti anni versano in Francia in gravi difficoltà. Le quote di mercato delle esportazioni francesi sono cadute in Italia (dal 14,2% al 10,8% in due anni per il tessile e dal 6,8% al 5% per il calzaturiero) e nel Regno Unito (dal 4,1 al 3% e dal 3,9 al 3,5%), mentre le importazioni sono aumentate. La svalutazione ha anche influito negativamente sull'andamento dei settori della carta di pasta di legno, delle macchine utensili e dei giocattoli.

Una ripartizione geografica che resta incentrata sui vecchi mercati

L'analisi geografica degli scambi francesi rileva che le esportazioni sono per la gran parte destinate ai paesi industrializzati: il 70% delle esportazioni riguardano i paesi del OCSE, e il 64% i paesi dell'Unione Europea. Questi risultati dimostrano il successo di una strategia di riorientamento delle esportazioni verso i paesi industrializzati avviata negli anni ottanta, a causa della diminuzione della solvibilità dei paesi del Terzo Mondo connessa alla crisi del debito. Se non c'è motivo di rallentare gli sforzi in questa direzione, possiamo solo far presente, in questa sede, l'insufficienza della presenza francese nei mercati dei paesi emergenti.

Primo, gli investimenti diretti della Francia nei paesi emergenti sono molto più bassi di quelli dei paesi anglosassoni, della Germania e dell'Italia nelle stesse regioni. È rilevante il caso dell'Europa centro-orientale dove la quota francese degli investimenti diretti all'estero è da due a tre volte inferiore a quella degli Stati Uniti e della Germania.

Sotto altri aspetti, le quote di mercato francesi si contraggono sia in America Latina (dal 3,9 al 3,7% tra il 1985 e il 1996) sia in Asia (dal 2,2 rispetto al 2% tra il 1986 e il 1996), mentre quelle dell'Italia, ad esempio, stanno crescendo notevolmente: dal 2,3 al 3,5% tra il 1985 e il 1996 in America Latina e dal 1,5 al 2% nei paesi asiatici per lo stesso periodo. Anche nell'Europa centro-

orientale le quote di mercato francesi sono molto più basse di quelle tedesche: in Russia, ad esempio, la Francia detiene solo il 2,3% delle quote di mercato mentre la Germania detiene il 14,2% del mercato.

Ultimo citato, ma non da meno, è il fatto che la quota dei paesi emergenti nel commercio francese è la minore tra tutti i paesi del G7. Nel 1995, la quota dei paesi emergenti nelle esportazioni ha raggiunto il 47% in Giappone, il 35% negli Stati Uniti, il 19% in Germania, ma a mala pena l'11% in Francia¹⁰.

Nonostante alcuni progressi, la *performance* della Francia rimane ben al di sotto di quella dei suoi partner, paesi europei inclusi.

Le inesattezze dei dati statistici

– L'integrazione dei DOM-TOM nella bilancia commerciale

Nel rapporto della Commissione per le Finanze sul disegno di legge finanziaria del 1997, Dassault ci ricorda che finora i *Départments et Territoires d'Outre-Mer* (DOM-TOM) non sono stati considerati parte del territorio nazionale nei conti nazionali¹¹. La bilancia commerciale include lo scambio di beni tra la capitale e i DOM-TOM (che sono quindi registrati come importazioni od esportazioni) ma non riporta i movimenti tra questi dipartimenti e il resto del mondo. Questo sistema di calcolo, secondo Dassault, dovrebbe essere la causa che ha distorto i risultati del commercio estero generando un miglioramento artificiale equivalente a più di 40 miliardi di franchi.

Per garantire la coerenza dei dati statistici, il governo francese ha deciso che i DOM, dal 1997, verranno integrati nella bilancia commerciale come parte del territorio nazionale. Ma il dibattito sull'opportunità di integrare anche i TOM è ancora in corso tra il Parlamento e il governo, e quest'ultimo non ha ancora preso alcuna decisione sulle modifiche da apportare nel caso dei DOM, a causa della loro autonomia finanziaria e fiscale.

– L'impatto dell'evasione fiscale sui risultati del commercio estero

Anche i livelli presunti di evasione fiscale che sottendono la nuova IVA intra-comunitaria rendono sospetta l'affidabilità dei dati statistici. La questione è stata molte volte sollevata in sede di Assemblea Nazionale e Senato. Dinanzi

¹⁰ *Note de conjoncture internationale de la Direction de la prévision*, giugno 1996, p.26.

¹¹ *Assemblée nationale*, Documento n. 3030, 1996, p.34.

a queste interrogazioni, sono state realizzate varie indagini dagli esiti contraddittori¹². Tuttavia, la perdita di entrate per evasione corrisponde all'incirca ad un ammontare che oscilla tra i 10 e i 25 miliardi di franchi. Ma 10 miliardi di franchi in entrate IVA rappresentano 50 miliardi di franchi in beni. Sebbene tale questione sia innanzitutto di interesse economico e di bilancio, si ripercuote in misura considerevole anche sull'affidabilità delle statistiche del commercio estero. Secondo Dassault, l'evasione dell'IVA contribuisce a creare un attivo apparente nel commercio estero, particolarmente preoccupante in quanto il governo prende le sue decisioni di PEE basandosi su un attivo che non corrisponde affatto a realtà. Sembra, quindi, assolutamente necessario rinforzare i meccanismi atti a combattere l'evasione fiscale.

2.2 Principali debolezze dei meccanismi di sostegno alle esportazioni della Francia

Il problema della stima dell'ammontare dei contributi

La prima difficoltà che emerge in sede di valutazione dei meccanismi francesi di sostegno alle esportazioni è nella determinazione dell'ammontare esatto delle somme stanziare. In realtà non esiste un vero e proprio bilancio del commercio estero¹³. Gli stanziamenti da includervi sono trattati in tre diverse voci di bilancio: negli stanziamenti per i servizi finanziari, negli oneri comuni o nei conti speciali del Tesoro. Questa situazione rende difficile effettuare una stima delle somme destinate al commercio estero vero e proprio. A seconda del settore in questione (e spesso è piuttosto difficile distinguere gli aiuti ufficiali per lo sviluppo del commercio estero dalle sovvenzioni alle ditte esportatrici) il volume di finanziamento può variare considerevolmente, il che non toglie che sarebbe molto utile disporre di una stima esatta di questa somma, per paragonarla ad esempio alle corrispondenti somme stanziare dai principali partner della Francia.

Fondi insufficienti?

La voce «promozione» (*expansion économique*) nel bilancio francese ammonta a 970 milioni di franchi per il 1997, il che rappresenta una diminuzio-

¹² Idem, p.40.

¹³ Assemblée nationale, Documento n. 3032, 1996, p. 5.

ne del 3% rispetto al 1996. Dal 1993 tra le diverse voci di bilancio la voce «promozione» è quella che ha maggiormente risentito dello sforzo di riduzione del disavanzo pubblico.

Per l'anno 1997 si sottolinea:

- una riduzione della spesa per il personale dell'1,3%. Nel 1997 la DREE dovrà accettare una nuova riduzione dell'organico con la soppressione di 27 posti di lavoro che si aggiungono ai 168 posti soppressi tra il 1993 e il 1996, il che rappresenta una riduzione del personale del 7,3 %;
- un calo dei crediti operativi del 5,4 %;
- un aggiustamento degli stanziamenti CFCE, ACTIM e CFME;
- una diminuzione delle sovvenzioni agli appalti per le grandi ditte.

Questa scelta finanziaria ha sollevato molte perplessità in occasione del dibattito sulla legge finanziaria del 1997. Dal momento che il bilancio del commercio estero può essere considerato come la voce che più direttamente contribuisce alla ripresa economica della Francia e alla creazione di posti di lavoro, possiamo chiederci se il rigore finanziario sia diventato di fatto l'unica priorità. Una scelta di questo tipo sembra mettere in dubbio la stessa ragion d'essere di tale voce.

Nel rapporto della Commissione finanze, Dassault deplora il fatto che «in un'epoca di guerre economiche sempre più aspre, la Francia non si sia dotata di una politica di sostegno finanziario al commercio estero di tipo aggressivo». Dassault ritiene che la riduzione del disavanzo pubblico, pur essendo necessaria, sia inutile se va a scapito del commercio estero. Il Ministro del Commercio Estero ha replicato che «non è utopico cercare di far meglio con meno, avvalendosi delle economie di scala e di nuovi moderni metodi di comunicazione e di informazione¹⁴». Questo tema sarà senz'altro oggetto di nuove discussioni il prossimo autunno in occasione del dibattito sulla finanziaria per il 1998.

Meccanismi di sostegno inadeguati

- Errori nella gestione dell'informazione

Informare le aziende è una funzione essenziale della politica di sostegno alle esportazioni. Attualmente quello francese è, almeno in apparenza, un si-

¹⁴ Interpellanza di M. Yves Galland, ministro delle finanze e del commercio estero, 31 ottobre 1996, Rapport de la Commission des Affaires Etrangères, p. 32.

stema piuttosto ben strutturato: riunisce alcuni «centri di raccolta delle informazioni» all'estero (i PEsE che raccolgono, analizzano e forniscono informazioni), un «centro informazioni» (il CFCE, che riunisce i dati elaborati e diffusi dai PEsE), ed alcuni enti territoriali per la diffusione di informazioni (associazioni di categoria, camere di commercio e industria, centri regionali di documentazione internazionale (CRDI), istituiti su iniziativa del CFCE all'interno del CRCI e della DRCE. In realtà, però, questa organizzazione nasconde diverse lacune:

- il CFCE non è abbastanza efficiente nella diffusione degli studi elaborati dai PEsE, che sono quindi costretti a contattare essi stesse le ditte;
- il CFCE è troppo dipendente dai PEsE. Sarebbe interessante, ad esempio, che avesse accesso agli studi di mercato effettuati dalle Camere di commercio e dell'industria francese all'estero (CCIFE).

A questi problemi di raccolta e di diffusione delle informazioni si aggiunge la scarsa conoscenza, da parte degli enti pubblici, dei potenziali esportatori e della situazione dell'offerta francese.

Secondo Brigitte de Gastines, incaricata dal primo ministro della valutazione dell'offerta di informazione degli enti pubblici, «il CFCE e la Camera di commercio e dell'industria (CCI) spesso trascurano la funzione di individuazione delle potenziali ditte esportatrici di prima assistenza ¹⁵».

- Cattiva immagine dei meccanismi di sostegno

La reputazione dei meccanismi di sostegno all'internazionalizzazione non è molto buona, soprattutto a detta delle PMI. Le principali critiche delle aziende possono essere riassunte così:

- troppi enti coinvolti;
- mancanza di coordinamento e addirittura, in alcuni casi, rivalità tra i diversi organismi;
- mancanza del *management* e scarsa professionalità;
- mancanza di chiarezza nella fatturazione dei servizi, e duplicazione fra i vari organismi ¹⁶;
- da ultimo, ma non per importanza, ignoranza della cultura aziendale.

¹⁵ De Gastines B., *Mission d'évaluation du dispositif d'appui à la exportation*, Rapport au premier ministre, 14 giugno 1994, p. 11.

¹⁶ Idem, p. 10.

– La moltiplicazione delle delegazioni francesi all'estero

A questa ovvia mancanza di coordinamento tra gli enti pubblici all'interno della Francia si aggiunge la pletora di iniziative di questi organismi nella ricerca di partner stranieri. Il numero crescente di delegazioni francesi all'estero (ministeriali, regionali, locali o municipali) rappresenta un vero problema in quanto queste si neutralizzano reciprocamente ed alcune non riescono a trovare validi interlocutori. Ad esempio, nonostante il CFME sia chiaramente responsabile dell'organizzazione della partecipazione di ditte francesi a fiere e mostre all'estero, esso deve far fronte alla concorrenza di iniziative locali o regionali. Inoltre vi sono spesso conflitti di competenza tra i PESE e la CCIFE.

– Insufficiente coinvolgimento del settore privato

Altrettanta importanza dell'inadeguatezza degli enti pubblici ha il problema dell'assenza quasi totale di iniziative da parte del settore privato. A differenza del Giappone o della Germania, la Francia non dispone di una rete strutturata di consorzi per il commercio internazionale. Inoltre le banche sono estremamente restie ad appoggiare le imprese sui mercati internazionali; favoriscono le grandi aziende e restano eccessivamente caute quando si tratta di PMI. La mancanza di iniziative da parte del settore privato rappresenta quindi un vero handicap per le ditte esportatrici francesi.

– Le debolezze dei meccanismi decisionali della politica di esportazione francese

Alle difficoltà di quantificazione dei contributi destinati ai meccanismi di sostegno alle esportazioni, alla scarsità dei fondi stanziati complessivamente e alla carente gestione dell'informazione si aggiunge la grave mancanza di coordinamento tra le diverse istituzioni del sistema francese. La mancanza di trasparenza e le lacune nella diffusione dell'informazione tra i ministeri e gli enti pubblici rappresentano il principale motivo della lentezza del processo di miglioramento della PEE francese.

2.3 Contraddizioni nella politica di «attrazione» degli investimenti

La descrizione dei diversi organismi responsabili delle iniziative volte ad attirare gli investimenti in Francia rivela un quadro estremamente vario, sia per il carattere pubblico o privato, sia per la condizione giuridica (associazioni, enti pubblici, società a partecipazione statale) o per il raggio d'azione geografica (nazionale, regionale, locale o municipale). Le difficoltà di coordinamento

sono aggravate dal fatto che questi organismi hanno obiettivi eterogenei, talvolta persino contraddittori: profitto privato, sviluppo regionale, miglioramento della bilancia commerciale. Questa situazione è ulteriormente complicata dall'esistenza, nel cuore del settore pubblico, di due diversi approcci potenzialmente conflittuali tra loro: uno che riguarda la diplomazia in campo economico, l'altro che riguarda le politiche di sviluppo regionale e la pianificazione del territorio.

Le politiche di attrazione degli investimenti sono quindi esposte a perenni difficoltà di coordinamento; ogni organismo ha buoni motivi o per rifiutare la cooperazione con gli altri o per chiedere la gestione delle operazioni, che sarà rivendicata poi anche dagli altri. Le maggiori difficoltà in realtà derivano da tensioni e problemi di coordinamento all'interno del settore pubblico, mentre il settore privato si adatta molto meglio alle situazioni concrete.

Questa mancanza di coordinamento ha provocato negli ultimi anni diversi abusi denunciati dagli enti locali o dalle PMI, relativi ad esempio a: concessione di agevolazioni a grandi aziende estere a scapito delle PMI locali, concentrazione degli aiuti a favore di una regione «politicamente delicata» a scapito di altre, gara al rialzo tra organismi rivali nella concessione di sovvenzioni.

Occorre quindi determinare i limiti oltre i quali le esenzioni fiscali e le agevolazioni finanziarie diventino eccessive, portando a una distorsione della concorrenza tra ditte e regioni. È in particolar modo necessario definire le rispettive competenze dei diversi organismi che intervengono nelle politiche di attrazione degli investimenti.

3. Proposte di riforma e cambiamenti auspicabili della politica economica estera in risposta alle nuove sfide globali

3.1 Lo sviluppo di uno «spirito di conquista»

Consapevolezza delle nuove preoccupazioni geo-economiche, in particolare negli Stati Uniti

Dopo aver celato a lungo le rivalità economiche tra stati industrializzati e aver concentrato l'attenzione delle autorità pubbliche sui problemi geostrategici, la fine del conflitto Est-Ovest ha messo in luce un nuovo tipo di organizzazione delle relazioni internazionali basato sulla concorrenza geoeconomica.

L'atteggiamento degli Stati Uniti, caratterizzata dalla creazione di un «*advocacy center*», dalle leggi Helms-Burton e D'Amato, illustra questa nuova realtà, della quale le autorità pubbliche francesi sono sempre più consapevoli¹⁷. D'altra parte, l'aumento della pressione competitiva ha indotto molti paesi ad andare oltre la loro missione tradizionale e a partecipare, insieme alle aziende nazionali, alla conquista di mercati esteri secondo modalità proprie della loro cultura e della loro storia (Sogoshosha in Giappone, «*advocacy policy*» negli Stati Uniti, federazioni professionali in Germania o reti di emigrati per quanto riguarda l'Italia).

L'indagine «'Intelligence' economica e strategia delle imprese» del Commissariat Général du Plan

Avendo notato l'assenza di un approccio francese coerente e coordinato che consenta lo sviluppo di azioni sinergiche tra l'apparato pubblico e le aziende e nella consapevolezza dell'handicap che questa situazione di fatto rappresenta in un contesto di guerra economica, il *Commissariat Général du Plan* (CGP) ha istituito nel 1992 un centro di ricerche incaricato di definire le decisioni necessarie per l'adeguamento dell'economia francese a questo nuovo contesto. Il rapporto del CGP¹⁸ mette in evidenza il grave ritardo della Francia nella concorrenza economica internazionale, attribuendolo ad un approccio difensivo e non offensivo al problema, spesso considerato come una banale sorveglianza sul piano tecnologico. Una delle risposte a questo problema sarà l'assimilazione del concetto di «*intelligence*» economica, intesa come acquisizione ed elaborazione strategica dell'informazione economica, da parte della comunità economica francese. A sua volta, secondo la relazione, tale processo dovrebbe basarsi su tre principi:

- il ruolo cruciale dell'informazione: nel nuovo contesto internazionale l'informazione diventa una materia prima strategica. Il controllo dei flussi di informazione, in particolar modo sulla situazione dei mercati esteri, è una condizione del successo economico e quindi della tutela dell'occupazione. Bisogna creare pertanto una autentica cultura nazionale dell'informazione e un nuovo patriottismo economico dovrà indurre ogni cittadino a divenire «custode» degli interessi della sua impresa, del suo ente pubblico o della sua regione¹⁹;

¹⁷ Assemblée nationale, Documento n. 3032, 1996, p.11.

¹⁸ Rapport du commissariat Général au Plan, 1994.

¹⁹ Arthuis J., Ministre de l'Economie et des Finances, "Retrouver une sorte de patriotisme économique", *Le Figaro*, p. 8, 6 gennaio 1997.

- la difesa degli interessi nazionali: di fronte all'inasprimento della concorrenza internazionale è necessario tutelare le ditte francesi dal lavoro di «*intelligence*» dei loro concorrenti e prevedere le minacce economiche per poterle affrontare meglio;
- lo sviluppo di una strategia di influenza per tutelare i nostri interessi nella competizione economica internazionale;
- la cooperazione e la mobilitazione dei vari attori politici ed economici del paese per lo sviluppo del concetto di «*intelligence*» economica;
- la promozione in Francia di uno «spirito di conquista» secondo la formula di Jacques Chirac.

Creazione di un Comitato per la Competitività e la Sicurezza economica (CCSE)

In seguito al rapporto del CGP è stato istituito nell'aprile 1995 il CCSE. Questo comitato, presieduto da Jean Arthuis, Ministro dell'economia e delle finanze, ha il compito di elaborare e attuare una politica di difesa dell'economia francese, definendo le strategie che consentano lo sviluppo di un sistema di «*intelligence*» economica in Francia.

Proposte e decisioni già adottate

Alcune proposte del centro di ricerca del CGP sono già in fase di attuazione:

- diffondere l'«*intelligence*» economica nelle imprese a livello di prassi;
- promuovere le sinergie tra settore pubblico e privato, in particolar modo ottimizzando la diffusione all'interno delle imprese di informazioni utili in possesso dello Stato e dell'amministrazione pubblica;
- realizzare un miglior coordinamento tra i diversi attori nel settore del commercio estero: banche, soggetti pubblici e privati;
- trasformare il CFCE in un centro nazionale di «*intelligence*» economica dedicato alla conquista di mercati esteri;
- mobilitare il mondo dell'istruzione e della formazione, ad esempio attraverso programmi specializzati di «*intelligence*» economica.

Il rapporto del CCSE

Recentemente il CCSE ha presentato a Jean Arthuis, Ministro dell'Economia e delle Finanze, una relazione che avvalorata l'importanza della diffusione del concetto di «*intelligence*» economica nella comunità d'affari francese. Questo rapporto insiste in particolar modo sulla necessità di sviluppare azioni regionali di sensibilizzazione e di formazione delle PMI all'«*intelligence*» economica, sottolineando inoltre la necessità di analizzare e razionalizzare l'elaborazione da parte delle pubbliche istituzioni di informazioni destinate alle imprese e di prendere tutti i provvedimenti possibili per rafforzare la capacità innovativa delle aziende.

3.2 Riforme auspicabili del sistema francese di politica economica estera

La riforma dei meccanismi di sostegno all'internazionalizzazione dell'economia trae ispirazione dalle riforme definite nel quadro della diffusione dell'«*intelligence*» economica e del necessario spirito di conquista caro a Jacques Chirac. In concreto le tre seguenti priorità per il 1997 annunciate da Yves Galland, Ministro del commercio estero, dovrebbero servire da linee direttrici per l'azione di riforma:

- il riorientamento del commercio estero francese verso i mercati emergenti;
- l'adeguamento dei meccanismi di sostegno alle esigenze delle imprese, in particolar modo dal punto di vista dell'informazione;
- uno sforzo particolare per assistere le PMI.

Alcune di queste riforme sono già state definite con precisione e sono in fase di attuazione.

Nuove priorità geografiche del commercio estero

Il riorientamento del commercio estero francese verso mercati emergenti sarà d'ora in poi una delle priorità della PEE francese. Il governo francese ha quindi elaborato una lista di 8 paesi prioritari, in cui sono inclusi 4 paesi asiatici (India, Indonesia, Cina, Corea del Sud), due paesi dell'America Latina (Brasile e Messico) oltre al Sudafrica e alla Russia.

Un'attenzione particolare verrà dedicata all'Asia; il Ministro del commercio estero ha infatti messo in cima alle proprie priorità lo sviluppo delle relazio-

ni commerciali della Francia con i paesi asiatici mentre il Presidente della Repubblica ha espresso l'augurio che la Francia triplichi le proprie quote di mercato in questi paesi nei prossimi 10 anni.

Per poter orientare le esportazioni francesi verso i mercati emergenti, è stato deciso di incentivare la presenza di ditte francesi nella regione. Un piano quadriennale (1996-99) prevede un cambio di focalizzazione della rete dei PESE, spostandone l'interesse dai paesi OCSE ai mercati emergenti. Alla fine di questa riforma, che dovrebbe interessare 210 posti di lavoro, la presenza della forza lavoro dei PESE nei mercati emergenti e in quelli dell'OCSE dovrebbe essere rispettivamente del 40% e 30%, rispetto al 28% e 42% di oggi. Quindici nuove agenzie verranno create nei mercati emergenti, in particolar modo in Brasile, India e Cina e 15 altre verranno chiuse nella Comunità Europea e in Africa.

La riforma dei meccanismi di sostegno

Preso atto della loro inadeguatezza rispetto alle esigenze delle imprese, soprattutto a causa della cattiva gestione dell'informazione e della mancanza di coordinamento tra i diversi organismi coinvolti, i meccanismi francesi di sostegno all'internazionalizzazione sono oggi in fase di profonda riorganizzazione.

Facendo proprio quanto proposto dal Dott. Karpeles, direttore dell'ACTIM, nella sua relazione, il governo ha deciso di proseguire la riforma già avviata con la fusione dell'ACTIM e del CFME raggruppando i tre organismi CFME, ACTIM e CFCE in un ente unico. L'obiettivo di questa riforma è quello di creare un organismo semplificato, efficiente e meno dispendioso che si dedichi alla raccolta di informazione sui mercati esteri e alla promozione all'estero del know-how delle imprese francesi.

In attesa della fusione di questi tre organismi, che dovrebbe avvenire il 1 gennaio 1998, è stata decisa la creazione di una struttura provvisoria²⁰, con tre compiti fondamentali:

- offrire alle imprese un ufficio unico (il che dovrebbe favorire una maggiore chiarezza dei meccanismi di sostegno);
- elaborare un programma comune di azioni quanto più vicino alle esigenze delle imprese e basato su approcci settoriali;

²⁰ Assemblée nationale, Documento n. 3030, 1996, p.53.

- preparare il futuro e il successo di quello che sarà il nuovo organismo coinvolgendo nel progetto gli addetti e i partner tradizionali di tutti e tre gli enti: PEsE, CCI, DRCE, DATAR.

Maggiore priorità alle PMI

Pur restando estranee al miglioramento dei risultati del commercio estero e tuttavia considerate come il fattore di potenziale traino delle esportazioni francesi, le PMI costituiscono la prima preoccupazione dal punto di vista dei meccanismi di sostegno pubblici alle esportazioni.

Ad esempio, alcuni crediti denominati «protocolli governativi» verranno riservati in modo prioritario alle PMI, le quali attualmente ricevono solo il 15% di questi stanziamenti.

Verrà istituita una divisione della DREE interamente dedicata al sostegno delle PMI e in ogni PEsE verrà designato un consulente speciale per le PMI. Inoltre la nuova struttura che emergerà dalla fusione dei tre organismi (ACTIM, CFME, CFCE) deve fornire una risposta più efficace alle particolari esigenze delle PMI, esigenze che sono attualmente oggetto di studio.

Gli incentivi al «portage» delle PMI da parte delle grandi imprese esportatrici

Nonostante i numerosi vantaggi e le opportunità che offre, la tecnica del «portage» è ancora scarsamente conosciuta. Solo venti grandi aziende hanno fatto ricorso a questa tecnica e se il 39% delle PMI ne è a conoscenza, solo il 5% di esse ha ammesso di averla utilizzata²¹.

Ciononostante il contributo che lo sviluppo di questa tecnica potrebbe dare all'economia francese è stato stimato in maggiori esportazioni annue per 10 miliardi di franchi, coinvolgendo 1500 PMI e circa 15 grandi aziende²².

²¹ Dassault O., *Le portage: une technique d'internationalisation des PME*, Rapport au premier ministre, marzo-ottobre 1994, p.13.

²² Idem, p.14.

Su raccomandazione di Dassault, il governo ha quindi deciso di considerare questa tecnica come una autentica strategia di sviluppo dell'internazionalizzazione dell'economia francese. Si è deciso inoltre di attuare una serie di misure per coinvolgere un gran numero di aziende. Fra queste citiamo qui le seguenti:

- l'organizzazione di una campagna promozionale sul «*portage*» con la partecipazione di PMI e grandi aziende;
- l'organizzazione del «*portage*» a livello regionale coinvolgendo in particolar modo la BRCE;
- la creazione di incentivi per le grandi aziende perché creino una «sezione di *portage* per le PMI» e diano aiuti finanziari alle PMI che si dotino di un sistema di «*portage*» coerente;
- lo sviluppo di un'azione volta a rassicurare le PMI in merito ai loro eventuali timori (per perdita di riservatezza, rischio di concorrenza, rischio di plagio);
- la creazione di un comitato nazionale per lo sviluppo e l'organizzazione delle attività di «*portage*».

La formula CSNE

Nonostante la formula CSNE rappresenti già un successo, con una percentuale di assunzione da parte delle imprese tra il 50% e il 70% dei giovani di leva, le PMI non traggono ancora sufficienti vantaggi da questo sistema, che attualmente viene utilizzato dalle grandi aziende per l'80% circa. Verranno quindi introdotte le seguenti misure per ampliare l'accesso al sistema da parte delle PMI:

- i costi del CSNE per le aziende verranno ridotti;
- sarà possibile per le PMI condividere il CSNE, con la conseguente riduzione dei costi di espletamento pratiche;
- la creazione di CSNE con mandato su più di un paese andrà incontro a un'altra esigenza delle PMI, in quanto consentirà loro di esplorare diversi paesi della stessa regione contemporaneamente;
- la creazione di una formula di patrocinio dovrebbe risolvere il problema della mancanza di strutture all'estero. Le PMI che non dispongono di filiali all'estero potranno inviare il loro CSNE presso le CCIFE, i PEsE o le grandi aziende.

Il miglioramento di sistemi di sostegno regionale alle esportazioni

La moltiplicazione delle iniziative di internazionalizzazione da parte delle regioni, province o comuni rappresenta uno dei fenomeni più interessanti degli ultimi anni. Tuttavia, non essendoci un sufficiente coordinamento tra questi diversi enti, tale dinamismo non è sempre stato fruttuoso. Il governo ha quindi deciso di migliorare la coerenza ed il coordinamento delle iniziative dei diversi enti (DRCE, regioni, province, CCI, comuni), in base a due principi:

- la creazione di un ufficio unico regionale;
- una maggiore attenzione all'eterogeneità e alle specifiche caratteristiche regionali, tramite la stipula di convenzioni tra i vari enti al fine di istituire metodo di coordinamento in base alle esigenze e alle specificità locali.

Questi principi permetteranno di rafforzare le sinergie tra la rete regionale, l'amministrazione centrale e i PEsE.

Infine, la riforma dei meccanismi di sostegno dovrebbe portare ad una ridefinizione del loro ruolo; la priorità non sarà tanto quella di aiutare le PMI che già esportano ad esportare di più, ma piuttosto quella di indurre le PMI che non esportano a farlo. Gli enti pubblici, ed in particolar modo quelli regionali, dovranno contattare direttamente le singole imprese per aiutarle a risolvere gli eventuali problemi che abbiano loro impedito fino a quel momento di diventare esportatrici.

Nuovi principi della politica di attrazione degli investimenti

Per lo stesso fatto di definire un nuovo campo d'azione per lo Stato e gli enti locali, le politiche di attrazione di investimenti pongono sul tappeto una serie di problemi che è indispensabile risolvere. Partendo dalle numerose contraddizioni dell'attuale politica della Francia, il governo ha definito tre nuovi orientamenti:

- Conoscere in modo più approfondito gli investimenti esteri e le strategie delle grandi aziende per migliorare le politiche di accoglienza e di esplorazione commerciale.

Nonostante l'apertura agli investimenti esteri sia auspicabile in linea di massima, ancora se ne ignorano in gran parte gli effetti concreti. Per poter individuare meglio le attività più interessanti, occorre effettuare nuovi studi, in particolare sugli effetti che si ottengono creando insediamenti industriali o rilevando aziende in essere.

- Definire il campo d'azione dello Stato e le rispettive competenze dei diversi attori.

Risulta necessario decidere fino a che punto l'interesse pubblico giustifichi il coinvolgimento delle autorità in progetti di investimento privati. Bisognerebbe inoltre definire chiaramente i limiti delle competenze dei diversi attori e le rispettive responsabilità delle autorità nazionali e locali.

Conciliare le politiche di attrazione, che mirano a promuovere le regioni più dinamiche, con le politiche di pianificazione del territorio, che mirano a ridistribuire le attività a favore delle regioni meno privilegiate.

- Conciliare la politica di apertura agli investimenti esteri con la tutela dell'interesse nazionale.

Pur perseguendo una politica di apertura, la Francia dovrebbe portare avanti le iniziative che massimizzano l'impatto positivo degli investimenti esteri sulla creazione di posti di lavoro e sulla crescita, riducendo al massimo i rischi connessi.

A livello nazionale questo vuol dire attuare misure che consentano alle PMI francesi di reagire meglio ai rischi legati all'arrivo di nuovi concorrenti sul mercato francese.

A livello europeo la Francia appoggerà tutte le iniziative volte alla riduzione delle distorsioni della concorrenza all'interno della Comunità, che derivano dalla concessione di sovvenzioni ingiustificate a ditte estere. A lungo termine si cerca di eliminare la gara al ribasso tra paesi dell'Unione europea per concentrare gli sforzi sul rafforzamento della competitività europea a livello mondiale.

4. Conclusioni

Nel nuovo contesto della globalizzazione e dell'inasprimento della competizione geoeconomica, la Francia attribuisce una importanza sempre maggiore alla sua PEE. Sin dall'inizio degli anni '90 i governi francesi hanno elaborato e attuato un'ampia gamma di riforme dei meccanismi di sostegno all'internazionalizzazione dell'economia francese. Ciò si è tradotto in un rafforzamento della politica di apertura agli investimenti esteri attraverso una serie di misure volte a rendere il territorio francese interessante per gli investitori inter-

nazionali. I meccanismi di sostegno alle esportazioni sono stati ripetutamente modificati per rispondere in modo più efficace alle esigenze delle imprese francesi, in particolare delle PMI. E probabile che negli anni a venire la politica di esportazione francese continuerà ad evolversi nella stessa direzione. Nella consapevolezza che il commercio estero rappresenta uno degli stimoli più efficaci della ripresa economica e in particolare della creazione di posti di lavoro, le autorità francesi continueranno ad adoperarsi per promuovere la capacità esportatrice delle aziende del paese. Il recente sviluppo del principio di «*intelligence*» economica costituisce un altro aspetto dello «spirito di conquista» che animerà la comunità economica francese negli anni a venire.

Tabelle

Tabella 1 **Gli investimenti diretti internazionali per paese di destinazione**

(miliardi di dollari USA, 1994)

Paese	USA	UK	Francia	Germania	Spagna	Canada	Australia	Cina
	509	214	142	132	113	105	92	91

Fonte: The World Competitiveness Report, 1996.

Tabella 2 **Gli investimenti diretti internazionali in Francia**

(miliardi di dollari USA)

Anni	1980	1985	1990	1992	1994	1995
	22	34	79	108	142	150

Fonte: Ministero dell'economia e delle finanze (1995).

Tabella 3 **Le multinazionali industriali per paese d'origine**

(in percentuale, 1993)

Paese	USA	Germania	UK	Svizzera	Scandinavia	Italia	Giappone	Altri
	28,4%	17%	10,7%	9,3%	6,5%	6,7%	2,6%	20,3%

Fonte: Ministero dell'industria, 1993.

Tabella 4 **Il saldo della bilancia commerciale francese**
(miliardi di franchi francesi)

Anni	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
	-50	-30	31	88	82	104,5	122

Fonte: DREE.

Tabella 5 **Esportazioni mondiali: quote percentuali per paese**

	1985	1988	1991	1994	1996
Germania	10,8	12,7	11,7	10,5	10,7
Francia	5,4	6,0	6,2	5,7	5,8
Italia	4,2	4,7	4,9	4,6	4,9
Regno Unito	5,4	5,3	5,4	5,0	4,9
Totale OCSE	71,1	74,2	73,8	71,6	71,6
USA	11,9	11,7	12,3	12,4	12,4
Giappone	9,6	9,6	9,2	9,7	8,4
Asia	11,3	13,4	14,3	17,7	18,5
Altri paesi	17,6	12,4	11,9	10,7	9,9

Fonte: OCSE.

Tabella 6 **I fondamentali dell'economia francese**
Tassi di crescita del PIL
(in percentuale)

Anni	1994	1995	1996	1997
	2,9	2,5	1,8	2,3

Fonte: OCSE.

segue Tabella 6 **Tasso d'inflazione in Francia e Europa: indice dei prezzi al consumo**

(media annua)

Anni	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
UE	6,1	3,7	3,3	3,6	5,2	5,7	5,2	4,5	3,6	3,1	3,1	2,5
Francia	5,8	2,7	3,1	2,7	3,6	3,4	3,2	2,4	2,1	1,7	1,7	1,9

Fonte: OCSE, Giugno 1996.

Costo per ora lavorativa nell'industria in Europa

(dollari USA, 1995)

Germania	Svizzera	Paesi Bassi	Europa	Francia	Italia	Regno Unito	Spagna
31,8	29,2	24,1	21,9	19,3	16,4	13,7	12,7

Fonte: OCSE, 1996.

Produttività industriale: valore aggiunto del settore manifatturiero per lavoratore

(dollari USA, 1993)

Giappone	Germania	Francia	Belgio	Svezia	Canada	USA	Singapore	Regno Unito
65	61	60	56	54	44	40	31	29

Fonte: The World Competitiveness Yearbook.

Tasso di remunerazione del capitale nelle manifatture e nei servizi

(in percentuale)

Italia	Francia	Europa Occidentale	Germania	Regno Unito
16,2	15,2	14,6	13,8	12,2

Fonte: OCSE, Giugno 1996.

LA POLITICA ECONOMICA ESTERA DEL GIAPPONE NELL'ERA DELL'APERTURA

*Toru Iwami*¹

Introduzione

Il termine «globalizzazione» è usato sempre più frequentemente dai media giapponesi come se la competizione globale obbligasse le imprese ad una maggiore efficienza nelle fasi produttiva e organizzativa. Va detto però che fin dalla fine della II Guerra Mondiale le aziende del Sol Levante hanno seguito un percorso di continui aggiustamenti alle sfide internazionali. Ad esempio, la razionalizzazione dei costi susseguente alle due crisi petrolifere ha avuto come risultato un'accresciuta penetrazione di prodotti di fabbricazione giapponese nei mercati mondiali, fatto che ha innescato conflitti commerciali con altri paesi industrializzati. Oggi il termine «globalizzazione» viene invece associato all'idea di sfida e di pressione esercitata da una concorrenza ormai su scala planetaria, il che ha alimentato ondate di pessimismo sia a livello politico che imprenditoriale.

Il momento di svolta è coinciso con lo scoppio della bolla speculativa a cavallo di questo decennio. Analogamente a quanto accadde dopo le due crisi del petrolio, le recenti iniziative per rispondere alla «globalizzazione» costituiscono un esempio ulteriore di come affrontare uno shock economico. Tuttavia, se tali iniziative saranno fruttuose o meno per ora è difficile a dirsi.

Questo lavoro prende in esame alcuni temi: cosa la «globalizzazione» ha comportato per l'economia giapponese e quali siano le politiche messe in atto dal governo. La prima parte passa in rassegna lo scenario sociale e macroeconomico che accompagna l'evoluzione della politica economica estera, mentre la seconda analizza i meccanismi decisionali di tale politica e la terza ne approfondisce più dettagliatamente i contenuti. Nell'ultima parte vengono prese in considerazione le politiche fin qui intraprese e vengono proposte delle riforme possibili.

¹ Università di Tokyo.

1. Le nuove tendenze degli anni '90

1.1 Da un Giappone chiuso ad un Giappone aperto

Paul Krugman del MIT ebbe a scrivere che il Giappone si comporta come se fosse un paese del terzo mondo: chiusura del mercato interno, manovre legislative a protezione delle aziende nazionali e rifiuto di aprirsi, come a gran voce richiesto dai suoi partner commerciali. Tale atteggiamento cosiddetto «*unfair*» ne danneggia l'immagine per la comunità internazionale, col risultato che il paese non viene ancora percepito come potenza affidabile, secondo il desiderio degli stessi giapponesi.² Non c'è dubbio che il termine «*unfairness*» è stato largamente utilizzato in sede di negoziati commerciali internazionali, pur restando un concetto che mal si presta ad una definizione obiettiva. Chi è più scorretto tra Unione Europea, Stati Uniti e Giappone? La risposta cambia secondo l'interlocutore cui viene posta la domanda.

Prima dell'insorgere della recessione conseguente allo scoppio della bolla speculativa, un'ondata di frustrazione generale può avere influito sulla conduzione della politica estera. Il Giappone era il paese dal maggiore saldo attivo nella parte corrente della bilancia dei pagamenti e ciò, agli occhi dei propri cittadini, altro non era che il frutto dello sforzo economico sostenuto nel dopoguerra.

Malgrado questo paese abbia contribuito con nove miliardi di dollari al finanziamento della forza multinazionale durante la Guerra del Golfo e con ulteriori 2,4 miliardi di dollari alle opere di ricostruzione e ad altre operazioni non militari nella stessa area, questi contributi non hanno ingenerato né gratitudine né rispetto, ma soltanto rimostranze per la mancata partecipazione dello stesso Giappone alle operazioni militari. E allora in Giappone la gente cominciò a chiedersi se ciò non fosse scorretto.

Dopo la Guerra del Golfo, un esponente del Partito liberaldemocratico (PLD), Shintaro Ishihara, scrisse un libro dal titolo emblematico: «Il Giappone dice di no», (con Akio Morita, all'epoca presidente della Sony, Tokyo, Kobunsha 1989). Dire di «no» in questo caso va inteso quasi esclusivamente nei confronti degli Stati Uniti, dato che in Giappone la politica estera può essere letta in funzione del suo rapporto con gli USA, mentre l'influenza sulla politica

² *Nippon Keizai Shimbun*, 19 ottobre 1994.

giapponese di altri paesi o, per fare un esempio, dell'Unione Europea, è pressoché trascurabile. Il Primo Ministro Morihiro Hosokawa, appartenente al primo governo di coalizione senza il PLD, ha respinto il contingentamento delle importazioni richiesto dall'amministrazione americana durante la sua visita a Washington D.C. ai primi del 1994.

In linea generale, gli imprenditori giapponesi inizialmente accolsero questa presa di posizione in modo favorevole ma, quando lo yen cominciò ad apprezzarsi fino a toccare la punta massima del dopoguerra, Hosokawa venne criticato per la sua incapacità di migliorare i rapporti con gli Stati Uniti.

Con l'approfondirsi della recessione dovuta allo scoppio della bolla speculativa, divenne chiaro che il sistema iper-regolamentato, associato ad uno yen sempre più forte, generava un'economia dagli alti costi. Le aziende, non solo straniere ma anche giapponesi, cominciarono a trasferire le proprie attività fuori del Giappone. Poiché gli alti tassi di crescita delle economie asiatiche attiravano capitali esteri, cominciò a serpeggiare la convinzione che la globalizzazione tendeva a crescere scavalcando il Giappone.

L'esempio più singolare è quello della finanza. A causa di un accumulo di crediti in sofferenza e dell'intervento del Ministero delle Finanze (MdF), le banche e gli altri intermediari di titoli finanziari giapponesi persero competitività a vantaggio dei loro concorrenti americani ed europei, nonostante l'enorme consistenza del risparmio interno.

Nell'autunno del 1996 il Primo Ministro Ryutaro Hashimoto ha annunciato una serie di riforme del sistema finanziario (Big Bang), che dovrebbero essere ultimate nel 2001. In stretto abbinamento con questa tendenza, l'attenzione della politica economica estera si è spostata da una serie di elementi correttivi richiesti da un saldo attivo della bilancia commerciale in continua crescita (con annesse tensioni internazionali), verso un dinamismo in termini di *deregulation*, dal quale ci si attende un migliore accesso per le imprese straniere al mercato interno giapponese.

1.2 L'andamento dell'economia giapponese

La recessione dovuta allo scoppio della bolla speculativa

L'andamento macroeconomico dei primi anni '90 ha rappresentato uno dei maggiori fattori di condizionamento della politica economica estera. I tassi di crescita del PIL tra il 1988 e il 1991 si mantennero intorno al 5%, dopodiché

subirono un netto calo, attestandosi attorno all'1%. Di conseguenza, si può affermare che fin qui gli anni '90 hanno rappresentato, con la recessione dovuta allo scoppio della bolla speculativa, il periodo di minore crescita economica a partire dagli anni '60. Non c'è dubbio che a seguito dell'accordo del Plaza la Banca Centrale del Giappone abbia applicato una politica di espansione monetaria, mantenendo il tasso ufficiale di sconto al minimo storico.

Una tale impostazione alimentò fenomeni di speculazione in borsa e nei mercati immobiliari, ovviamente accompagnati da un incremento dei consumi e degli investimenti privati, che contribuì a determinare tassi di crescita insolitamente elevati a cavallo dei due decenni. In seguito alla svolta restrittiva della politica macroeconomica concretizzatasi in particolare nell'innalzamento del tasso ufficiale di sconto da parte della Banca Centrale dal 2,5% al 4,75%, nonché all'introduzione di nuove regolamentazioni creditizie nel settore immobiliare, la bolla speculativa alla fine è scoppiata.

In assenza di una accorta politica macroeconomica, nel senso che il Ministero delle Finanze si attenne ad una linea di pareggio di bilancio, addossò poi un forte onere a carico della politica monetaria, la cooperazione internazionale volta a far tornare gradualmente alla normalità la quotazione del dollaro ebbe come risultato una forte oscillazione ciclica dell'economia giapponese

Alle prese con una recessione prolungata, cominciarono a farsi strada visioni pessimistiche circa una perdita di competitività del Giappone nel settore manifatturiero e un conseguente rischio di deindustrializzazione. Se da una parte erano fermi gli investimenti manifatturieri, dall'altra invece andavano aumentando le importazioni di manufatti. Come venne ribadito, la via della *deregulation* e liberalizzazione era l'unica percorribile per superare la fase di recessione.

Sul finire del 1993 le idee basi del piano di deregolamentazione vennero presentate in un rapporto al Gruppo Consultivo per le Riforme Economiche Strutturali (il «Rapporto Hiraiwa») stabilendone «Libertà in linea di principio, regolamentazione solo in casi eccezionali». Questa linea di condotta comprendeva naturalmente le transazioni economiche con l'estero alle quali nel marzo del 1994 venne appositamente dedicato un «Programma di Misure Esterne di Riforma Economica». I programmi di *deregulation* si focalizzavano su quattro settori prioritari: edilizia e terreni; informazione e telecomunicazioni; sistema distributivo; attività finanziarie.

L'instabilità dei cambi ed i flussi di capitali

Il cambio dello yen mostrò segni di apprezzamento a partire dal 1990, con un livello record di 75,75 yen per dollaro, registrato il 19 aprile 1995. Il '95 fu anche l'anno della sua massima oscillazione. Alla ricerca di una soluzione per arginare gli effetti dell'apprezzamento della moneta nazionale, le aziende giapponesi rafforzarono i rapporti con i paesi dell'Estremo Oriente sotto forma di investimenti diretti esteri (IDE), che in un secondo momento avrebbero dovuto favorire le esportazioni di prodotti finiti locali verso gli Stati Uniti e, di ritorno, verso lo stesso Giappone.

Il volume di IDE passò dai 1.400 miliardi di yen del 1985 ai 7.350 miliardi del 1990, con un successivo calo a 1.500 miliardi nel 1993. Il rapporto rispetto al PIL toccò un massimo dell'1,7% nel 1990 (Tabella 1). Mentre nel 1994 l'Asia raccoglieva il 24% del totale complessivo degli IDE, seconda dopo la quota del 42% diretta negli USA, sempre all'Asia andava il 38% degli IDE manifatturieri giapponesi, contro il 33% degli IDE manifatturieri diretti verso gli USA.³

Nel 1993 in Giappone il rapporto tra investimenti in uscita e in entrata era di 15,4 ad uno, mentre i corrispondenti valori per USA e Regno Unito erano rispettivamente 1,2 ad uno e 1,3 ad uno.⁴ Il Giappone procedette a liberalizzare le transazioni internazionali di capitali all'inizio degli anni '80, a cominciare dall'emendamento della legge sulla valuta estera del 1980. Non esiste attualmente nessuna regolamentazione che disciplina i flussi di capitale in entrata e uscita. Il livello relativamente basso di IDE in entrata è determinato più da altre forme di barriere che da vere e proprie restrizioni ai trasferimenti di capitale.

A giudicare dalle opinioni delle aziende straniere, i principali ostacoli che si frappongono agli investimenti esteri sono stati: difficoltà nelle assunzioni di personale; elevati costi salariali e prezzi degli immobili; un sistema chiuso, simboleggiato dal termine *Keiretsu*. Ad essere ugualmente criticate dagli stranieri aspiranti investitori sono poi diverse forme di regolamentazione amministrativa, come i tetti alle partecipazioni di capitale nel settore delle telecomunicazioni e dei trasporti, certe normative a difesa della sicurezza alimentare e alcuni standard industriali tipici del Giappone, chiamati *JIS*.

³ Poiché a partire dal 1996 vennero modificati i dati statistici relativi ai movimenti di capitale, non sono disponibili le serie di dati per il periodo anteriore alla metà degli anni '80.

⁴ JETRO, 1995, p. 94.

Dall'estate 1995 l'apprezzamento dello yen si trasformò in un deprezzamento, con una accentuazione sul finire del 1996, man mano che gli investitori internazionali cominciavano a rendersi conto che in Giappone le riforme economiche per ridurre il deficit di bilancio e ridare slancio all'economia non avrebbero avuto corso, e i prezzi dei titoli, a partire da quelli finanziari, facevano registrare un netto calo. Sebbene il deprezzamento dello yen favorisse un aumento dell'export e alimentasse la ripresa, gli impianti produttivi, una volta trasferiti all'estero, non sarebbero rientrati tanto facilmente.

A causa di questo «effetto-isteresi», lo spettro della deindustrializzazione non si dissolse. Il problema era serio, soprattutto nel caso delle piccole e medie imprese (PMI), che trovarono maggiori opportunità nei mercati locali esteri, mentre all'interno avevano dovuto affrontare le difficoltà legate al reperimento di capitali, know-how e personale qualificato.⁵

Gli aggiustamenti strutturali

L'attivo del Giappone nelle partite correnti ha dato origine a forti attriti economici internazionali. Parlare di aggiustamenti strutturali significa soprattutto parlare di riforme economiche in grado di ridurre l'attivo del Giappone di parte corrente. Pur essendo sceso dal 1986 al 1990, tale saldo riprese a crescere in termini di dollari USA fino al 1994, anche se in rapporto al PIL scese lentamente dalla punta massima toccata negli anni '90 (dal 3,1% del 1993 al 2,2% del 1995, come da Tabella 1), con un andamento che è proseguito per tutto il 1996.

Il divario presente nella parte corrente della bilancia dei pagamenti coincide con quello esistente tra risparmio interno e investimenti e sono i nodi strutturali a provocare un simile divario e quindi a dar luogo ad un dibattito politico internazionale. Inoltre, mentre da un punto di vista strettamente economico uno squilibrio commerciale bilaterale è scarsamente rilevante, esso riveste invece un forte significato politico, soprattutto nei confronti degli Stati Uniti. Le modalità con cui arrivare ad un'apertura del mercato giapponese sono state così al centro di negoziati commerciali non solo con gli USA, ma anche con l'UE e i paesi asiatici.

⁵ Ente per le Piccole e Medie Imprese, 1996, pp. 207-209.

Anche se gli economisti non sono ancora d'accordo su di un criterio obiettivo con cui misurare il grado di protezionismo, il tema dibattuto non è stato tanto quello dei livelli tariffari di per sé, in quanto in Giappone le tariffe industriali sono rimaste inferiori a quelle presenti negli USA e nell'Unione Europea. Per di più, in Giappone le barriere non tariffarie nei confronti di manufatti esteri (escluse quindi le importazioni agricole) vengono ritenute inferiori rispetto a quelle presenti nella maggior parte dei paesi industrializzati.⁶

Nonostante questi elementi, permane una diffusa sensazione che qualche fattore «*unfair*» e/o strutturale mantenga le importazioni giapponesi ad un livello artificialmente basso. Il governo USA ha proposto al Giappone di discutere su alcuni ostacoli strutturali come le commesse pubbliche, i comportamenti d'impresa e il sistema di distribuzione.⁷

Un dato di fatto spesso rimarcato a riprova dell'esistenza di barriere commerciali giapponesi è costituito dall'esigua quota di manufatti sul totale delle importazioni. Va detto però che questo valore è andato nettamente aumentando a partire dall'accordo del Plaza, passando dal 30% circa del 1985 al 59,1% del 1995, soprattutto ad opera delle accresciute importazioni dai paesi dell'Estremo Oriente, che nel 1994 hanno costituito il 40% del totale dei manufatti importati.⁸

2. Lo scenario politico interno

2.1 Il declino del blocco di potere esistente

I mutamenti nella *leadership* politica interna complicano la situazione. A partire dagli ultimi anni '80, il cosiddetto «triangolo di ferro» (costituito da un nucleo compatto di politici, burocrati ed imprenditori di primo piano) venne sottoposto a dure critiche innescate da uno scandalo in tema di corruzione. Il PLD, al potere da oltre 30 anni, passò finalmente la mano nell'estate del 1993.⁹

⁶ OCSE, 1990/1991, pag. 67.

⁷ Sull'argomento, v., ad esempio, Sato H., 1991; Sekiguchi S., 1993.

⁸ MITI, 1996, pp.149, 151.

⁹ I contorni politici della linea economica seguita dai governi del PLD sono stati illustrati in Kosai Y., 1987.

Cionondimeno, la coalizione che si opponeva al PLD si sfaldò nel giugno del 1994, quando il PLD prese parte alla coalizione di governo guidata da un Primo Ministro socialista, Tomi-ichi Murayama. La conseguenza fu, nel gennaio 1996, che Ryutaro Hashimoto (PLD) formò un nuovo governo insieme ai socialisti e agli ex membri del PLD. Solo pochi anni prima, tutti questi mutamenti di ordine politico erano impensabili.

Non v'è dubbio che i sommovimenti politici sulla scena interna abbiano abbassato la capacità dei partiti politici di formulare politiche efficaci sul piano internazionale. Il Consiglio per le Ricerche sugli Affari Politici (PARC) del PLD, composto di *Zoku-gi-in*, cioè esponenti politici in rappresentanza dei vari gruppi di pressione, col compito di contemperare i conflitti di interesse esistenti fra loro, perse influenza con la coalizione Hosokawa, la quale escludeva dal governo il PLD. Il risultato fu che i burocrati accrebbero il proprio potere, come venne poi denunciato dai detrattori della coalizione.

Ma il vecchio potere del PARC non venne ripristinato nemmeno successivamente al ritorno al governo da parte del PLD, in quanto quest'ultimo non ottenne la maggioranza assoluta alla Camera. I vecchi membri del PLD, assieme agli esponenti della precedente opposizione, diedero vita al più vasto schieramento di opposizione, il Partito della Nuova Frontiera. Il disordine politico era il frutto di movimenti profondamente radicati, mentre nelle aree urbane il ceto medio cominciava a far sentire la sua voce con sempre maggior veemenza.

In tempi più recenti, il rispetto dell'opinione pubblica per i burocrati è venuto vistosamente meno per via della loro incapacità ad affrontare la bolla speculativa ed i conseguenti problemi di crediti in sofferenza, nonché per la scomparsa del mito dell'*élite* incorruttibile. In questo senso, dopo i partiti politici, anche i burocrati hanno perso la propria influenza.

2.2 I gruppi di pressione

In linea generale, coloro che favoriscono il cambiamento nella struttura del potere politico, in altre parole il governo non legato al PLD, si aspettavano sì riforme economiche, ma anche politiche. Uno slogan come «prima l'interesse dei consumatori e poi quello dei produttori» è diventato popolare, soprattutto nelle aree urbane.

Dato che il consumo è originato da un reddito che è direttamente o indirettamente correlato ad una forma di produzione, un simile slogan è, in senso stretto, illogico. Semmai esso implica che quei settori economici superprotetti ed inefficienti come l'agricoltura, il sistema distributivo e perfino parte del settore manifatturiero, andrebbero razionalizzati mediante processi di *deregulation*. Altrettanto scontato è che gli occupati in settori protetti ed inefficienti verrebbero dirottati verso settori in via di espansione e maggiormente efficienti, col risultato che i redditi complessivi non verrebbero intaccati.

Di fatto, la voce dei consumatori è sempre più debole di quella dei produttori perché sono le loro associazioni ad essere più deboli. Inoltre, i gruppi a difesa dei consumatori non sempre si battono per abbassare il costo della vita e magari sostengono il protezionismo agricolo con argomentazioni relative alla sicurezza alimentare.

Poiché non solo il PLD ma anche i partiti dell'opposizione hanno analoghe caratteristiche di eterogeneità, non c'è quasi nessuna differenza tra i gruppi che li sostengono, tranne che per il fatto che i leader degli imprenditori propendono per natura per i partiti conservatori.

Erano di regola i socialisti a raccogliere il massiccio sostegno dei sindacati. Quando però questi ultimi si ritrovarono con sempre meno tessere e quindi sempre meno peso politico, i socialisti dovettero mettersi alla ricerca di altri serbatoi di voti sia nelle circoscrizioni di città, sia in quelle rurali. In buona sostanza, non erano riusciti a farsi interpreti degli interessi dei consumatori, incrementando anzi la loro dipendenza dai gruppi di pressione tradizionali: dettaglianti e agricoltori. Perfino il partito comunista aspira ai voti delle cooperative agricole, tanto che si guarda bene dall'opporci alle misure protezionistiche sul riso.

Pertanto, una politica a favore degli interessi dei consumatori avrebbe dovuto essere messa in atto attraverso canali differenti dai consueti veicoli di elezione politica. È da rilevare che il governo giapponese si è spesso servito delle pressioni esterne per non dover fronteggiare da solo gli interessi nazionali costituiti.

2.3 Contrasti e coordinamento all'interno del governo

In Giappone, i pubblici funzionari erano così potenti da imporre normative e spesso addirittura da esercitare un orientamento amministrativo sulle aziende private. È raro che un politico prenda delle iniziative sul piano legislativo.

Sotto questo profilo, in Giappone il caos politico non ha intaccato le procedure decisionali economiche. Semmai, il suo effetto è stato un consolidamento del modello a guida burocratica, per lo meno fino a tempi assai recenti.

Il Ministero dell'Industria e del Commercio Internazionale (MITI) si occupa di politica commerciale, mentre quello delle Finanze è competente in materia di coordinamento per le politiche macroeconomiche e le questioni monetarie internazionali. Ciascuna delle articolazioni in cui sono suddivisi i ministeri (soprattutto il MITI, ma anche l'MdF) effettua un monitoraggio e un controllo di uno specifico settore industriale.

A titolo esemplificativo, nell'ambito dell'Ufficio Industrie di Base del MITI esistono varie sezioni e divisioni specializzate in ferro ed acciaio, metalli non ferrosi, prodotti chimici, biochimici e distillerie.¹⁰ Ciascuna delle varie sezioni tende a rappresentare e a proteggere gli interessi del settore industriale di competenza, il che ha prodotto un settorialismo profondamente radicato.

Persino al MdF sorsero conflitti nel momento in cui l'Ufficio Imposte non si mostrò d'accordo sull'abolizione dell'imposta sulle operazioni finanziarie, quantunque l'Ufficio Finanza Internazionale (IFB) fosse per l'eliminazione di questa allo scopo di favorire le attività internazionali in Giappone. Nonostante la resistenza della Sezione Assicurativa dell'Ufficio Attività Bancarie, l'IFB comprese e, per lo meno in parte, sostenne la richiesta USA secondo cui il «terzo settore» del mercato assicurativo (infortuni e malattie) avrebbe dovuto essere dotato di meccanismi di protezione a vantaggio delle aziende estere rispetto alle compagnie assicurative nipponiche, anche dopo la liberalizzazione delle società assicurative del 1996.

Sembra esserci un conflitto d'interessi anche tra i ministeri, come in occasione della *deregulation* delle telecomunicazioni, tra MITI e Ministero delle Poste e Telecomunicazioni (MPT). Quest'ultimo si è eretto a protettore degli interessi delle aziende nazionali operanti nel settore delle TLC, soprattutto della Nippon Telegraph and Telephone (NTT) e delle aziende del suo indotto, mentre il MITI ha preferito la liberalizzazione, dando così impulso all'innovazione da parte delle aziende nazionali.

In sede di consultazioni diplomatiche questo è un genere di contrapposizione che tuttavia non emerge. Il Ministero degli Affari Esteri (Ufficio Affari Economici) di rado agisce da coordinatore nella soluzione di attriti economici internazionali laddove entrano in conflitto gli interessi di ministeri diversi.

¹⁰ Per l'organizzazione interna del ministero, v. MITI 1997.

2.4 La leadership del Primo Ministro

L'autorevolezza politica del *Premier* è di norma subordinata al numero di sostenitori su cui può contare all'interno del suo partito e a quello dei seggi di cui il suo partito dispone alla Camera. Con l'avvento di governi di coalizione il quadro subì però un drastico mutamento, tanto che a diventare Primo Ministro fu Hosokawa, che guidava soltanto un partito di minoranza. Questa situazione anomala continuò finché Hashimoto non raccolse il testimone di *Premier* dal socialista Murayama. Nel frattempo, il Primo Ministro aveva un margine di manovra abbastanza limitato e non era ben chiaro chi fosse a decidere la linea politica.

C'è un caso in cui la posizione del Primo Ministro è apparsa determinante. Allo scopo di ridurre il deficit di bilancio e di riorganizzare un sistema eccessivamente regolamentato, il terzo governo di coalizione di Murayama diede vita nel dicembre 1994 alla Commissione per le Riforme Amministrative. In seguito, la legge del 1995 che riordinava i procedimenti amministrativi mirava a porre un freno al potere di indirizzo amministrativo e a semplificare le procedure. Ma va sottolineato che il precedente Gruppo Hiraiwa era già stato costituito con il governo del PLD.

Sebbene anche Hashimoto abbia fatto sfoggio di autorevolezza sul piano delle riforme economiche, per lui non si sono intravisti ancora esiti favorevoli. Nonostante il calo di credibilità dei burocrati, questi sono riluttanti a cedere parte del proprio potere e la loro resistenza non farà che rallentare il processo di *deregulation*.

2.5 Le caratteristiche dei meccanismi decisionali

In Giappone non c'è nessuna autorità governativa specificamente preposta alla politica economica estera. Non c'è dubbio che il Ministero degli Affari Esteri sia competente in materia di politica estera generale, ma il suo Ufficio Affari Economici non può prendere alcuna iniziativa concreta in materia di politica economica estera, in quanto le politiche afferenti ad ambiti economici specifici vengono lasciate nelle mani dei ministeri competenti e ciascuno di questi può contare su un proprio ufficio e/o dipartimento per gli affari internazionali.

Il MITI dispone non solo dell'Ufficio per la Gestione del Commercio Internazionale e dell'Ufficio per la Politica del Commercio Internazionale, ma anche di organismi affiliati, come l'Organizzazione Giapponese per il Commercio Estero (JETRO) e l'Ente Giapponese per la Cooperazione Internazionale (JICA).

La JETRO si adopera per favorire le importazioni, aiuta i paesi in via di sviluppo a promuovere l'export, l'industrializzazione e l'interscambio di informazioni. La JICA si occupa soprattutto di cooperazione tecnica, compresa la valorizzazione delle risorse umane. In certi casi specifici, come l'attività estera delle piccole e medie imprese, un ruolo consistente viene svolto dall'Ente per le Piccole e Medie Imprese.

Il MdF dispone di un proprio Ufficio per la Finanza Internazionale, il quale si occupa non solo di temi di politica macroeconomica in sede di vertici e di riunioni del G7, ma anche di negoziati finanziari specifici, come quello per la liberalizzazione del mercato assicurativo.

Il Ministero dell'Agricoltura, Silvicoltura e Pesca è un potente organismo di politica agricola e il suo Ufficio Affari Economici, più precisamente il Dipartimento Internazionale, prende parte ai negoziati commerciali internazionali sui prodotti agricoli. In linea di massima, la loro posizione è piuttosto protezionistica, come del resto avviene per i partiti politici.

Questi uffici ministeriali non operano come amministratori passivi, ma decidono in concreto sulle posizioni da adottare in materia di politica economica estera. Quando il negoziato internazionale giunge ad un punto morto, ad esempio a causa del settorialismo burocratico, il Primo Ministro e i partiti di governo dovrebbero adottare una posizione responsabile. Tuttavia, essi non sono mai stati in grado di ottenere successi tangibili a motivo innanzi tutto di una mancanza di chiare visioni in tema di politica economica estera e, in secondo luogo, della mancanza della maggioranza assoluta alla Dieta.

Oramai, la politica economica estera del Giappone non ha più bisogno di concentrarsi sulla promozione dell'export e degli investimenti all'estero. Una simile politica di consolidamento delle attività economiche esterne da parte delle aziende giapponesi, effettivamente mantenuta fino agli anni '70, è stata fra l'altro aspramente criticata dai governi di altri Paesi.

Come risposta agli attriti economici internazionali, nei primi anni '70 il governo annunciò la fine dei crediti all'esportazione concessi tramite la Export-Import Bank, che avrebbe invece fornito principalmente crediti per l'importazione al fine di ridurre l'attivo commerciale. La promozione degli investimenti all'estero sopravvive, con determinate modalità, solo a favore delle PMI.

La maggior parte delle grandi imprese considerano gli interventi statali superflui e problematici. Per acquisire le necessarie informazioni sui mercati esteri, *le trading companies* e gli organismi finanziari dispongono, nella maggior parte dei casi, di fonti migliori della rete diplomatica all'estero.

In definitiva, per il Giappone possiamo riassumere il tutto con un mutamento di rotta della politica economica estera, che si lascia alle spalle la tendenza mercantilistica degli anni '70 per imboccare la strada dell'apertura e del liberismo economico. Per di più, un simile mutamento si è andato accentuando negli anni '90, insieme alla necessità di attuare riforme economiche interne.

3. Politiche e temi specifici

3.1 Il caso dell'Uruguay Round ed il WTO

Poiché nel dopoguerra il Giappone aveva a lungo beneficiato dell'espansione dei traffici internazionali, è stato fra i Paesi leader del GATT a proporre una nuova tornata di negoziati multilaterali, in seguito denominati Uruguay Round. Al centro dei nuovi negoziati c'erano la liberalizzazione dei servizi, i diritti sulla proprietà intellettuale e il commercio dei prodotti agricoli.

Poiché tutti questi temi riflettevano i vantaggi comparati degli USA (in particolare, i settori giapponesi dell'informatica e dei servizi finanziari sono tuttora piuttosto arretrati rispetto a quelli degli Stati Uniti), i negoziati dell'Uruguay Round furono strettamente collegati alle tensioni commerciali esistenti tra USA e Giappone.

Per il Giappone, liberalizzare le importazioni di riso rappresenta una potenziale fonte di crescenti contrasti politici interni. Ne conseguiva che il dibattito sull'Uruguay Round fosse quasi esclusivamente incentrato in Giappone

sulla questione del riso.¹¹ Nel 1987 la Dieta aveva sancito il blocco totale delle importazioni di riso, a poca distanza dall'avvio della tornata negoziale. Non c'era soltanto il PLD, all'epoca partito di governo, ma anche i socialisti, il maggiore partito d'opposizione, a dipendere dagli elettori rurali, i quali disponevano di un numero sproporzionato di seggi anche a causa di una struttura spezzata dei collegi elettorali.

Dopo che gli USA e la Comunità Europea giunsero all'accordo del novembre 1992, il Giappone si ritrovò a negoziare da solo davanti alla richiesta degli USA di liberalizzare il commercio agricolo. Lo slogan coniato dal Segretariato del GATT ed appoggiato dal presidente americano Bush, «Nessun sussidio», era praticamente impossibile da accettare per il governo Hosokawa. Mentre le trattative diplomatiche tra Stati Uniti e Giappone restavano coperte da rigoroso riserbo, nell'autunno del 1993 i due paesi sembravano vicini ad un accordo.

In base alla decisione conclusiva del dicembre dello stesso anno, il Giappone acconsentiva all'importazione di una minima quantità di riso, pari al 4% del consumo interno; si trattava però di un livello destinato ad aumentare costantemente per assestarsi all'8% nell'arco di 6 anni. Poiché l'eliminazione dei sussidi era comunque stata scongiurata, per il momento Hosokawa aveva salvato la faccia.

Ma la questione sarà oggetto di nuovi negoziati tra 6 anni ed il Giappone sarà sicuramente costretto a liberalizzare le proprie importazioni di riso in misura ben più consistente. Per non far naufragare l'Uruguay Round, il Paese non poteva che accettare la proposta formulata dal segretario del GATT.

Il Giappone ha respinto la richiesta USA di monitorare le importazioni di automobili e componentistica e ha sottoposto la questione alle procedure previste dal WTO per dirimere le controversie. La disputa è stata comunque risolta su un piano bilaterale, nel senso che le case costruttrici di automobili giapponesi hanno accettato di incrementare sia la produzione in altri Paesi, sia l'importazione di componenti.

Il governo Giapponese può aver benissimo ritenuto che il neonato WTO non fosse in grado di risolvere dispute commerciali tra grandi paesi, senza contare la sua preoccupazione per le possibili ripercussioni negative sulle relazioni con gli USA.

¹¹ Sull'argomento, v., ad esempio, Nagao S., 1994.

3.2 I conflitti commerciali con gli Stati Uniti

Agli Stati Uniti il Giappone ha spesso fatto concessioni sul piano bilaterale, discostandosi quindi dai principi multilaterali del GATT. Da parte giapponese, la preoccupazione principale era che i contrasti con gli Stati Uniti potessero ripercuotersi sul suo maggiore mercato sia d'esportazione che d'investimenti. E a pesare sulla bilancia c'erano ovviamente anche considerazioni attinenti alla sicurezza.

Nel 1991, le intese USA-Giappone sui semiconduttori, sulla falsariga di quelle del 1986, prevedevano che la quota americana di semiconduttori avrebbe raggiunto sul mercato giapponese il 20%, dato che effettivamente si materializzò nel 1992. Una simile impostazione pragmatica da parte degli USA venne applicata anche durante altri negoziati, come quello sulle auto (e relativi ricambi) e sui telefoni cellulari. Quantunque il Giappone dovesse a malincuore accettare alcune di queste richieste, esse potrebbero non tradursi in una riduzione dei costi o in un aumento dei benefici per i consumatori, con lo svantaggio di ledere il principio del multilateralismo non discriminatorio.

I colloqui del 1990-92 sull'Iniziativa contro gli Impedimenti Strutturali (SII) si conclusero dopo che il presidente Bush ebbe persuaso il Primo Ministro Toshiki Kaifu a portare a termine i colloqui al fine di evitare che il Giappone fosse etichettato come «paese dalla condotta commerciale scorretta» in virtù delle disposizioni «Super 301» aggiunte al Trade Act del 1974. Il rapporto che uscì raccomandava al Giappone di accrescere gli investimenti pubblici in infrastrutture, migliorare l'accesso a favore di prodotti ed investimenti esteri, rafforzare la Commissione per il Commercio Corretto (FTC) per la messa al bando delle pratiche discriminatorie.

È da rilevare che il Giappone non si limitò a rispondere alla lettera alle richieste USA ma denunciò anche carenze americane, come quella del deficit fiscale. Le raccomandazioni relative alle riforme strutturali si trovarono in tal modo allineate alla posizione mantenuta negli anni successivi dal governo giapponese in materia di *deregulation*.

Il quadro per una Nuova Partnership Economica del 1994-95 (in sostituzione dei precedenti colloqui SII) stabilì che l'obiettivo a medio termine del Giappone era la promozione della domanda interna e la realizzazione di migliori condizioni di accesso per la concorrenza estera, soprattutto per quanto concerneva: i servizi finanziari; le assicurazioni; le commesse pubbliche nel

campo delle telecomunicazioni e delle tecnologie sanitarie; il vetro piano; le automobili e le relative componenti, gli investimenti diretti esteri.

La legge sul Commercio all'Ingrosso e al Dettaglio del 1974, introdotta per proteggere i piccoli dettaglianti, richiese un lungo processo di coordinamento per consentire l'apertura di supermercati e negozi *hard-discount*. Gli Stati Uniti richiedevano un ammorbidimento di questa legge, nella previsione che ciò avrebbe determinato un aumento della quota di mercato appannaggio di prodotti esteri. La legge venne rivista nel maggio 1991, con entrata in vigore a partire dal 1992, e poi ancora nel maggio 1994 per semplificare le procedure di apertura.

3.3 Una cooperazione regionale?

Nel 1990, il premier della Malaysia Mahathir lanciò l'idea di un Gruppo Economico dell'Asia Orientale (EAEG) per controbilanciare le spinte regionalistiche in America Settentrionale e in Europa. Avrebbe dovuto funzionare come blocco commerciale regionale retto dal pilastro giapponese, lasciando fuori Stati Uniti, Australia e Nuova Zelanda. Per la verità, il Giappone non si mostrò entusiasta, per paura che un simile raggruppamento di Paesi potesse pregiudicare gli scambi commerciali nel Pacifico; ovviamente gli Stati Uniti accolsero il progetto con aspre critiche. Va da sé che alla fine l'idea dovette essere accantonata.

Successivamente gli Stati Uniti si mossero per appoggiare la Cooperazione Economica nell'area dell'Asia-Pacifico (APEC). La sessione di Seattle del novembre 1993 servì a cementare il coordinamento di una serie di attività, con l'istituzione di una commissione per la liberalizzazione degli scambi e degli investimenti tra i paesi membri, e fu anche deciso di intrattenere incontri periodici fra i rappresentanti dei vari stati. L'APEC resta a tutt'oggi solamente un foro di dibattiti, avulso da una cooperazione sistematica, in parte perché tali Paesi già fanno parte di svariati raggruppamenti regionali come l'Area Nordamericana di Libero Scambio (NAFTA) e l'area di libero scambio dell'ASEAN (AFTA), i cui interessi non sono necessariamente in armonia tra loro.

Il Giappone, pur non appartenendo a nessuno di questi schieramenti, non ha adottato nessuna azione concreta nei confronti dell'APEC, seguendo piuttosto la posizione degli Stati Uniti. E questo è un altro esempio della posizione passiva adottata dal Giappone in politica estera.

Come già illustrato, i rapporti economici tra Giappone e paesi asiatici hanno fatto registrare una vistosa crescita. Vale la pena sottolineare che un simile sviluppo è frutto dell'iniziativa privata delle imprese, senza alcuna ispirazione governativa. Non è quindi detto che il rafforzamento delle relazioni economiche debba per forza accompagnarsi con il sostegno governativo. Inoltre, gli asiatici ricordano ancora fin troppo bene il militarismo nipponico, che viene inevitabilmente evocato da qualunque iniziativa volta a costruire un'integrazione economica regionale a beneficio del Giappone.

I paesi dell'Asia, dal canto loro, dipendono dagli Stati Uniti non solo politicamente, ma anche economicamente. Le comunità cinesi hanno una grande influenza sull'economia dell'est asiatico in virtù dei propri legami etnici. Ne consegue che il Giappone non è in grado di costruire solidi legami con questi paesi di sua iniziativa.

Nell'Asia orientale lo yen costituisce un altro esempio della limitata influenza del Giappone.¹² Dato che le transazioni economiche tra questi paesi e il Giappone sono cresciute così tanto, la posizione dello yen è cresciuta in proporzione negli scambi internazionali e nelle riserve presenti in questa regione. Ciò nondimeno, in graduatoria la quota dello yen è ancora molto indietro rispetto a quella del dollaro USA. A causa delle economie di scala che contraddistinguono la posizione di moneta chiave e per via della loro dipendenza dal mercato statunitense, questi Paesi prediligono le transazioni economiche estere denominate in dollari USA e cercano di stabilizzare le proprie valute sempre in termini di dollari.

A partire dall'insolito apprezzamento dello yen, verificatosi nel 1995, il MdF ha cercato di dar vita ad un quadro di cooperazione regionale per la stabilizzazione dei cambi. Dato il peso relativo minoritario dello yen nella regione rispetto al dollaro USA, è arduo costituire una base solida per l'esercizio di una politica valutaria congiunta a livello regionale.

3.4 Gli investimenti internazionali

La legge valutaria emendata nel 1997 mira a consentire alle società di intermediazione mobiliare e agli operatori economici di altri settori di intraprendere operazioni valutarie, abbassando così i costi delle commissioni sugli investimenti internazionali per gli operatori diversi dalle banche operanti in va-

¹² Iwami T. – Sato H., 1996.

luta estera. Tale riforma, abbinata ad un tasso d'interesse eccezionalmente basso, darà luogo ad un più consistente deflusso di capitali.

Il grado di globalizzazione industriale, misurato sotto forma di rapporto tra fatturato delle consociate estere e fatturato realizzato sul mercato interno, vede un Giappone attestato molto indietro rispetto agli Stati Uniti e alla Germania, con indici che nel 1993 erano di 7,4 per il Giappone e 25,2 per gli USA, e di un 18,2 per la Germania riferito al 1992.¹³ Questa è una delle conseguenze del fatto che le aziende giapponesi hanno cominciato ad internazionalizzare il proprio sistema produttivo solo di recente, il che fa pensare che le stesse accresceranno la produzione all'estero ricorrendo sempre più agli IDE.

Timori di deindustrializzazione sono stati suscitati perfino dal volume di IDE in uscita. Se tale fenomeno realmente si verificherà o meno, dipende dalla possibilità che il Paese ha di dare impulso alle industrie a maggior valore aggiunto e/o ad alta tecnologia.

Lo squilibrio esistente tra IDE in entrata ed in uscita può dar luogo ad attriti con altri Paesi in fatto di investimenti. I maggiori investimenti in entrata avranno sicuramente un effetto positivo sull'economia giapponese, favorendo un abbassamento dei costi sulla spinta della concorrenza e delle innovazioni creative.

Nel 1992 venne introdotta una legge transitoria per la promozione delle importazioni non solo per accondiscendere alle richieste esterne, ma anche in considerazione dell'obiettivo sopra descritto. Per la promozione degli IDE in entrata vengono forniti incentivi sia dal governo centrale, sia dalle amministrazioni locali, oltre a sovvenzioni e ad agevolazioni creditizie. La Japan Development Bank, uno dei maggiori istituti di credito pubblici, eroga inoltre prestiti agevolati alle imprese straniere che intendono investire in Giappone.

Dal momento che le imprese estere hanno criticato le disposizioni amministrative, definendole barriere agli investimenti, le riforme economiche avranno senza dubbio l'effetto di stimolare l'afflusso di capitali.

3.5 Le politiche di promozione dell'internazionalizzazione delle PMI

Gli IDE avviati dalle PMI si sono incrementati grazie all'apprezzamento dello yen, toccando la punta massima nel 1988, per poi cominciare a scendere. Questa tendenza è analoga a quella osservata in generale per tutti gli IDE,

¹³ JETRO, 1996, p. 42.

ma con la peculiarità che la percentuale di PMI sul totale dei progetti avviati ha toccato la punta del 60%, sempre nel 1988.¹⁴

In Giappone le politiche a sostegno delle attività internazionali delle PMI non sono né specifiche né degne di particolare nota. Una delle ragioni è che non sempre la politica di liberalizzazione è in armonia con le politiche appositamente formulate per le PMI. Ad esempio, la Japan Small Business Corporation (un piccolo organismo operante per le PMI) e la JETRO hanno collaborato all'organizzazione e all'invio di missioni per la ricerca di opportunità d'investimento, fornendo inoltre know-how ed elementi conoscitivi sui mercati esteri, nonché strumenti per la formazione a beneficio dei lavoratori locali di provenienza estera.

Da parte loro, le PMI hanno preso l'iniziativa di trasferirsi all'estero, talora con il supporto di grandi aziende per cui lavorano in subappalto. Per le operazioni sull'estero, le politiche pubbliche svolgono un ruolo di secondo piano.

Un altro aspetto da mettere in risalto è la relazione con l'Official Development Assistance (ODA). In occasione della riunione APEC di Osaka nel 1995, venne concordato che i programmi di formazione e l'assistenza tecnica a beneficio delle PMI nei paesi in via di sviluppo sarebbero stati inseriti nel progetto ODA.

4. Valutazioni e prospettive

Fino a che punto e in che modo la politica del Giappone ha subito dei correttivi sul piano della «globalizzazione»? Il minimo che si possa dire è che gli obiettivi inizialmente prefissati, in linea con la riduzione dei conflitti economici internazionali, sono stati raggiunti.

Quanto alla struttura del commercio estero, la percentuale di manufatti importati è salita, in particolare per quelli provenienti da Paesi asiatici, mentre l'attivo commerciale corrente rispetto al PIL è sceso.

Il cambio dello yen si è andato deprezzando rispetto al massimo storico, fino a stabilizzarsi entro una fascia di 100-120 yen per dollaro.

¹⁴ Ente per le PMI, 1996, p. 205.

Sia pure con gradualità, la *deregulation* ha preso piede. Fu una strada sulla quale il Giappone si incamminò dapprincipio con una certa riluttanza ed in risposta ad insistenti pressioni esterne, ma il processo di liberalizzazione non poteva che essere accelerato dalla fase di recessione dovuta allo scoppio della bolla speculativa.

Non è però accertato che la *deregulation* sia la causa principale dell'abbassamento del saldo attivo nella parte corrente e dell'aumento nella quota dei manufatti importati. Si tratta di un effetto degli sforzi compiuti dalle aziende private, le quali hanno convertito il proprio sistema produttivo, adeguandolo alle mutate circostanze. Altrettanto poco chiaro è il rapporto di causa-effetto tra la normativa sopravvissuta ed il deprezzamento del cambio dello yen a fine '96, determinato in larga misura dal basso livello dei tassi d'interesse giapponesi. In breve, i previsti mutamenti sono derivati non tanto dalle politiche governative, quanto dalle attività intraprese dalle aziende private.

E adesso quale sarà il prossimo traguardo politico? L'interrogativo numero uno verte sulla risposta che la politica economica estera del Giappone fornirà alla «globalizzazione».

Uno dei compiti da assolvere prevede la realizzazione di un quadro di cooperazione che permetta di affrontare le incognite che scaturiscono da questa nuova tendenza. La maggiore delle incognite consiste nel consolidare le funzioni del recentemente istituito WTO. Come del resto rilevato dall'Unione Europea e dall'Australia, una soluzione bilaterale presenta come effetti collaterali delle ripercussioni negative per un'impostazione multilaterale e non discriminatoria. A tale riguardo, diventa indispensabile affrancarsi dalla subordinazione alle politiche statunitensi.

La storia del dopoguerra ci insegna che il successo in campo economico è stato ottenuto mediante un minimo impegno in politica internazionale e con un appoggio passivo alla strategia globale degli Stati Uniti. La politica economica estera è rimasta allineata con altre politiche estere, formulate *in primis* per assecondare le richieste di Washington, mentre un ruolo maggiormente attivo nella regione asiatica consentirebbe al Giappone di adottare una posizione politica più indipendente.

Oltre ad una politica di porte aperte nei confronti dei paesi asiatici, acquisterà maggior rilievo la cooperazione per i trasferimenti di tecnologie in

senso più generale, tenendo in dovuta considerazione la gestione delle PMI, gli orientamenti di natura politica e la salvaguardia dell'ambiente.

L'aiuto allo sviluppo invece delle spese militari è uno slogan popolare per i giapponesi. La fetta più consistente di ODA è stata destinata alla regione asiatica. Poiché un suo incremento si renderà difficile in previsione dell'accumularsi del disavanzo pubblico, la parte più consistente dell'ODA andrebbe indirizzata con un occhio agli obiettivi sopra citati.

Un altro compito da portare a termine è il miglioramento della competitività delle industrie nazionali. «Globalizzazione» significa anche che la concorrenza assumerà proporzioni planetarie e che le politiche economiche estere si ripercuoteranno anche sul fronte interno.

Sebbene il nodo della deindustrializzazione sia stato affrontato sullo sfondo di un aumento degli IDE, lo spostamento all'estero della produzione industriale deriva anche dalla tendenza di lungo termine alla riduzione della quota manifatturiera nelle economie industrializzate. Per quanto concerne detta tendenza, c'è da dire che né *deregulation*, né protezionismo, sono in grado di fermare la deindustrializzazione.

Un problema grave è dato dalla debolezza del settore finanziario e di quello dell'informazione. Dal momento che per gli Stati Uniti i vantaggi in questi settori industriali sono in parte da ascrivere all'utilizzo della lingua inglese (e lo svantaggio del Giappone sembra al riguardo assai difficilmente colmabile), le strategie protezionistiche si rivelano inutili. La *deregulation* può senz'altro stimolare gli slanci innovativi delle aziende nipponiche, soprattutto per quanto attiene alle istituzioni finanziarie, avvolte nella protezione del MdF. Per di più, sarebbe opportuno che il governo procedesse ad una riorganizzazione nei comparti della pubblica amministrazione e della pubblica istruzione che fosse improntata all'efficienza e alla creatività fornendo, ove necessario, supporto concreto ai settori innovativi.

In ordine a tale questione, la società giapponese è alle prese con un processo di invecchiamento insolitamente veloce. Se le riforme economiche si accompagnano ad un ordinato deflusso di forza lavoro non più giovane dai settori in declino, sono i settori basati sull'informazione e sulle alte tecnologie a dover guidare il processo di ristrutturazione industriale, mentre il governo dovrebbe partecipare attivamente con la formulazione di una nuova politica industriale.

Tabelle

Tabella 1 **Partite correnti e conto capitale in rapporto al PIL**
(percentuali)

	Partite Cor- renti	Conto Ca- pitale	ATTIVITÀ			PASSIVITÀ		
			IDE	Portafoglio	Altre	IDE	Portafoglio	Altre
1986	4,3%	-3,7%						
1987	3,5%	-1,8%	-0,8%	-4,0%		0,0%	-0,4%	
1988	2,7%	-2,2%	-1,2%	-3,4%		0,0%	0,7%	
1989	2,2%	-1,9%	-1,6%	-4,0%		0,0%	3,3%	
1990	1,5%	-1,1%	-1,7%	-1,3%		0,1%	1,5%	
1991	2,0%	-2,0%	-0,9%	-2,4%	0,8%	0,0%	3,7%	-3,2%
1992	3,0%	-2,7%	-0,5%	-0,9%	1,3%	0,1%	0,2%	-2,9%
1993	3,1%	-2,5%	-0,3%	-1,5%	0,4%	0,0%	-0,2%	-0,9%
1994	2,8%	-1,9%	-0,4%	-1,9%	-0,8%	0,0%	1,4%	-0,2%
1995	2,2%	-1,3%	-0,4%	-1,7%	-2,0%	0,0%	1,0%	1,8%

(100 milioni di dollari USA)

1986	769,9	- 662,2						
1987	807,0	- 407,4	- 192,5	- 929,1		11,3	- 95,1	
1988	798,9	- 656,9	- 357,6	- 993,0		- 4,9	220,1	
1989	670,1	- 574,2	- 490,8	-1.227,5		- 11,2	1.029,1	
1990	431,6	- 324,5	- 490,1	- 363,3		17,4	442,6	
1991	679,7	- 686,4	- 315,7	- 814,2	276,3	12,8	1.260,2	- 1.093,8
1992	1.095,0	- 993,6	- 168,6	- 333,7	467,4	26,8	76,8	- 1.049,7
1993	1.243,1	- 991,8	- 131,1	- 589,4	155,4	2,0	- 68,4	- 346,3
1994	1.247,0	- 840,4	- 173,1	- 860,2	- 338,3	8,5	639,1	-98,5
1995	1.116,8	- 674,8	- 228,9	- 860,6	- 1.052,6	0,4	529,7	960,3

Fonte: Banca del Giappone, *Economic Statistic Annual*, numeri vari.

Tabella 2 **Flusso di IDE**

(milioni di dollari USA)

TOTALE							
	TOTALE	USA	EUROPA	ASIA			A.L.
				NIES	ASEAN	CINA	
1986	22.320	10.165	3.469	1.531	856	226	4.737
1987	33.364	14.704	6.576	2.580	1.524	1.226	4.816
1988	47.022	21.701	9.116	3.264	2.713	296	6.428
1989	67.540	32.540	1.808	4.901	2.782	438	5.238
1990	56.911	26.128	1.294	3.355	3.243	349	3.628
1991	41.584	18.026	9.371	2.203	3.082	579	3.337
1992	34.138	13.819	7.061	1.920	3.197	1.070	2.726
1993	36.025	14.725	7.940	2.421	2.398	1.691	3.370
1994	41.051	17.331	6.230	2.864	3.887	2.565	5.231
1995	50.694	22.193	8.470	3.179	4.110	4.473	3.877
SETTORE MANIFATTURIERO							
	TOTALE	USA	EUROPA	ASIA			A.L.
				NIES	ASEAN	CINA	
1986	3.806	2.138	370	573	193	23	N.D.
1987	7.832	4.378	851	878	704	70	N.D.
1988	13.805	8.836	1.548	775	1.360	203	N.D.
1989	16.284	8.874	3.090	1.347	1.553	206	196
1990	15.486	6.388	4.593	805	2.028	161	649
1991	12.311	5.559	2.690	640	1.945	309	364
1992	10.057	3.784	2.101	439	1.808	650	267
1993	11.131	4.039	2.041	736	1.474	1.377	364
1994	13.783	4.575	1.855	847	2.241	1.853	1.159
1995	18.623	7.042	1.995	1.186	3.096	3.480	320

segue: Tabella 2

Flusso di IDE

(in percentuale)

TOTALE						
	USA	EUROPA	ASIA			A.L.
			NIES	ASEAN	CINA	
1986	45,5%	15,5%	6,9%	3,8%	1,0%	21,2%
1987	44,1%	19,7%	7,7%	4,6%	3,7%	14,4%
1988	46,2%	19,4%	6,9%	5,8%	0,6%	13,7%
1989	48,2%	21,9%	7,3%	4,1%	0,6%	7,8%
1990	45,9%	25,1%	5,9%	5,7%	0,6%	6,4%
1991	43,3%	22,5%	5,3%	7,4%	1,4%	8,0%
1992	40,5%	20,7%	5,6%	9,4%	3,1%	8,0%
1993	40,9%	22,0%	6,7%	6,7%	4,7%	9,4%
1994	42,2%	15,2%	7,0%	9,5%	6,2%	12,7%
1995	43,8%	16,7%	6,3%	8,1%	8,8%	7,6%
SETTORE MANIFATTURIERO						
	USA	EUROPA	ASIA			A.L.
			NIES	ASEAN	CINA	
1986	56,2%	9,7%	15,1%	5,1%	0,6%	
1987	55,9%	10,9%	11,2%	9,0%	0,9%	
1988	64,0%	11,2%	5,6%	9,9%	1,5%	
1989	54,5%	19,0%	8,3%	9,5%	1,3%	1,2%
1990	41,3%	29,7%	5,2%	13,1%	1,0%	4,2%
1991	45,2%	21,9%	5,2%	15,8%	2,5%	3,0%
1992	37,6%	20,9%	4,4%	18,0%	6,5%	2,7%
1993	36,3%	18,3%	6,6%	13,2%	12,4%	3,3%
1994	33,2%	13,5%	6,1%	16,3%	13,4%	8,4%

LA POLITICA ECONOMICA ESTERA IN GERMANIA

Georg Koopmann¹

1. L'ambito, i livelli e i vincoli della politica economica estera in Germania

Migliorare la competitività delle aziende tedesche sui mercati esteri e aumentare l'attrattiva della Germania come sede di attività per gli investitori stranieri sono gli obiettivi concorrenti della politica economica estera in Germania. Il suo ambito si estende molto al di là dei limiti convenzionali dei «confini» per abbracciare un'ampia gamma di politiche «interne» con un forte impatto sulla concorrenza internazionale. A loro volta, queste politiche sono pesantemente influenzate dalle transazioni internazionali e dalla politica dei partner commerciali; esse comprendono fra l'altro la politica della concorrenza, la politica della tecnologia, e le politiche di regolamentazione del mercato e i sussidi. La politica economica estera della Germania è attuata con diversi vincoli a livello nazionale, sovranazionale (ad esempio europeo) e internazionale (ad esempio OMC, OCSE, G-7, ecc.).

In *teoria*, la politica economica estera in Germania è il complemento «esterno» della politica economica interna di mercato. Quest'ultima è composta da:

- i fondamenti della politica economica dello stato, («*Ordnungspolitik*»), cioè l'insieme delle leggi e delle istituzioni economiche di base (la «politica sociale di mercato»);
- politica della concorrenza, per salvaguardare la libertà economica individuale;
- politica di mercato, per garantire che i mercati funzionino correttamente.

Questa politica «interna» agisce in combinazione con le politiche di sviluppo e stabilizzazione, che non interferiscono con le decisioni private su cosa e come produrre. Il dogma fondamentale della politica economica estera tedesca è dunque la non discriminazione fra partecipanti esteri ed interni al

¹ Istituto per la ricerca economica di Amburgo, HWWA.

mercato. Tuttavia in Germania sono state frequenti in *pratica* le deviazioni da questa «linea di base».

A livello *nazionale*, una parte importante della politica economica estera tedesca, e della politica economica generale del paese, ha per oggetto in primo luogo «l'elettore medio», dal quale dipende ogni partito che voglia formare il successivo governo, e che è generalmente considerato come orientato verso la stabilità e la sicurezza, ma con un'avversione per l'aggiustamento strutturale e la mobilità (Peters 1996, p. 95). In secondo luogo, la struttura federale della Germania implica un ruolo preminente dei singoli stati (*Länder*) nella politica economica estera. Ciò è particolarmente importante nei casi di settori produttivi concentrati in singole regioni. Ne sono esempi l'estrazione del carbone nella Renania settentrionale-Vestfalia e la cantieristica nei *Länder* costieri. Spesso ciò porta a politiche (o le rafforza) che sono incoerenti con la cornice sopra delineata. In terzo luogo, e primo per importanza, le associazioni degli industriali e un'ampia gamma di lobbisti esercitano notevoli pressioni. Concessioni specifiche a gruppi di questo genere sono accettabili per i responsabili delle decisioni se i costi delle misure adottate possono essere distribuiti fra gruppi il più ampi e il meno informati e organizzati² possibile. Trattare con riguardo gli interessi di gruppi particolari tende tuttavia a minare una politica economica estera razionale, con politiche che proteggono industrie specifiche e conservano le strutture economiche esistenti. I privilegi possono essere concessi sotto forma di sussidi, imposte competitive e sistemi di prezzi imposti, oppure tramite restrizioni della concorrenza che non impongono alcun gravame diretto sul bilancio del settore pubblico e si manifestano in fenomeni come le barriere di ingresso al mercato, le regolamentazioni e gli accordi sull'occupazione, e la regolamentazione del trasporto di merci, della fornitura di energia, e così via. L'impatto di interessi particolari è tuttavia mitigato dalla presenza di strutture istituzionali statali. L'analisi politico-economica della politica economica estera in Germania rivela, nel settore della politica commerciale, un alto grado di «*encompassingness*» (Olson 1982)³ delle organizzazioni (gruppi di interesse ed enti statali) con interessi da proteggere sia sul lato

² Sul problema di come sia possibile a piccoli gruppi di essere più organizzati di gruppi grandi vedi Olson M. 1965.

³ «*Encompassingness*», «inclusività» nel senso di Olson, significa che le organizzazioni coinvolte nel processo decisionale coprono interessi settoriali divergenti, e così tengono conto dei costi che una misura protettiva giovante ad un settore può far gravare su altri settori.

della domanda sia su quello dell'offerta. Da tutto ciò, ci si aspetterebbe la prevalenza di un atteggiamento di politica economica piuttosto liberale.

In Germania le aziende industriali sono organizzate nella Federazione dell'industria tedesca (*Bundesverband der Deutschen Industrie/BDI*), che comprende settori diversi come le tecniche di precisione, le industrie chimiche e quelle dell'abbigliamento. La Federazione rappresenta l'industria come un insieme contrapposto al governo su tutti i problemi che lo riguardano, compresa la politica del commercio estero. Anche se ciascuna singola industria promuove la politica che preferisce, al vertice della *BDI* esiste un livello di coordinamento abbastanza elevato, attraverso il suo Comitato per il commercio estero (*Außenwirtschaftsausschuß*). La posizione della *BDI* sulla politica commerciale è così quella che da essa ci si aspetterebbe: «Il libero scambio è una cosa buona» (Weiss et al. 1988, p. 49). Le ultime linee guida della *BDI* sulla politica commerciale ne sono una nuova testimonianza: la rimozione delle (sostanziate) barriere non tariffarie agli scambi, la liberalizzazione dei servizi (connessi all'industria), un'ulteriore riforma della Politica agricola comunitaria (che provoca distorsioni commerciali) e la definizione di regole (liberali) per il commercio e gli investimenti nella OMC in vista dell'internazionalizzazione della produzione sono le priorità dichiarate della *BDI* nel settore commerciale (*BDI* 1996, p. 5). In Germania i sindacati nel complesso condividono questa «ampia visione» della politica commerciale, basata sul riconoscimento che i posti di lavoro industriali in Germania dipendono in larga misura dalle esportazioni. Questo atteggiamento caratterizza singoli sindacati potenti come il sindacato dei metallurgici (*IG Metall*), come anche la (meno potente) organizzazione confederale dei sindacati (*Deutscher Gewerkschaftsbund/DGB*).

Le diverse opinioni (e le strutture che ne sono alla base) presenti in materia di protezione sul versante della domanda corrispondono in larga misura a quelle presenti sul versante dell'offerta, dove al primo posto è il Ministero dell'economia. Il suo dipartimento dell'industria, con uffici dedicati alle singole industrie spesso sensibili a specifiche richieste protezionistiche, si fronteggia con altri dipartimenti, in particolare i dipartimenti per la politica economica estera (*Außenwirtschaftspolitik*) e la politica economica (*Wirtschaftspolitik*) e con il vertice del ministero, impegnati in una politica commerciale liberale. Con l'eccezione della cantieristica e dei tessili e dell'abbigliamento, in Germania le industrie più protette in realtà sembrano cadere al di fuori di questa cornice istituzionale. C'è chi sostiene (Weiss et al. 1988, p. 53) che o ne è responsa-

bile la Comunità europea (agricoltura e industria alimentare, carbone e acciaio), oppure si tratta di industrie praticamente nazionalizzate (estrazione del carbone) o che hanno (implicitamente o esplicitamente) i propri ministeri (agricoltura, settore aerospaziale)⁴.

Nella politica economica estera tedesca il «fattore» europeo dipende in larga parte dall'interesse politico che esso suscita. La libertà d'azione goduta dalla Germania nel perseguire la propria *politica tecnologica e di ricerca* non è stata ancora sostanzialmente ristretta dal crescente significato dei programmi comunitari in questo campo, essendo questi ultimi ancora relativamente minori in termini quantitativi. Relativamente ai *sussidi*, senza calcolare il sostegno alla R&S, la Germania tradizionalmente è stata un forte sostenitore di uno stretto controllo a livello comunitario. Tuttavia questa presa di posizione politica e il modesto sovvenzionamento tedesco alle industrie manifatturiere non resistono più, man mano che la ricostruzione dell'industria in Germania orientale coinvolge un'assistenza finanziaria pubblica su larga scala⁵. Nella *politica commerciale*, per quanto riguarda gli scambi di merci, gli Stati membri hanno ceduto agli organismi comunitari più poteri che in qualunque altro settore della

⁴ La spiegazione in termini di politica economica della protezione in Germania è sostenuta in qualche misura da analisi statistiche (Weiss F. D. et al. 1988, p. 67 sgg.). Per il periodo dal 1978 al 1985, ovvero la cosiddetta era del nuovo protezionismo, è stato dimostrato come la quota di un'industria nell'aumento della protezione totale effettiva (tariffe più tariffe implicite più sovvenzioni) cresce (1) con il suo potere elettorale (rappresentato dal numero di dipendenti), (2) con il grado di concentrazione aziendale (misurato come quota di mercato delle sei aziende più grandi) e (3), benché in misura meno significativa, con il livello di concentrazione regionale (misurato dal coefficiente di variazioni attraverso i *Länder*). A seconda della regressione, è poi più probabile che un'industria ottenga una protezione in Germania se la sua competitività internazionale, dovuta all'utilizzazione relativamente ridotta di capitale umano (oppure alla sua lenta accumulazione), è debole o in diminuzione. Infine è dimostrato che lo stato delle relazioni internazionali o dell'ambiente negoziale internazionale, come riflesso nel livello iniziale di protezione, *diminuisce* le possibilità per un'industria di ottenere (o conservare) una protezione.

⁵ Secondo l'ultimo rapporto sui sussidi statali nell'UE, la Germania è seconda soltanto all'Italia nel sussidio statale per dipendente nell'industria manifatturiera, con una media di 2.012 Ecu nel 1992-94 (Italia: 2.379 Ecu), in crescita rispetto ai 1.514 Ecu del 1990-92 (Italia immutata). La media complessiva dell'UE era scesa da 1.419 Ecu a 1.296 Ecu. Tuttavia il livello di sussidi statali pro capite nei vecchi *Länder* è fra i più bassi dell'UE (con 553 Ecu, dai precedenti 921), mentre i nuovi *Länder* sono i primi in classifica con un largo margine (11.610 Ecu rispetto ai precedenti 5.415). Cfr. Financial Times, 17 aprile 1997: «*Commissioner urges tighter state aid rules*» e *Nachrichten für Außenhandel*, 18 aprile 1997: «*Industrie-Beihilfen strikter handhaben.*»

politica economica estera. Oggi la Germania può esercitare ancora meno influenza in sede di Consiglio dei ministri sulle misure antidumping (e antisovvenzioni), che sono i primi strumenti cui si fa ricorso nella protezione commerciale europea, da quando nel 1994 la regola di voto in questo settore è passata dalla maggioranza qualificata alla maggioranza semplice. Il notevole trasferimento di poteri dalle autorità nazionali alla Commissione europea nella *politica della concorrenza* ha portato a un'accresciuta importanza delle considerazioni di politica industriale anche in questo campo. Ciò è accaduto, malgrado l'opposizione tedesca, su insistenza della Francia⁶. In alcuni casi il governo tedesco sembra tuttavia aver beneficiato del più ampio ambito discrezionale a disposizione della Commissione in casi riguardanti la concorrenza⁷. L'antagonismo franco-tedesco è evidente anche nella *politica industriale* in generale: ne è testimone la polemica sul Titolo XIII (Industria) del trattato della CEE, che doveva introdurre in quest'area specifici poteri comunitari, che per la prima volta andavano oltre il campo della ricerca e della tecnologia⁸.

⁶ In questo contesto il maggiore pomo della discordia è stato l'articolo 2 del *EC Merger Control Regulation* [regolamento per il controllo delle concentrazioni] del 1989, la cosiddetta «clausola francese», che nella valutazione dei progetti di fusione coniuga i criteri di concorrenza con considerazioni di politica industriale, come il progresso tecnologico ed economico. La formulazione finale dell'Articolo 2 cerca di riconciliare questi criteri potenzialmente in conflitto richiedendo che il progresso tecnologico ed economico debba essere nell'interesse dei consumatori, e non impedisca la concorrenza.

⁷ Un esempio calzante è l'acquisizione della Kässbohrer (un produttore tedesco di autobus) da parte della Mercedes-Benz (il principale fornitore di autobus sul mercato tedesco), che era stato proibito dal Bundeskartellamt tedesco, ma che andava bene al governo tedesco che cercava di conservare i posti di lavoro. Per ragioni analoghe il ministero federale dell'economia si è opposto al rinvio da Bruxelles al *Bundeskartellamt* della fusione fra la Kali und Salz (una controllata della BASF) e la Mitteldeutsche Kali AG (G. Koopmann et al. 1997, p. 50).

⁸ Durante i negoziati di Maastricht la prima bozza del Titolo XIII si scontrò in Germania con una fiera resistenza contro i nuovi poteri comunitari che prevedeva. Infine fu concordata una formula di compromesso che delimitava quale sarebbe stato l'atteggiamento fondamentale («in conformità con un sistema di mercati aperti e competitivi»), affermando il principio dell'unanimità nelle decisioni su «misure specifiche», e garantendo che la concorrenza non doveva essere distorta da alcuna misura adottata in base a queste disposizioni. Ancora non si può dare alcuna chiara risposta su quanto motivo avesse la Germania di cedere sulla politica industriale, dato che l'elenco delle misure, formulate in termini ampi e generali, potrebbe essere realizzato su basi sia *dirigiste* che compatibili con il mercato, C'è qualche motivo di dubitare che il «diritto di veto» tedesco avrebbe fornito una protezione adeguata, data la pratica comune di affastellare vari problemi in soluzioni di compromesso (Monopolkommission 1992).

Nel complesso la Germania è certamente una protagonista della politica economica estera non interventista nell'Unione Europea. Insieme al Regno Unito, ai Paesi Bassi e alla Danimarca, e recentemente alla Svezia, è un membro «permanente» del campo «liberale» all'interno dell'UE, mentre il gruppo *dirigista* è guidato dalla Francia, con Italia e Grecia come «alleati» fissi. Tuttavia è difficile dire con precisione in che misura il governo tedesco sia in grado e determinato ad affermare le proprie idee sulla politica economica estera negli organi dell'UE, dato che in molti casi vengono ritagliati dei «pacchetti di accordo» che potrebbero minare facilmente il valore pratico del «diritto di veto». Anche la partecipazione all'UE potrebbe essere utilizzata come una scusa per difendere delle politiche interne protezioniste.

A livello *internazionale* la Germania agisce sia autonomamente che come membro dell'Unione europea. Ad esempio, la competenza esclusiva della Comunità nella politica commerciale è limitata allo scambio di beni, settore per il quale le decisioni vengono prese a maggioranza qualificata (Articolo 113 del Trattato CEE). In altre aree della politica commerciale, come gli scambi nel settore dei servizi o in quello della proprietà intellettuale connesso al commercio, un'azione internazionale congiunta da parte della Comunità necessita dell'unanimità nel Consiglio dei ministri, e gli accordi conclusi devono essere ratificati dai singoli Stati membri⁹. Da parte della Commissione europea ciò è visto come un grave svantaggio nelle trattative internazionali, a causa dei ritardi richiesti e della necessità di adottare politiche di contrattazione basate sul minimo comune denominatore. La Commissione ha quindi a lungo premuto per un emendamento dell'Articolo 113 in modo da estenderlo oltre la politica di scambio di merci. Tuttavia la Germania è sembrata scettica quanto la Gran Bretagna e la Francia sul conferimento a Bruxelles di maggiori poteri in quest'area¹⁰. Ed in effetti alla Conferenza intergovernativa di Amsterdam la proposta della Commissione non è passata e l'unanimità rimane la regola.

⁹ Quando è sorta la questione di chi sarebbe stato autorizzato a firmare i documenti risultanti dall'Uruguay Round delle trattative per l'OMC, la Corte europea di giustizia ha deciso il 15 novembre 1994 che la Comunità avrebbe avuto la responsabilità unicamente sulle questioni riguardanti lo scambio di beni, e quindi per la firma del nuovo accordo GATT, mentre gli accordi GATS sui servizi e TRIPS sui diritti di proprietà intellettuale avrebbero richiesto ratifiche aggiuntive da parte degli Stati membri. Questa sentenza ha limitato anche i poteri della Comunità relativamente ad altri accordi internazionali come quelli conclusi con i paesi dell'Europa centrale ed orientale.

¹⁰ Cfr. Financial Times, 12 marzo 1997: «*Brussels strives to call the tune on trade.*»

Nel settore della politica *macroeconomica* l'ambito di azione indipendente nelle trattative internazionali è ancora maggiore. Le limitazioni del presente studio impediscono un'analisi dettagliata del ruolo della Germania nei vari «processi» e «gruppi» istituiti a livello internazionali nello sforzo di coordinare le politiche macroeconomiche fra i partner commerciali oppure organizzare la cooperazione fra loro in quest'area¹¹. Le brevi osservazioni che seguono si incentreranno dunque sulle attività del Gruppo dei 7 (G-7) nelle quali il ruolo della Germania è stato particolarmente controverso.

All'interno del G-7 la Germania è stata infatti descritta come il leader sempre più dominante di un'Europa maggiormente unita e la cui autorità globale sui problemi monetari e macroeconomici continuerà a crescere se l'Unione monetaria europea dovesse procedere¹².

2. La posizione della Germania nel commercio e negli investimenti internazionali

A partire dalla fine del boom (di breve durata) post-unificazione nel 1992, in Germania si sentono voci sempre più insistenti che diagnosticano una mancanza di competitività internazionale da parte dell'industria tedesca, e una capacità in diminuzione da parte del paese di attrarre fattori di produzione internazionalmente mobili come capitali, conoscenze tecnologiche e impegno imprenditoriale. Più particolarmente, si sostiene che l'industria tedesca stia perdendo terreno nelle «industrie del futuro» oppure nei «settori chiave». Le cifre

¹¹ La «Cooperazione» si riferisce a tutte le attività di collaborazione fra i governi, mentre il «coordinamento» è una variante ambiziosa di cooperazione, che implica il mutuo adattamento delle politiche economiche nazionali. Si tratta del «processo con il quale le politiche nazionali vengono adattate in modo da ridurre le conseguenze negative (o rafforzare le conseguenze positive) che le politiche di uno o più stati possono avere sul benessere di altri stati» (R. D. Putnam – C. R. Henning 1989, p. 15). In altre parole, è un meccanismo per «internalizzare» le esternalità delle politiche (C. F. Bergsten – C. R. Henning 1996, p. 144).

¹² Si prevede che il potere di contrattazione del gruppo europeo all'interno del G-7 sarà «pienamente pari, o perfino superiore, a quello degli Stati Uniti», e che la Germania continuerà ad essere «la voce dominante all'interno del gruppo» (C. F. Bergsten – C. R. Henning 1996, p. 74 s.) In particolare, si percepisce che la Deutsche Bundesbank si è «portata in avanti a fianco del ministero del tesoro USA e della Federal Reserve come una delle più potenti istituzioni finanziarie del mondo» (C. F. Bergsten – C. R. Henning 1996, p. 75).

del commercio estero e degli investimenti diretti sono gli indicatori più comunemente utilizzati.

Prima dell'unificazione la Germania (occidentale) e gli Stati Uniti erano i due maggiori esportatori di beni nel mondo. Dopo l'unificazione la quota della Germania nelle esportazioni di beni è nettamente diminuita, dal 12,3% del 1990 al 10,2% del 1993, il che riflette principalmente la deviazione delle esportazioni tedesche dai paesi esteri alla Germania orientale. Negli anni successivi la posizione della Germania nelle esportazioni di beni si è ulteriormente deteriorata. Nel 1996, con il 9,9%, per la prima volta dalla metà degli anni '80 è scesa al di sotto della soglia del 10%¹³. Ciò è avvenuto malgrado un netto miglioramento della bilancia commerciale tedesca, che nel 1996 ha raggiunto il suo avanzo più elevato (quasi 100 miliardi di DM) dal 1989, cioè il 2,8% del prodotto interno lordo¹⁴. La Germania resta così nettamente indietro nelle esportazioni di beni rispetto agli Stati Uniti, che hanno avuto nel 1996 una quota dell'11,9%, pur mantenendosi in vantaggio nei confronti del Giappone, con il 7,9% (Grafico 1)¹⁵.

Le esportazioni tedesche palesano inoltre varie debolezze *strutturali*, le più importanti delle quali sono la sottorappresentazione nel campo dei *beni ad alta tecnologia* e sui *mercati regionali in crescita*. La posizione della Germania come uno dei più avanzati paesi industriali, con un alto livello di capitale umano e una sofisticata infrastruttura di ricerca, suggerirebbe una potente presenza degli esportatori tedeschi negli scambi ad alta tecnologia¹⁶. Ma è vero il contrario: la quota tedesca delle esportazioni OCSE è relativamente ridotta in

¹³ Nel complesso del periodo dal 1990 al 1996 la quota media delle esportazioni di beni è stata del 10,6% per la Germania, dell'11,9% per gli Stati Uniti e dell'8,8% per il Giappone (WTO, 1997, Table A3 e WTO Press Release del 4 aprile 1997, Appendix Table 1).

¹⁴ L'elevato avanzo commerciale tedesco del 1996 è un riflesso della stagnante crescita delle importazioni (dovuto alla recessione) piuttosto che di una dinamica espansione delle esportazioni

¹⁵ Se si prendono in esame le esportazioni di beni e servizi gli Stati Uniti nel 1995 erano in testa con il 12,5% rispetto al 9,3% per la Germania e all'8,2% per il Giappone. Nell'insieme del periodo fra il 1990 e il 1995 la quota media delle esportazioni mondiali in beni e servizi è stata del 9,2% per la Germania, del 13,0% per gli Stati Uniti e dell'8,3% per il Giappone (WTO 1997, Volume II, Tables A3 e A5).

¹⁶ I prodotti ad alta tecnologia sono quei prodotti nei quali le spese in R&S corrispondono a più dell'8½% delle vendite.

questo settore del commercio internazionale in estrema espansione¹⁷: nel 1994 era del 13,3% (in diminuzione rispetto al 14,1% del 1990), rispetto al 27,3% (28,2%) per gli Stati Uniti e al 19,7% (16,5%) per il Giappone, ed è inferiore alla quota del paese nelle esportazioni OCSE del complesso dei manufatti (16,4% nel 1994 e 18,7% nel 1990), e così la quota relativa di esportazioni tedesche nei prodotti ad alta tecnologia è negativa¹⁸. La Germania è relativamente forte, per contrasto, nelle esportazioni di prodotti di tecnologia intermedia (Grafico 3)¹⁹. Tuttavia negli ultimi anni la quota di questi prodotti nel totale delle esportazioni OCSE di manufatti è stata stagnante²⁰, e gli esportatori tedeschi in questo settore fanno affidamento in notevole misura su input tecnologici importati dall'estero²¹.

L'uso intensivo di prodotti ad alta tecnologia importati (ad esempio prodotti delle tecnologie dell'informazione) spiega in qualche misura gli ottimi risultati dell'esportazione tedesca in industrie come quelle chimico/farmaceutiche, tecnologiche e degli autoveicoli. È su queste industrie che le aziende tedesche concentrano inoltre le proprie risorse di R&S.

Anche la posizione degli esportatori tedeschi nel campo dei prodotti a tecnologia intermedia è diventata sempre più vulnerabile alla concorrenza dei paesi di recente industrializzazione (NICs, *Newly Industrializing Countries*). In particolare le dinamiche economie asiatiche di prima e seconda generazione si concentrano sempre di più sulla produzione e l'esportazione di questi beni.

¹⁷ La quota dei prodotti ad alta tecnologia nelle esportazioni OCSE di manufatti è cresciuta complessivamente dal 15,1% nel 1988 al 19,3% nel 1994 (calcolata in base ai dati commerciali OCSE nella Matrice Econometrica degli Scambi Mondiali della HWWA).

¹⁸ La quota relativa delle esportazioni indica la misura in cui la quota di un paese nelle esportazioni totali (qui: OCSE) di un particolare gruppo di prodotti (qui: prodotti ad alta tecnologia) differisce dalla sua quota nelle esportazioni complessive (qui: manufatti).

¹⁹ I prodotti di tecnologia intermedia sono prodotti con quote di R&S fra il 3,5% e l'8,5%.

²⁰ In effetti è diminuita dal 32,1% nel 1988 al 31,7% nel 1994 (calcolato in base ai dati commerciali OCSE nella Matrice Econometrica degli Scambi Mondiali della HWWA).

²¹ In una certa misura le statistiche potrebbero tuttavia essere fuorvianti, in quanto le medie potrebbero occultare nicchie ad alta tecnologia all'interno di gruppi di prodotti classificati come di tecnologia intermedia. L'industria tedesca potrebbe essersi così specializzata nel segmento superiore (ad alta tecnologia) della gamma di prodotti compresa *all'interno* di singole industrie piuttosto che *fra* industrie definite in termini relativamente generici (P. Nunnenkamp 1996, p. 253 s.).

Allo stesso tempo l'economia tedesca non è rappresentata benissimo in molti dei mercati *interni* che crescono fortemente in queste regioni. Ciò è particolarmente vero per i paesi in via di sviluppo in *Asia*, dove la crescita del PIL pro capite è prevista fino al 2010 a una velocità grosso modo doppia che nelle (vecchie) economie OCSE (World Bank 1995, p. 120). Gli esportatori tedeschi sono restati indietro ai propri colleghi giapponesi anche in America Latina che continua ad essere dominata dalle aziende USA. In Europa orientale, per contrasto, la Germania è il fornitore dominante, anche se la sua quota di mercato negli anni '90 è in diminuzione (Tabella 1).

Mentre le eurocentriche esportazioni tedesche potrebbero riflettere problemi di competitività sul piano mondiale, allo stesso tempo la bilancia dell'*investimento diretto estero (IDE)* potrebbe indicare una forza di attrazione in diminuzione. Effettivamente c'è stato un grande divario, sviluppatosi fin dall'inizio degli anni '80, fra gli investimenti *verso l'estero* delle aziende tedesche e gli investimenti *verso l'interno* in Germania da parte di società straniere. Nel 1996 i flussi di IDE in entrata in Germania si sono quasi arrestati, con poco più di un miliardo di DM, mentre i flussi di IDE in uscita hanno raggiunto lo stesso anno quasi 39 miliardi di DM, lasciando così un deficit record di quasi 38 miliardi di DM (Grafico 4).

Tuttavia il saldo dei flussi di investimento diretti non è un indicatore inequivocabile della qualità della localizzazione, poiché le sue singole componenti, cioè gli investimenti diretti all'estero e gli investimenti diretti all'interno, riflettono realtà diverse. Gli investimenti esteri di società tedesche spesso creano le stesse condizioni necessarie sia per il mantenimento degli esistenti livelli occupazionali e di valore aggiunto in Germania, che per la fornitura di produzione ed occupazione aggiuntive tramite un riuscito commercio di esportazione (Härtel, Jungnickel et al. 1996; Hummel et al. 1995). Solo il 15% degli investimenti tedeschi all'estero è stato impiegato in paesi con enormi differenze di costi (Europa centrale ed orientale, Sud-est asiatico) e può così essere considerato come sostituzione di investimenti interni, mentre i paesi dell'Europa occidentale e gli Stati Uniti sono stati la destinazione rispettivamente del 65% e del 20% (BMBF, BMWi 1996, p. 12); in questi casi è probabile prevalga un rapporto di complementarità. Più inquietante dell'alto livello di investimento diretto all'estero sembra essere la piccola quantità di investimento diretto *verso l'interno*. A confronto con il resto d'Europa, la Germania a questo riguardo è peggiorata in misura significativa, il che getta una luce sfa-

vorevole sulla qualità (e sul costo) dei fattori di localizzazione fissi in Germania, compreso il quadro di politica economica.

Sviluppi analoghi possono essere osservati nel campo degli investimenti in *knowledge capital*, che è un elemento particolare dell'investimento diretto ed è stato al centro di molte delle discussioni riguardanti la Germania come localizzazione di attività, poiché le innovazioni sotto forma di sviluppo del prodotto e sviluppo di processo costituiscono una condizione necessaria per ottenere maggiori livelli di reddito reale. La quota di prodotto interno lordo (PIL) spesa in Germania per ricerca e sviluppo (R&S) negli ultimi anni è diminuita costantemente. Nel 1995, al 2,3%, era ben al di sotto della sua vetta del 2,9% nel 1987, e a confronto con gli altri paesi industrializzati la Germania è scesa dal secondo al sesto posto (Grafico 5a). Durante lo stesso periodo la spesa R&S nell'*industria* sono scemate ancora di più, dal 2,1% all'1,5% del PIL. Anche qui, in Germania il declino è stato più pronunciato che in altri paesi. Adesso la Germania è solo la quinta fra le economie dell'OCSE per intensità aziendale di R&S, mentre alla fine degli anni '80 in questo campo deteneva ancora il primo posto. (Grafico 5b)²².

Come nel campo degli investimenti diretti in generale, nel settore R&S il problema sembra essere non tanto l'internazionalizzazione delle fonti della R&S e della tecnologia da parte delle aziende tedesche. Nell'era della globalizzazione, questa è una pratica comune per migliorare la forza competitiva di una particolare azienda e delle prestazioni tecnologiche dell'economia nel suo complesso (BMBF 1997, p. 55). Ciò che causa preoccupazione è tuttavia il fatto che, a quanto pare, la Germania stia restando indietro come sede di ricerca e innovazione per le società multinazionali. La presenza di deficit nella cooperazione fra i settori scientifico e industriale sembra essere un'importante ragione alla base di questo sviluppo. In questo contesto è stata sollevata la questione se in Germania il «canale» fra i sistemi economico e scientifico fosse ancora operativo (BMBF 1997, p. 43)²³. Un'altra spiegazione (altrettanto im-

²² Un'intensità di R&S maggiore della Germania è testimoniata anche per la Svizzera, che non figura nel Grafico 5a.

²³ In un recente studio sulle barriere alla crescita e all'occupazione in Germania il McKinsey Global Institute ha scoperto che in Germania la spesa pro capite per software e servizi connessi era del 50% inferiore a quella degli USA, cosa che è vista anche come una conseguenza dell'esistenza in Germania di «meno clienti nella fascia trainante e meno collegamenti attivi fra imprenditori e università» (citato in Financial Times, 14.4.97: «A joyless recovery»).

portante) spesso proposta fa riferimento alle barriere legali ed amministrative presenti in Germania in settori come l'energia nucleare, l'ingegneria genetica e la ricerca microbiologica (Hamm 1994). Nell'ottica delle aziende le troppe regolamentazioni e ordinanze amministrative, le procedure di approvazione scomode e interminabili, le rigide norme sugli orari di lavoro e una dinamica di mercato carente sono i principali impedimenti ad attività di investimento estero in R&S e all'applicazione delle innovazioni in Germania (BMBF 1997, p. 57). Dunque in Germania anche la deregolamentazione nel campo dell'alta tecnologia, la flessibilizzazione del mercato del lavoro, la rimozione degli ostacoli agli investimenti, la promozione dell'accettazione e dell'applicazione delle nuove tecnologie, e una migliore corrispondenza fra scienza e industria sono problemi centrali della politica economica estera.

3. Principali sviluppi della politica economica estera tedesca

Come accennato nella Sezione 1, la politica economica estera nel presente studio è intesa in senso ampio come comprendente sia misure «interne» sia misure che travalicano l'ambito nazionale, dal momento che la globalizzazione dei mercati e delle aziende implica una crescente «internazionalizzazione» della politica economica interna. La politica economica estera dovrebbe quindi essere analizzata nel contesto della «concorrenza dei sistemi» internazionale. Si tratta della concorrenza fra regole e istituzioni nazionali, oppure della concorrenza fra paesi per la localizzazione di fattori di produzione internazionalmente mobili. La competizione che ha luogo è fra i fattori di produzione «immobili» nei diversi paesi (comprendenti il sistema politico, sociale, economico e legale), che gareggiano per l'unico fattore di produzione realmente mobile, cioè il capitale (comprendente le conoscenze tecniche).

Dopo la seconda guerra mondiale la sovranità de facto sulla politica commerciale fu restituita al governo tedesco nel novembre 1949²⁴. La Germania (occidentale) divenne presto un leader nella liberalizzazione commerciale nell'ambito dell'OECE, che precedette l'OCSE. Entro il 1952 circa i due terzi delle importazioni tedesche erano esenti da quote (Erhard 1954, p. 116). Si riteneva che la forma migliore di promozione delle esportazioni fossero passi in

²⁴ La sovranità de jure (anche se limitata) seguì nel marzo 1951, quando l'Alta commissione alleata cessò di sottoscrivere i trattati commerciali tedeschi (F. D. Weiss et al. 1988, p. 109).

direzione della liberalizzazione unilaterale (Erhard 1954, p. 244). I negoziati sul nuovo codice tariffario tedesco (che doveva sostituire la tariffa von Bülow del 1902) furono dominati tuttavia da gruppi di interesse particolari inclini al protezionismo, più particolarmente nell'agricoltura, nei tessili, nell'acciaio e nelle industrie chimiche (Weiss et al. 1988, p. 112). Anche così, la Germania aderì nel 1957 alla Comunità economica europea con un livello tariffario nettamente inferiore alla media dei sei paesi fondatori, e fu una forza trainante nell'abbassamento della Tariffa Doganale Comune nei negoziati multilaterali sulle tariffe degli anni '60 e '70 in ambito GATT, del quale era diventata ufficialmente membro nell'ottobre 1951.

In Germania il periodo postbellico, fino alla metà degli anni '60, si avvicinò di più al modello della politica sociale orientata verso il mercato, propagandata dal governo²⁵. L'approccio competitivo nell'economia interna si accompagnò ad un atteggiamento aperto nei confronti della concorrenza estera. I suoi principi erano la non interferenza del governo nelle decisioni private sulla modalità e la composizione della produzione, e un accesso di libero mercato per i concorrenti interni ed esteri. A questi principi si aderì più efficacemente nell'industria manifatturiera, nell'edilizia, e nel commercio all'ingrosso e al dettaglio. D'altra parte, le deviazioni più importanti dai principi si riscontrarono in settori come l'energia, l'agricoltura, l'edilizia abitativa, i trasporti e le comunicazioni e la sanità. In particolare, nell'agricoltura e nei trasporti le regolamentazioni statali intendevano in primo luogo proteggere gli «aventi diritti acquisiti» da concorrenti interni o esteri «nuovi arrivati». Le deviazioni erano però riconosciute come non conformi al sistema, e si supposeva che sarebbero state rimosse in una fase successiva.

Tuttavia, in realtà accadde il contrario. A partire dalla metà degli anni '60 la politica orientata verso il mercato si ritirò sempre di più di fronte a una politica di *adattamento* strutturale e di *impostazione dall'alto* delle strutture industriali. Lo scopo era la promozione delle industrie del futuro («*sunrise industries*») che avrebbero dovuto creare opportunità occupazionali che avrebbero compensato la perdita di posti di lavoro nelle industrie in contrazione («in crisi»). Ciò si accompagnava a una politica di *conservazione* strutturale, praticata con particolare «successo» nei settori dell'agricoltura e dell'estrazione del carbone. Le ragioni addotte per la necessità di applicare dei freni al mu-

²⁵ Per particolari vedi la Sezione 1.

tamento strutturale furono i tre obiettivi di garantire i posti di lavoro, garantire i livelli di reddito fissando i prezzi (ad esempio nell'agricoltura) e garantire le forniture energetiche e di altro genere (Willms 1992, p. 396). Con i numerosi programmi di sovvenzioni successivi alla crisi del 1974, l'abisso fra principi liberali o «ordo-liberal» (conformemente all'influente scuola di pensiero di Friburgo) e la politica interventista applicata in pratica si allargò ancora. In questa seconda fase, durata fino all'inizio degli anni '80, in Germania la politica strutturale e quella economica estera collegata furono basate sui Principi della politica strutturale settoriale (*Grundsätze der sektoralen Strukturpolitik*; BMWi 1968).

Nella recessione che seguì la seconda crisi petrolifera nel 1979/80 le priorità politiche ancora una volta cambiarono (terza fase). *Ridurre* il livello delle *sovvenzioni* divenne un obiettivo chiave della futura politica economica, poiché le sovvenzioni settoriali evidentemente inibivano la crescita ritardando il mutamento strutturale e distorcendo la concorrenza: avevano l'effetto di trattenere troppo a lungo i fattori di produzione in settori dell'economia relativamente improduttivi. Allo stesso tempo, l'aiuto finanziario, che avrebbe dovuto facilitare l'adattamento, in realtà incoraggiava lo sviluppo di una mentalità di ricerca delle sovvenzioni, con il risultato che la domanda di ripetute sovvenzioni aveva la precedenza sul compimento dei necessari sforzi di adattamento. Malgrado questa «quasi-svolta» politica, il volume delle sovvenzioni per qualche tempo continuò a crescere, in parte per via di impegni che il governo aveva già preso negli anni precedenti. In realtà non iniziarono effettivamente a diminuire prima del 1987 (Willms 1992, p. 371 ss.).

Un secondo riorientamento politico all'interno della terza fase ha implicato la *deregolamentazione* di varie parti dell'economia tedesca. Dal 1982 in poi il problema di come si potesse aumentare la crescita aprendo i mercati e incoraggiando la concorrenza entrò a far parte dei temi politici all'ordine del giorno. I settori che tradizionalmente in Germania erano stati fortemente regolamentati comprendevano l'agricoltura, la fornitura di gas ed elettricità, la sanità, il trasporto delle merci, le poste e le telecomunicazioni, le banche e le assicurazioni, e il mercato del lavoro. La regolamentazione in questi settori era principalmente di tipo legislativo, riduceva la libertà commerciale e contrattuale e limitava la concorrenza (restrizioni all'ingresso nel mercato, regolamentazioni sulla qualità, controlli dei prezzi). Per capire quali potenzialità di deregolamentazione potessero essere sfruttate, il governo federale istituì nel 1988 una «Commissione per la deregolamentazione» per analizzare le riforme

necessarie. La Commissione trovò un particolare bisogno di deregolamentazione nei settori assicurativo, dei trasporti e della fornitura di elettricità, e anche nel mercato del lavoro in generale.

Una pressione aggiuntiva verso la deregolamentazione, specialmente nei settori dell'assicurazione e dei trasporti, è stata generata dal completamento nel 1993 del Mercato Unico Europeo, le cui libertà fondamentali, insieme al principio del reciproco riconoscimento fra stati membri, impone chiari limiti all'ambito delle regolamentazioni nazionali. Ciò può essere preso come una prova dell'affermazione che certe forme di regolamentazione possono essere neutralizzate solo ad un livello decisionale più elevato (in questo caso sovranazionale), dove gli interessi particolari hanno meno opportunità per affermarsi (Olson 1965). Tuttavia degli interessi particolari emergono anche a questo livello, e la deregolamentazione che attualmente si sta verificando su una base nazionale non esclude necessariamente la possibilità in un futuro di mercati europei rigorosamente ordinati (Basedow 1991, p. 370 ss.).

Con alcuni tagli effettuati nelle sovvenzioni e nelle regolamentazioni, e varie misure di *privatizzazione* stabilite per legge, particolarmente nel settore delle ferrovie, delle poste e delle telecomunicazioni, la Germania si è senz'altro avvicinata negli ultimi anni all'ideale della minimizzazione degli interventi di freno alla crescita dello Stato. Tuttavia i programmi di conservazione strutturale e la deliberata formazione di strutture economiche a dispetto della dura concorrenza internazionale sono ancora vivi, insieme a una moltitudine di dispositivi di regolamentazione e caratteristiche istituzionali che scoraggiano l'impegno in Germania di fattori di produzione internazionalmente mobili. Oltre a ciò, l'*unificazione* tedesca ha aggiunto una nuova dimensione alla politica di sovvenzionamento.

4. Competitività internazionale e competizione interna: il ruolo della politica della concorrenza

La politica della concorrenza è una pietra angolare dell'economia sociale di mercato in Germania, mentre la Legge contro le limitazioni della concorrenza (*Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen/GWB*) del 1957 è la sua «costituzione» o «legge fondamentale». Nella sua versione originale la *GWB* era fortemente influenzata dalla scuola di Friburgo dell'«ordo-liberalism», secondo

la quale nessun singolo partecipante al mercato dovrebbe disporre di alcun controllo sulla formazione dei prezzi, cioè la regola doveva essere la concorrenza perfetta. Tuttavia, la realtà economica in Germania non ha mai corrisposto all'ideale della concorrenza perfetta. La forte espansione dell'economia tedesca durante gli anni '50 e '60 è andata di pari passo con un netto aumento della concentrazione e con una crescente differenziazione nella struttura e nelle dimensioni delle imprese. La politica della concorrenza rispose a questo sviluppo proponendo l'idea di cooperazione. Le aziende di piccole e medie dimensioni dovevano combinare le funzioni imprenditoriali in modo da aumentare la propria efficienza. In linea con la politica di «compensazione degli svantaggi strutturali» (Hansen 1989, p. 379), il primo e il secondo emendamento della *GWB* (nel 1965 e nel 1973) esentarono prima gli accordi di specializzazione e poi altre forme di cooperazione dalla proibizione generale dei cartelli enunciata nell'Articolo 1 della *GWB*.

Il secondo emendamento della legge antitrust introduceva anche un controllo preventivo sulle fusioni. Questo strumento, insieme alla estesa immunità concessa alla cooperazione fra aziende dalla summenzionata legge antitrust, rappresenta un mutamento del paradigma nella politica tedesca della concorrenza. Il modello statico della concorrenza perfetta cedeva il passo a un più dinamico concetto di «concorrenza fattibile», presa in prestito dalla teoria della competizione della scuola di Harvard, che si avvicina di più alla realtà della concorrenza oligopolistica sulla maggior parte dei mercati. Le fusioni tra società da allora sono state strettamente controllate dal Bundeskartellamt. Oltre una certa soglia del fatturato i progetti di fusione vanno notificati prima del loro perfezionamento; devono essere proibiti se è probabile che creino o rafforzino una posizione dominante sul mercato in questione, purché non ci sia un miglioramento nelle condizioni della concorrenza, secondo quanto dimostrato dalle società partecipanti, più che compensativo degli svantaggi della posizione dominante sul mercato (Articolo 24 (1) della *GWB*). Ciò significa essenzialmente che gli aspetti di efficienza statici e dinamici di una proposta di fusione dovranno essere confrontati e, se necessario, soppesati uno contro l'altro.

Le società tedesche spesso si lamentano per i controlli troppo restrittivi sulle fusioni e sulle acquisizioni ad opera del Bundeskartellamt. Si sostiene che, in aggiunta alla crescita aziendale interna (che spesso ha i suoi limiti), le fusioni e le acquisizioni possono offrire una soluzione alla ricerca di strutture di

produzione economicamente efficienti. Se le leggi nazionali antitrust impediscono alle aziende tedesche di portare a termine una fusione di questo genere mentre la stessa fusione viene permessa ai sensi di leggi straniere come compatibile con le strutture di un mercato concorrenziale, queste società tedesche ne escono svantaggiate sia sui mercati interni sia su quelli internazionali. Le regolamentazioni antitrust vengono così considerate uno svantaggio dal punto di vista della localizzazione, e le società tedesche da anni se ne lamentano (EU-Regierungskonferenz 1996). Quindi gli operatori economici chiedono una politica industriale che sopprima deliberatamente la proibizione di alcune fusioni, che in se stesse potrebbero non essere compatibili con le strutture di un mercato concorrenziale, in modo da poter aumentare la competitività industriale complessiva (Internationale Kartellkonferenz 1995, pp. 75 e 95).

Tuttavia l'evidenza empirica indica un collegamento *positivo* fra concorrenza e competitività internazionale. È evidente che le società soggette in patria a una dura concorrenza eccellono anche nella concorrenza all'estero (Porter 1986 e 1990). Ciò è particolarmente vero quando rigide politiche in materia di concorrenza vanno di pari passo con politiche bilaterali commerciali e degli investimenti. Uno studio del McKinsey Global Institute sulle differenze di produttività in nove settori²⁶ in Germania, in Giappone e negli Stati Uniti mostra che le industrie che hanno di fronte solo la concorrenza locale in media hanno un livello di produttività (del lavoro) inferiore a quello delle stesse industrie che sono costrette a competere a livello regionale o globale (McKinsey Global Institute 1993, Chapter 3, p.14). I risultati dello studio del McKinsey sono confermati da uno studio delle aziende tedesche, secondo il quale le società adattate a mercati globali dimostrano non solo più alti livelli di produttività, ma anche un input innovativo e un successo maggiori (ZEW 1994).

La politica della concorrenza tedesca sembra essere grosso modo in linea con queste conclusioni, poiché il Bundeskartellamt aderisce rigidamente a criteri di tutela della concorrenza (in quanto espressione del mercato) nel giudicare i casi reali. Gli aspetti di politica industriale come ad esempio la competitività aziendale non hanno voce in capitolo. In conformità con il principio di territorialità la politica tedesca in materia di concorrenza si concentra tuttavia sul mercato tedesco.

²⁶ Automobili, parti di ricambio di automobili, prodotti metallurgici, acciaio, computer, elettronica di consumo, saponi e detersivi, birra, prodotti alimentari lavorati.

I *cartelli per l'export* sono esenti dal divieto generale dei cartelli vigente in Germania, oppure possono essere autorizzati su richiesta dal Bundeskartellamt (Articolo 6 della *GWB*). Quanto detto si applica ai cartelli *puri*, limitati alla regolazione della concorrenza *all'esterno* della Germania, i quali devono «servire a proteggere e promuovere le esportazioni tedesche»²⁷, cioè devono mirare a rafforzare la posizione concorrenziale delle aziende tedesche *nei confronti* dei loro concorrenti esteri (Bundeskartellamt 1981, p. 134).

I cartelli per l'export *misti*, che implicano vincoli alla concorrenza anche sui mercati *interni*, devono essere autorizzati dal Bundeskartellamt se questi vincoli sono necessari a garantire la desiderata regolazione della concorrenza nei mercati esterni al territorio tedesco (Articolo 6 (2) della *GWB*). L'autorizzazione deve essere tuttavia negata se l'accordo viola i trattati internazionali firmati dalla Germania, oppure se limitano in misura notevole la concorrenza interna (Articolo 6 (3) della *GWB*). In termini legali, la Germania nei confronti dei cartelli per l'export misti è comunque più generosa della maggior parte degli altri paesi, che trattano tali accordi alla stregua dei cartelli interni²⁸.

Tuttavia in realtà i cartelli per l'export del tipo *misto* in Germania sembrano essere l'eccezione piuttosto che la regola. La legge antitrust tedesca permette anche la formazione di *cartelli per l'import*, se tali accordi e decisioni regolano unicamente le importazioni in Germania e se gli importatori tedeschi hanno di fronte fornitori esteri con posizioni di mercato dominanti (Articolo 7 (1) della *GWB*). I cartelli per l'import non possono essere autorizzati se violano i trattati internazionali firmati dalla Germania, oppure se portano a una notevole limitazione della concorrenza interna (Articolo 7 (2) della *GWB*). Comunque attualmente non esistono cartelli per l'import compensativi legalizzati, né ce ne sono stati di importanti in passato (OCSE 1996a, p. 96).

L'altro elemento di politica industriale qui rilevato nella politica tedesca della concorrenza, vale a dire l'*autorizzazione ministeriale* di fusioni ed acquisizioni, è di maggiore portata pratica dell'autorizzazione dei cartelli per l'export o l'import. L'approvazione ministeriale di una fusione può essere concessa dal Ministro federale dell'economia (dopo il rifiuto da parte del Bundeskartellamt) se «nel singolo caso in questione la restrizione della concorrenza sia contro-

²⁷ Vedi Articolo 6 (1) della *GWB* (traduzione dell'autore).

²⁸ Ad esempio questo è il caso degli Stati Uniti, del Regno Unito, della Francia e dei Paesi Bassi, mentre Giappone e Canada, come la Germania, concedono ai cartelli per l'export misti un trattamento preferenziale (H. Großmann – G. Koopmann et al. 1996, p. 92 ss.).

bilanciata dai vantaggi della fusione per il complesso dell'economia, oppure se la fusione è giustificata da un interesse pubblico predominante, per il quale si debba prendere in considerazione la competitività delle società interessate in mercati che esulano dall'ambito di autorità della presente legge.»²⁹ Il miglioramento della competitività di una impresa su mercati esteri viene riconosciuto come giustificazione valida se da una parte ne derivano per l'economia nazionale considerevoli economie di scala, e dall'altra se la fusione o l'acquisizione facilita l'accesso a risorse finanziarie, mercati esteri di approvvigionamento e vendita, e know-how tecnologico.

Dopo l'adozione nel 1973 del controllo sulle fusioni sono state proibite dal Bundeskartellamt con procedure formali più di 100 fusioni. In 15 di questi casi sono state presentate al Ministro federale dell'economia delle richieste di autorizzazione. L'approvazione è stata concessa sei volte, quattro delle quali salvo condizioni e restrizioni. In altri quattro casi l'approvazione è stata negata. Nei restanti cinque casi la richiesta è stata ritirata. Il rafforzamento della competitività internazionale è stata la seconda ragione più citata per giustificare una fusione o un'acquisizione, dopo l'argomento che la fusione avrebbe salvato dei posti di lavoro (Kinne 1996, p. 10). La valutazione dei casi rivela anche una buona misura di scetticismo relativamente all'interesse generale nella «competitività sui mercati esteri» (Benisch 1983, p. 93). Finora lo strumento dell'autorizzazione ministeriale, come seconda fase («politica industriale») della procedura di controllo delle fusioni, è stato così applicato piuttosto di rado e in maniera restrittiva³⁰.

Verso la fine degli anni '80 la progettata fusione fra la Daimler-Benz e la MBB ha attratto una particolare attenzione intorno al processo di ottenimento dell'approvazione ministeriale. All'epoca la Daimler-Benz giustificò la sua fusione con la MBB anche con le ricadute favorevoli che ne sarebbero derivate per l'industria aerospaziale; la commissione per i monopoli sollevò tuttavia notevoli dubbi intorno a questa ipotesi. Malgrado ciò, il Ministro dell'economia

²⁹ Vedi Articolo 24 (3) della *GWB* (traduzione dell'autore).

³⁰ Le cose stanno ancora di più così nel caso dell'autorizzazione ministeriale per i cartelli. In base all'Articolo 8 (1) della *GWB* il Ministro federale dell'economia potrebbe eccezionalmente autorizzare un cartello se la limitazione della concorrenza fosse necessaria per ragioni prevalenti connesse con l'economia nel suo complesso, e nel pubblico interesse. Solo sei richieste di autorizzazione sono state presentate in base a questa disposizione, quattro delle quali sono state concesse (Monopolkommission 1996, p. 403). Attualmente ancora esistono due dei cartelli così autorizzati (OCSE 1996a, p. 92).

dell'epoca concesse l'approvazione ministeriale, e la decisione fu sancita anche dalla maggioranza della commissione sui monopoli, poiché si sperava che il rilevamento da parte della Daimler-Benz della società di costruzioni aeronautiche MBB avrebbe incoraggiato un maggiore impegno imprenditoriale in quel settore da parte dei privati, rafforzato la competenza quanto a «leadership di sistema» nei progetti di cooperazione internazionale, facilitato economie di scala («sinergie») e condotto, nel più lungo termine, a una netta riduzione delle sovvenzioni statali a questa industria. D'altra parte, non c'è modo di provare che il rilevamento sia stata una strategia riuscita per l'azienda che l'ha compiuta.

Questa fusione e l'intervento sotto forma di approvazione ministeriale che la rese possibile in Germania sono stati oggetto di grandissime controversie. Lo stesso fatto che ci sia stata una discussione così intensa intorno a questa fusione e che si trattasse del primo caso di questo genere può essere visto come un indicatore della presa di posizione politica fondamentale orientata verso il mercato del governo federale, che non pone gli scopi di politica industriale sullo stesso piano del principio concorrenziale della salvaguardia delle strutture di un mercato competitivo.

5. Mantenimento, adeguamento e conformazione delle strutture industriali: le implicazioni di politica economica estera delle sovvenzioni, della promozione tecnologica e delle regolamentazioni

L'ambigua strategia, così come enunciata nei Principi di Politica strutturale settoriale del 1968 ³¹, di assistere le industrie in crisi basate su tecnologie obsolete, e promuovere simultaneamente le industrie e le tecnologie del futuro ha evidenti implicazioni per la politica economica estera in Germania, poiché influenza la posizione di queste industrie nella concorrenza internazionale. Questa strategia è tuttavia distorta in favore del primo gruppo di industrie, e le misure dirette a tale fascia bassa dello spettro industriale si sono trasformate sempre di più in politiche di conservazione strutturale piuttosto che di adeguamento strutturale. Caratteristiche centrali sono i provvedimenti di protezione interna tramite sussidi, rivolti soprattutto all'agricoltura, alle attività minerarie, alle acciaierie e ai cantieri navali, e i provvedimenti di protezione esterna

³¹ Vedi anche la precedente Sezione 3.

tramite barriere commerciali, principalmente per le industrie tessili, dell'abbigliamento ed alimentare (Paqué, Soltwedel et al. 1993, p. 27).

Alla fine degli anni '60 il governo federale ha iniziato a sostenere i programmi di ricerca di grandi aziende, e quel sostegno è diventato sempre più importante durante gli anni '70. Anche così, il sostegno del governo alle industrie ad alta tecnologia è ancora solo una piccola parte dell'importo totale delle sovvenzioni pagate. È considerato inoltre improbabile che in futuro in Germania ci sarà molto spazio per un sostegno strategicamente motivato delle industrie ad alta tecnologia, man mano che le sovvenzioni vengono trasferite da Ovest ad Est «per sostenere industrie senili rimaste dai tempi del socialismo» (Paqué, Soltwedel et al. 1993, p. 28). Si prevede poi che si potrebbe sviluppare una «divisione del lavoro» nella politica industriale fra il governo tedesco, concentrato su programmi per alleviare la disoccupazione strutturale, e la Commissione europea, concentrata sul sostegno alle tecnologie avanzate e alle industrie strategiche (Paqué, Soltwedel et al. 1993, p. 28).

La concentrazione settoriale delle *sovvenzioni* è nettamente aumentata in Germania (occidentale) a partire dalla metà degli anni '80. Nel 1985 quasi il 60% di tutte le sovvenzioni venivano pagate ad industrie che producevano un totale complessivo di appena il 15% del valore aggiunto dell'economia. Nel 1993 la quota era salita a quasi il 75% (Koopmann, et al.1997, p. 110). Uno sguardo più da vicino nel modello settoriale del sovvenzionamento rivela che la parte del leone delle sovvenzioni concesse in Germania spetta all'agricoltura, all'estrazione del carbone, alla cantieristica e alle ferrovie. Queste industrie nel 1993 attraevano il 55% delle sovvenzioni totali (dal 46% del 1985), mentre riuscivano a contribuire con una quota di appena il 2,5% del valore aggiunto (dal 4,8% del 1985), come si può vedere nella Tabella 2. Conseguentemente in Germania la politica di sovvenzionamento svantaggia le altre industrie nell'economia tedesca che devono fornire parte del denaro (attraverso maggiori imposte), mentre competono con le industrie favorite per ottenere le scarse risorse. Fra le aree interessate vi sono industrie di servizi in forte crescita, ma anche varie parti del settore manifatturiero che soffrono di svantaggi nella concorrenza internazionale. Nel complesso ne è risultato un mancato e ritardato adattamento strutturale che in ultima analisi impone un fardello alle aziende di successo e scoraggia gli investitori internazionalmente mobili.

Come abbiamo notato nella Sezione 1, l'*unificazione* ha avuto un impatto molto importante sulle sovvenzioni industriali in Germania, trasformandola nel

«leader» delle sovvenzioni nell'Unione europea³². L'andamento vertiginoso delle sovvenzioni nella Germania orientale ha di gran lunga superato le sovvenzioni in diminuzione nella Germania Ovest³³. Come risultato, le sovvenzioni nel complesso della Germania sono aumentate dal 5,4% del prodotto interno lordo nel 1989 al 7,1% nel 1993³⁴. Nello stesso anno il 43% del totale delle sovvenzioni riguardava i nuovi *Länder* tedeschi (dal 35% del 1991).

Da un punto di vista *teorico* le sovvenzioni possono essere giustificate dal fallimento del mercato dovuto ad effetti economici esterni, barriere all'ingresso (causate a loro volta da caratteristiche strutturali come economie di scala o costi pregressi non recuperabili) oppure ad informazioni asimmetriche. Anche in questo caso, la teoria permette l'uso di sovvenzioni solo se (a) non sono a disposizione altri strumenti più efficienti e (b) i costi dell'intervento non superano le perdite di benessere subite a causa delle inefficienze del mercato. In Germania la politica di sovvenzione evidentemente non soddisfa questi criteri. Ciò è vero non solo per l'assistenza concessa a sostegno della produzione, ma anche per le sovvenzioni a favore delle attività R&S. È stato dimostrato ad esempio che in Germania la struttura settoriale delle sovvenzioni per R&S è in netto contrasto con il modello settoriale degli effetti economici esterni³⁵ o ricadute di R&S: una quota sproporzionata delle sovvenzioni va

³² Questo in termini assoluti. In termini relativi la Germania è seconda dopo l'Italia (vedi nota 5).

³³ Come indicato in OCSE 1996b, p. 82, le sovvenzioni nella Germania orientale originalmente erano motivate dall'obiettivo di accelerare la sostituzione del capitale reale obsoleto delle imprese ereditate dalla Repubblica Democratica Tedesca, e di costruire un'infrastruttura moderna per rendere competitiva l'economia della Germania orientale. Tuttavia un obiettivo ugualmente se non più importante è stato la riduzione dei costi di transizione per particolari lavoratori e regioni.

³⁴ La definizione qui intesa di sovvenzione comprende trasferimenti e spese fiscalmente detraibili che aiutano direttamente e indirettamente il settore aziendale, compreso l'aiuto alle imprese pubbliche. Questa misura è stata sviluppata da istituti di ricerca economica tedeschi. Il suo ambito è più ampio del concetto sul quale sono basati i dati ufficiali sulle sovvenzioni. Per particolari vedi B. Fritzsche et al., 1988.

³⁵ In questo caso «effetto economico esterno» significa l'incapacità delle aziende di catturare i benefici di quella parte del loro contributo alla conoscenza che si riversa su altre aziende. In altre parole, i benefici non hanno un prezzo di mercato.

all'industria aerospaziale, che risulta essere una fonte quasi insignificante di ricadute per le altre industrie³⁶.

Ciò indica nella politica tecnologica tedesca un elemento *strategico* che è riflesso principalmente nelle sovvenzioni su larga scala per l'iniziativa Airbus. La *Airbus*, una joint venture fra Francia, Germania, Regno Unito e Spagna, può essere vista come un esercizio tanto di politica internazionale della concorrenza quanto di politica industriale e commerciale strategica mirante a una «traslazione di rendita».

Al di fuori dell'industria aerospaziale la Germania finora in larga misura si è astenuta da politiche settoriali specifiche che prendessero di mira industrie «strategiche» ad alta tecnologia. Il caso dell'*industria dei semiconduttori*, che è prevalentemente considerata un'industria strategica nel senso che la produzione di semiconduttori implica nel tempo forti effetti di apprendimento (e quindi riduzioni dei costi) e che i semiconduttori vengono utilizzati come input ad alta tecnologia praticamente in tutte le branche di ogni economia moderna, rivela in Germania un disegno politico nettamente diverso da quello applicato in altri paesi. In Germania la maggior parte delle misure di sostegno per questa industria sono di natura orizzontale piuttosto che specifici di una particolare industria, il che è in netto contrasto con le politiche dei semiconduttori prevalenti in paesi come il Giappone, la Corea del Sud e Taiwan o, fra i paesi europei, la Francia (Hilpert et al. 1994).³⁷

³⁶ Un'indagine sui legami di ricaduta interindustriale fra cinque settori a forte intensità tecnologica (costruzioni elettriche ed elettroniche, tecnica di precisione e ottica, settore aerospaziale, costruzioni di macchine e materiale meccanico e produzione di autoveicoli) in Germania mostra un alto livello di ricaduta in tecnica di precisione e ottica, mentre il settore aerospaziale non funziona come una fonte significativa di ricaduta per gli altri settori indagati (W. Bönke, 1994). Ciò è stato confermato anche da indagini della commissione sui monopoli nel caso della fusione Daimler-Benz/MBB nel 1989 (Monopolkommission, 1989). D'altra parte nella spesa pubblica in R&S per l'industria si applica la situazione inversa: mentre la quota più grande va all'industria aerospaziale, la proporzione di fondi concessi alla tecnica di precisione e all'industria ottica al confronto è minuscola (W. Pfähler – W. Bönke 1996, p. 75). Un altro studio (D. Harhoff 1996) indica la preminenza in Germania di aziende ad alta tecnologia tanto come «produttori» quanto come «utenti» effettivi di ricaduta di R&S.

³⁷ In questo contesto un importante programma di sovvenzionamento è chiamato «Migliorare la struttura economica regionale». Secondo questo programma le erogazioni di denaro vengono messe a disposizione per investimenti commerciali in costruzioni ed equipaggiamenti, come la costruzione di una fabbrica di chip per computer a Dresda ad opera della Siemens.

Nel complesso in Germania la *politica tecnologica* è diretta a progetti o tecnologie specifiche piuttosto che a specifiche industrie; attualmente è guidata dal concetto di promozione (intersettoriale) di «progetti guida» (*Leitprojekte*) visti come un complemento del principio di fornire la giusta cornice di condizioni per «la costruzione di centri di competenza industriale sufficientemente attraenti anche in futuro» (BMBF, BMBWi 1996, p. 6). La politica di finanziamento della ricerca connessa a progetti è stata tuttavia messa in discussione, poiché spesso distorce la concorrenza e pone aziende più piccole in una posizione di svantaggio nei confronti di società più grandi (Kantzenbach, Pfister 1996). Un argomento di critica collegato fa riferimento a possibili effetti negativi sulla concorrenza causati dalla cooperazione fra società nel campo della R&S. Si afferma che questi effetti in Germania vengano trascurati dalle autorità sulla concorrenza (Pfähler, Bönnte 1996, p. 77). In effetti i consorzi per R&S in Germania sono i beneficiari preferiti dei fondi pubblici relativi a progetti di R&S (Kantzenbach, Pfister 1996, p. 287), e ad esempio, nel caso della fusione Daimler Benz-MBB nel 1989, il fatto di evitare ricerche parallele è stata una delle ragioni del «via libera» alla fusione malgrado l'aumentato potere di mercato che questa comportava (Monopolkommission 1989).³⁸

Un problema strettamente legato, di particolare pertinenza per la politica economica estera, si riferisce alla libertà di *accesso estero* a programmi tecnologici finanziati dal governo in Germania. Questo problema è stato particolarmente controverso negli Stati Uniti. La politica USA in questo settore è guidata da una prova dei benefici nazionali, ovvero la partecipazione estera deve favorire gli interessi economici degli Stati Uniti, come evidenziati dagli investimenti locali in R&S e da sforzi per stabilire una reciprocità bilaterale, vale a dire che alle società americane deve essere permesso un accesso paragonabile ai programmi tecnologici nel paese partecipante (OTA 1994). A quanto pare i due criteri possono entrare in conflitto l'uno con l'altro. La politica tecnologica tedesca evita qualsiasi conflitto del genere, dal momento che non richiede reciprocità. Alle società controllate da aziende con sede all'estero è consentita la partecipazione a programmi di R&S in Germania, purché ciò sia negli interessi tedeschi.³⁹

³⁸ Tuttavia nel caso della fusione VEW/Sidéchar ha prevalso un diverso atteggiamento. L'eliminazione della concorrenza nella R&S è stata una ragione per *non* autorizzare la fusione (Monopolkommission, 1986).

³⁹ L'interesse tedesco, come percepito dal Ministero dell'istruzione, della scienza, della ricerca e della tecnologia (BMBF), comprende: miglioramento della competitività dell'industria

In Germania un settore più controverso è la politica di *regolamentazione* del mercato. La Germania viene spesso dipinta come un'economia eccessivamente regolata, dove disposizioni legali, ordinanze amministrative e lunghe procedure (comprese procedure giudiziarie) sopprimono l'iniziativa dell'impresa privata, frenano le attività di investimento e aumentano i costi dei fattori produttivi⁴⁰. Il peso della burocrazia sul mondo economico è stato stimato in circa 60 miliardi di DM l'anno, che corrisponde a circa 3640 DM per posto di lavoro nel settore delle aziende nel complesso, e addirittura a 6840 DM per posto di lavoro nelle piccole e medie imprese⁴¹. Evidentemente la regolamentazione ha superato il suo obiettivo originale, che è quello di intervenire là dove il mercato viene meno e assicurare la generazione di beni di pubblico interesse⁴², e viene spesso motivata dal tentativo di soddisfare interessi particolari per proteggerli contro una concorrenza sgradita. Questo fatto ha implicazioni di vasta portata per la politica economica estera.

La regolamentazione può rafforzare la posizione competitiva dei produttori interni e di conseguenza attrarre anche investitori internazionali. Questo sarà il caso ad esempio se i requisiti di standardizzazione serviranno a ridurre i costi di transazione e a migliorare la qualità. D'altra parte la regolamentazione può agire come un deterrente per il capitale internazionalmente mobile, se il suo effetto è quello di aumentare i costi di produzione oppure di erigere barriere all'ingresso nel mercato di nuovi produttori (o l'uscita di fornitori già presenti da lunga data), compresi quelli provenienti dall'estero. A conti fatti in Germa-

tedesca; creazione di posti di lavoro; aumento delle esportazioni; sviluppo in Germania di settori di produzione a forte intensità tecnologica e orientati verso il futuro; sviluppo delle strutture di ricerca in Germania tramite il coinvolgimento di aziende estere (con forte intensità di R&S), sviluppo della cooperazione internazionale nella ricerca, che a sua volta sostenga il trasferimento di know-how in Germania tramite le imprese estere interessate; incoraggiamento per le aziende estere ad investire in aziende tedesche (tratto dal Manuale per i progetto del BMBF).

⁴⁰ Vedi per esempio l'ex cancelliere Helmut Schmidt in: Die Zeit, 4.4.1997: «*Der Paragraphenwust tötet den Unternehmergeist*».

⁴¹ Le cifre sono fornite da Rupert Scholz, presidente del Consiglio di esperti sullo «stato leggero» creato nel luglio 1995 dal governo federale. Cfr. Neue Zürcher Zeitung, 10.4.1997: «*Die schwierige Verschlankung des Staates*».

⁴² Fra le ragioni tipiche proposte per giustificare la regolamentazione: (1) potere di mercato, particolarmente nel caso di monopoli «naturali»; (2) costi di transazione eccessivi dovuti ad informazioni asimmetriche, comportamento opportunistico, rischio soggettivo o selezione avversa; (3) il rischio di concorrenza rovinosa (costi pregressi non recuperabili) e (4) effetti economici esterni (comprendenti anche beni di pubblico interesse) G. Koopmann et al., 1997, p. 96).

nia la regolamentazione sembra *deteriorare* piuttosto che migliorare le opportunità commerciali, e quindi diminuire l'attrattiva della Germania come localizzazione di attività economiche.

In questo contesto è utile distinguere fra regolamentazioni che influiscono direttamente sulle industrie esposte alla concorrenza internazionale e regolamentazioni indirette che influiscono a monte (e a volte anche a valle) delle fasi di produzione di beni o servizi. L'intervento regolatore *diretto* nell'industria manifatturiera ha luogo tipicamente sotto la forma di standard sui prodotti o sui processi (e le procedure connesse), entrambi ora sempre più armonizzati a livello internazionale. È stato mostrato che in realtà in Germania queste misure «interne» sono meno significative, in termini di competitività locazionale, delle regolamentazioni «esterne» in aree chiave di input industriali (Koopmann, et al. 1997, p. 99 ss.). Esempi calzanti per illustrare l'impatto di queste misure *indirette* sono la fornitura di energia (e particolarmente di elettricità) e la fornitura di servizi di telecomunicazione.⁴³

L'*elettricità* senza dubbio è una delle aree di produzione più rigidamente regolamentate in Germania. Considerata come un «monopolio» naturale, il settore è stato esentato dalle regole generali sulla concorrenza, ed è stato istituito un sistema di supervisione per impedire a questi servizi di pubblica utilità di sfruttare il proprio potere monopolistico. Anche così i prezzi dell'elettricità in Germania sono superiori in misura significativa al livello riscontrato in paesi europei confrontabili (Koopmann, Kreienbaum, Borrmann 1997, p. 102). È ragionevole presumere che ciò sia dovuto in notevole misura alle inefficienze generate da una carenza di concorrenza nel mercato dell'elettricità. In questo settore la deregolamentazione è iniziata, anche sotto la pressione dell'integrazione europea, ma è ancora ben inferiore a quanto richiederebbe la logica economica.⁴⁴

⁴³ Naturalmente esistono altri mercati di input che in Germania sono strettamente regolamentati e che influenzano fortemente la competitività internazionale. Particolarmente degni di nota sono il mercato del lavoro, i servizi finanziari e i trasporti. In considerazione dei limiti del presente studio, queste aree tuttavia non possono essere in alcun modo affrontate nei particolari.

⁴⁴ Nell'ottobre 1996 il governo federale tedesco ha deciso che non avrebbe più tollerato né cartelli di demarcazione regionale (cioè mutui accordi fra gli otto produttori dominanti che prevedono che nessuno di loro serva una delle aree degli altri) né accordi di concessione della fornitura locali (in base ai quali i comuni concedono a un solo pubblico servizio il diritto esclusivo di fornire elettricità agli utenti finali). Secondo l'attuale disegno di legge i produttori di elettricità manterranno tuttavia il controllo delle proprie reti. Questa sembra essere un grave errore,

Nelle *telecomunicazioni*, in Germania lo stato (di nuovo sotto la spinta dell'Unione europea) si sta gradualmente tirando indietro per concentrarsi sul suo vero compito in questo campo, cioè quello di formulare la cornice legale per le imprese private e controllare e garantire in modo opportuno il funzionamento della concorrenza⁴⁵. Questo in riconoscimento del fatto che il progresso tecnologico ha in larga misura rimosso le basi per i monopoli naturali nelle telecomunicazioni. I risultati raggiunti in altri paesi, dove l'introduzione della concorrenza ha dato l'avvio ad aumenti dell'efficienza e un nuovo impulso all'innovazione nelle telecomunicazioni, mostrano che proseguire su questa strada può abbassare in misura notevole il costo di uno dei fattori di input delle attività economiche internazionali in più rapida crescita (Boss et al. 1996, p. 192 ff.). Ciò migliorerà inoltre le possibilità commerciali per l'industria nel campo delle *apparecchiature* per le telecomunicazioni, al di là della fornitura (a prezzi più bassi e con migliore qualità) dei servizi veri e propri, e darà così il via a effetti positivi di crescita da due direzioni.

6. Promozione dell'export e politiche di importazione

Nei settori «classici» della politica commerciale, che riguardano l'intervento diretto sull'esportazione o sull'importazione delle *merci*, il governo tedesco ha tradizionalmente impostato la sua politica orientandosi secondo criteri di apertura al mercato internazionale e di non discriminazione tra partner commerciali. All'interno della CEE, il governo si è avvalso della propria influenza per promuovere a livello della Comunità una politica commerciale liberale, opponendosi a chi avrebbe voluto una «Fortezza Europa». Per quanto riguar-

poiché potrebbe provocare conflitti di interesse nei quali i conglomerati elettrici potrebbero cercare di impedire ai concorrenti di immettere energia nelle rispettive reti di distribuzione. Una soluzione ragionevole potrebbe essere quella di proibire ai gestori delle reti di produrre essi stessi elettricità. In questo caso non avrebbero più alcun interesse a discriminare l'energia fornita da concorrenti, e il loro primo interesse sarebbe semplicemente la massimizzazione dell'utilizzazione della loro rete (G. Koopmann et al., 1997, p. 104).

⁴⁵ Il processo è iniziato in Germania con la separazione una dall'altra delle tre principali operazioni postali (lettere e pacchi, cassa di risparmio postale e telecomunicazioni) in termini sia organizzativi che finanziari. Poi, all'inizio del 1995, ciascuna delle tre divisioni ha adottato il medesimo status legale come società di diritto privato, e alla fine del 1996 la Deutsche Telekom è diventata la prima delle nuove società divisionali ad essere quotata sul mercato azionario.

da la politica commerciale interna, sono state eliminate – oppure non sono state affatto imposte – le barriere non tariffarie all'importazione per un'ampia gamma di prodotti (Paqué, Soltwedel et al. 1993, p. 23). La politica di esportazione ha privilegiato il miglioramento dell'accesso ai mercati stranieri da parte di società tedesche, piuttosto che la discriminazione nei confronti della concorrenza straniera. Nel settore dei *servizi*, invece, la Germania ha un approccio più restrittivo. Ciò riguarda in particolare le situazioni in cui la liberalizzazione comporta una migrazione su ampia scala della manodopera, come nel caso dell'edilizia e di alcuni servizi per i consumatori.

Nell'ambito della *promozione dell'esportazione*⁴⁶ si possono distinguere due forme principali:

– Eliminazione di tutte le barriere commerciali che bloccano l'accesso ai mercati dell'esportazione. In analogia a quanto viene definito come integrazione o liberalizzazione «negativa», questa forma può essere chiamata promozione dell'esportazione «negativa».

– Per contrasto, la promozione dell'esportazione «positiva» comporta l'aiuto diretto dello stato, all'interno del paese esportatore stesso, alle attività di esportazione, ad esempio fornendo informazioni, coprendo rischi o fornendo garanzie per il pagamento degli interessi.

La promozione dell'esportazione *negativa*, cioè la rimozione delle barriere per le merci, i servizi e gli investimenti tedeschi sui mercati stranieri, avviene su base reciproca, cioè in contraccambio dell'apertura del mercato tedesco alle imprese straniere. Questo rientra nella politica commerciale dell'Unione Europea, la quale mira ad aprire alle società europee i mercati degli altri paesi, tramite negoziazioni bilaterali e multilaterali. La promozione dell'esportazione *negativa* è stata lo strumento principale dello sviluppo del commercio estero in Germania. Essa ha svolto un ruolo decisivo nello sviluppo dinamico dell'esportazione tedesca in passato, e continuerà a svolgerlo in futuro. Per questa ragione, la Germania appoggia anche la «nuova strategia di accesso al mercato» avviata dalla Commissione Europea nel febbraio 1996. Con la nuova strategia, la Commissione si propone di invitare industrie e governi ad individuare quali siano, in determinati paesi, gli ostacoli maggiori all'esportazione e agli investimenti europei. Con l'ausilio di uno speciale Gruppo di Azione, la Commissione «selezionerà poi gli strumenti commerciali maggiormente efficaci a sua

⁴⁶ Definita come «l'insieme delle misure che servono a migliorare le possibilità di esportazione di beni e servizi» (E. Tuchtfeldt, 1984, p.200).

disposizione ... al fine di rimuovere tali barriere» (European Union News, n. 9/96, p. 1). La nuova strategia dell'Unione Europea si fonda sul Commercial Defence Instrument (CDI) dell'UE del 1994, che consente all'UE di intraprendere azioni sanzionatorie nei confronti di pratiche commerciali «scorrette», quali l'esclusione dal mercato. A differenza di quanto previsto dall'Articolo 301 dell'U.S. Trade Act, il CDI prevede sanzioni solo con il consenso preventivo della OMC (EIU 1996, p. 84).

Al contrario, la promozione dell'esportazione *positiva*, è rimasta una questione in gran parte nazionale. Occorre tener conto del fatto che la libertà d'azione della Germania in questo ambito è soggetta ad una serie di limiti:

– L'Articolo 92 del Trattato CEE proibisce sussidi finanziari all'esportazione all'interno dell'UE, se questi hanno l'effetto di distorcere la concorrenza e di ostacolare gli scambi tra i paesi membri dell'Unione Europea. Il divieto vale anche per le misure tese ad agevolare l'esportazione verso paesi terzi ove ne risulti l'effetto in questione.

– L'esportazione verso paesi terzi è regolata dalle norme sulle sovvenzioni della OMC, le quali vietano sovvenzioni alle esportazioni di prodotti industriali (Art. 3 dell'Agreement on Subsidies and Countervailing Measures), mentre consentono misure di ritorsione ai paesi interessati dalla violazione di tali regole (Art. 4).

– Inoltre, il consenso dell'OCSE ai crediti all'esportazione vincola al rispetto di tassi di interesse minimi sui prestiti ufficiali a lungo termine concessi per finanziare operazioni di esportazione. Tali tassi minimi non possono essere ridotti dai paesi OCSE (comprendente tutti i membri dell'UE).

Il governo federale e l'amministrazione dei *Länder* dispongono tuttavia di numerosi strumenti di promozione dell'esportazione. In base al loro scopo primario (Tuchtfeldt 1984, p. 204 e segg.), gli strumenti possono essere raggruppati in (1) *sovvenzioni* all'esportazione le quali artificialmente migliorano la competitività dei prodotti esportati; (2) misure miranti a ridurre i *rischi* dell'esportazione, quali titoli e garanzie di stato; e (3) misure miranti a migliorare il *marketing* dell'esportazione, ad esempio aiutando iniziative collettive di *fai-da-te*, a livello di associazione tra imprese. Le misure concrete di promozione dell'esportazione tuttavia, non sono sempre facilmente riconducibili a questo schema.

I *finanziamenti* per le esportazioni vengono agevolati con prestiti a bassi tassi di interesse, al di sotto dei tassi di mercato. I prestiti a medio termine fino

a quattro anni, ad esempio, vengono concessi dal *Ausfuhrkredit-Anstalt* (Istituto dei crediti per le esportazioni). Il *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (Istituto dei crediti per la ricostruzione) offre crediti a lungo termine a condizioni preferenziali, per il finanziamento dell'esportazione di beni industriali ai paesi in via di sviluppo. Il beneficio in termini di minori tassi di interesse è tuttavia relativamente modesto (Bartling; Hemmersbach 1995, p.345).

Nel caso dell'*assicurazione* per l'esportazione, di cui si occupano *Hermes* e *Treuarbeit*, gli aspetti di economia di mercato hanno un peso considerevole, in quanto i rischi politici ed economici dell'esportazione sono coperti dietro pagamento di una tariffa e con «franchigia» a carico dell'esportatore in caso di perdita o danno. Oggetto di qualche controversia è anche la sovvenzione, a livello federale e di *Länder*, per la partecipazione di società (di solito di piccole e medie dimensioni) a *fiere ed esposizioni commerciali* internazionali. Infine, strumento chiave in Germania della politica di esportazione orientata al mercato, è la fornitura di informazioni relative all'esportazione da parte della *Bundesstelle für Außenhandelsinformation* (Ufficio federale di informazione per il commercio estero), delle *Außenhandelskammern* (Camere di commercio estero) e degli uffici di rappresentanza della Germania all'estero. Queste tre istituzioni costituiscono le colonne portanti del sistema tedesco di promozione del commercio.

Nell'insieme, l'effetto economico della promozione dell'esportazione *positiva* in Germania appare di modeste dimensioni. Non risulta che essa abbia davvero conseguenze rilevanti sulla struttura dell'esportazione, né in termini di merci esportate, né di nazioni destinatarie (Donges 1992, p.19). Nello stesso tempo, la politica economica, entro certi limiti, sembra tendere piuttosto ad *impedire* le esportazioni, in quanto in alcuni casi vi sono restrizioni all'importazione di beni intermedi, sotto forma di dazi e quote; la protezione nei confronti dell'importazione ha quindi l'effetto di un'imposta sull'esportazione. Da questo punto di vista in Germania, le industrie meccaniche, di costruzione dei veicoli ed elettriche, vanno considerate pertanto in una particolare condizione di svantaggio (Donges 1992, p. 21 e segg.).

Per quanto concerne la *politica dell'importazione*, è utile distinguere tra le misure di ambito nazionale e le altre. Nel primo caso la Germania dispone di uno spazio per iniziative indipendenti molto ristretto, spesso praticamente inesistente; nel secondo, lo spazio disponibile è più ampio. Tra le misure *di frontiera*, gli accordi di restrizione volontaria all'esportazione (voluntary export restraint arrangements – VERs) e le restrizioni quantitative all'importazione (quo-

te) sono state oggetto di una politica relativamente autonoma da parte dei singoli stati membri della Comunità Europea. Tuttavia, ad eccezione dell'accordo sulle automobili con il Giappone del 1981, il quale limitava l'esportazione di automobili giapponesi in Germania al 110% del livello dell'anno precedente (Weiss et al. 1988, p. 12), la Germania ha raramente fatto ricorso ai VERs. Attualmente, in conseguenza del mercato unico europeo e della portata ristretta dei controlli alle frontiere, vi è poco spazio per il ricorso ai VERs nazionali. Inoltre, in sede di Uruguay Round, si è concordato di eliminare i VERs esistenti e di proibirne di nuovi. Tale accordo è stato esplicitamente recepito dalle nuove norme generali sull'importazione dell'Unione Europea del dicembre 1994 (Glismann 1996, p. 27).

Per quanto riguarda le *quote*, la Germania mantiene un certo numero di restrizioni all'importazione nei confronti della Repubblica Popolare Cinese.⁴⁷ L'impatto economico di tali quote, che si riferiscono a determinati tipi di calzature, giocattoli, articoli per la tavola e tessuti, è stato analizzato di recente (Glismann 1996). Secondo uno studio, l'abolizione delle restrizioni porterebbe alla perdita di non più di 650 posti di lavoro, complessivamente, nei quattro settori produttivi analizzati nello studio in questione. Ciò indica un impatto ridotto delle misure di protezione sui posti di lavoro, anche a livello settoriale. Nello stesso tempo, la perdita (stabile) calcolata in termini di welfare (inclusa la «cattura» da parte straniera delle rendite da contingentamento) a seguito di tali misure, ammonta ad un massimo di DM 253 milioni per il 1994 nelle quattro industrie combinate, vale a dire a quasi DM 400 000 per posto di lavoro salvato. Le conclusioni politiche da trarre da questo studio appaiono evidenti: le quote imposte all'importazione non possono essere giustificate da un punto di vista economico, per cui andrebbero abolite.

Tra le misure *non di frontiera* relative all'importazione, le principali sono la definizione di norme e di standard industriali e l'assegnazione di pubblici appalti. A seguito della riduzione dei dazi doganali, gli *standard* hanno svolto un ruolo sempre più importante nel dibattito sul protezionismo all'interno del GATT. Oggetto dell'Uruguay Round non erano solo le caratteristiche dei prodotti, ma anche la specificazione dei metodi di produzione (Hauser, Schanz, 1995). Il concetto chiave di ostacoli non necessari è stato chiarito nel senso

⁴⁷ Anche se le quote nazionali sono state ampiamente abbandonate nel 1994, dopo il completamento del mercato interno, esse sono ancora consentite in casi eccezionali (H. H. Glismann, 1996, p. 36). Con l'abolizione dei controlli interni alle frontiere, il ricorso a tali quote, tuttavia, è divenuto in pratica più difficile.

che norme e procedure non devono essere più restrittive di quanto necessario per il raggiungimento di un obiettivo legittimo, tenendo conto dei rischi che il non raggiungimento dello stesso creerebbe. Laddove esistono standard internazionali per determinati prodotti, questi dovrebbero essere usati come base per le normative tecniche nazionali. I paesi membri devono, inoltre, specificare le normative tecniche in termini di requisiti di prestazione, piuttosto che di progetto (HWWA, IfW, NRC 1996, p. 221).

Per la politica tedesca in quest'ambito, le limitazioni imposte dal completamento del mercato unico europeo sono di grandissima importanza: l'armonizzazione degli standard e il sistema di riconoscimento reciproco – vigente all'interno dell'Unione Europea e in parte comportante l'adempimento di determinati requisiti minimi – dovrebbero rendere sostanzialmente impossibile proteggere i produttori nazionali nell'ambito del commercio intraeuropeo imponendo ai concorrenti stranieri maggiori costi attraverso gli standard. Gli standard relativi alla salute e alla sicurezza costituiscono un'eccezione alla regola, e tale scappatoia crea spazio per la politica industriale in settori quale il farmaceutico, il metalmeccanico, l'alimentare e le apparecchiature mediche di precisione (Reilly, 1995). Ciononostante, la Germania si è poco servita finora di tali possibilità, e non vi sono esempi significativi che dimostrino che la politica tedesca di importazione si serva deliberatamente degli standard industriali per scopi chiaramente di politica industriale.

Oltre alle norme e agli standard, gli *appalti pubblici* costituiscono un ulteriore mezzo di restrizione alle importazioni, discriminando a sfavore dei fornitori stranieri negli interessi della politica industriale. Infatti, il volume degli approvvigionamenti dello stato (*Bund*), dei *Länder* e dei comuni (*Kommunen*), delle ferrovie tedesche (*Bundesbahn*), del servizio postale (*Bundespost*), e delle imprese dello Stato è, ad esempio, molte volte maggiore del bilancio federale per la ricerca in Germania. Tuttavia, negli ultimi anni si sono ridotte le possibilità di riservare un trattamento preferenziale alle aziende nazionali, a prescindere dal prezzo e dalla qualità dei loro beni e servizi. Da un lato, gli accordi GATT sono stati estesi fino ad includere ulteriori livelli della pubblica amministrazione e ulteriori aree di approvvigionamento, oltre che ad imporre ulteriori controlli ai firmatari (in particolare l'introduzione di una procedura di impugnazione da parte dei fornitori stranieri svantaggiati) con la sostituzione dell'accordo GATT del 1979 in materia di pubblici appalti dal GPA (*Government Procurement Agreement* – Accordo sugli approvvigionamenti statali) nell'aprile del 1994.

Per quanto riguarda gli altri paesi dell'UE e, dal 1994, della AEE (Area Economica Europea), vi è ancor meno spazio per una politica protezionistica. Dato che le direttive UE coprono praticamente tutti i relativi ambiti dei pubblici appalti, il mercato europeo è unificato, almeno per quanto attiene i grandi appalti. In particolari circostanze è permesso discriminare nei confronti di società di paesi terzi, limitatamente ai settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e delle telecomunicazioni.⁴⁸ Tuttavia, in base ad un accordo bilaterale con gli USA del giugno 1993, tale opzione non vale per la Germania per il settore delle telecomunicazioni, nei confronti di fornitori USA.⁴⁹

In realtà, vi sono ancora scappatoie nelle norme UE e GATT, come lascia pensare la bassissima percentuale di pubblici appalti aggiudicati a società straniere. Tale percentuale è del 4% in Germania, del 2% in media nella UE, e solo dello 0,56% in Gran Bretagna (Carl, 1995, p. 173; Gramlich, 1995, p.795). Un ulteriore indicatore è fornito dalle lamentele delle compagnie straniere. I fornitori di turbine a vapore statunitensi, ad esempio, asseriscono di non avere possibilità di accedere al mercato tedesco dell'elettricità, poiché le gare di appalto in questo settore «non sono serie».⁵⁰ Negli anni Novanta, ad esempio, la General Electric (GE) partecipò a gare di appalto per vari progetti di turbine a vapore; il costo di ciascuna di tali partecipazioni va da US\$ 500 000 a US\$ 1 000 000. Vincitori delle gare furono o la Siemens o il gruppo elvetico-svedese Asea Brown Boveri, aventi ambedue i loro impianti di produzione principali in Germania. La General Electric mise in evidenza il fatto che, ad esempio, i brevi termini di presentazione delle offerte mettevano in condizioni di vantaggio le aziende nazionali, le quali disponevano di una conoscenza più approfondita della realtà interna⁵¹ Nel caso della centrale Lippendorf nell'est della Germania, la GE adì senza successo due tribunali. Similmente, la società

⁴⁸ L'articolo 36 della relativa direttiva CEE, chiamata Linea Diretrice Settoriale, regola le condizioni per i paesi terzi in deroga alle norme valide per i paesi comunitari: (1) può essere imposto un requisito del 50% in fatto di prezzi di fabbricazione locale del 50% al valore aggiunto; (2) se l'offerta del paese terzo è più economica, si deve pur sempre scegliere il prodotto comunitario più caro, a meno che il risparmio consentito dal paese terzo non sia superiore del 3% rispetto al prezzo offerto dal produttore della Comunità.

⁴⁹ Cfr. Nachrichten für Außenhandel del 13.4.1994: «USA beenden Sanktionen gegenüber Deutschland.».

⁵⁰ Cfr. Handelsblatt del 28/29.4.1995: «US-Firmen beklagen Nachteile».

⁵¹ Handelsblatt del 11.4.1995: «Handelsmacht USA kämpft um den Marktzugang».

USA Westinghouse ritiene di essere stata imbrogliata, in quanto, dopo che la sua offerta di produrre elettricità a Cottbus era stata accettata, il *Land Brandeburgo* decise di indire una nuova gara di appalto a condizioni diverse⁵². I casi citati non possono qui essere esaminati in dettaglio; essi tuttavia dimostrano che le norme attuali consentono spazi e mezzi per contrastare le importazioni e favorire i «fornitori di corte» nazionali.

7. La riforma della politica economica estera

La globalizzazione e il conseguente aumento della concorrenza internazionale non possono essere considerati la ragione principale dei mali economici della Germania attuale, e opporsi alla globalizzazione non sarebbe certo una politica sensata. Più che fonte primaria di problemi, la globalizzazione viene giustamente ritenuta come il fattore che li ha accresciuti e ne ha messe in evidenza le cause (Deutsche Bundesbank 1997, p. 7). Essa accresce anche la necessità di affrontare le debolezze strutturali⁵³.

Dato che la globalizzazione comporta anche una sempre maggiore internazionalizzazione della politica economica *interna*, risulta difficile definire cosa sia esattamente una politica economica *estera*. Come indicato nella sezione 1, la PEE comprende una vasta gamma di politiche economiche, o di implicazioni di tali politiche, dal mercato del lavoro e dalla politica fiscale, alle misure tendenti a limitare le importazioni e a quelle di promozione dell'esportazione. Invece riforme del mercato del lavoro e del sistema fiscale sarebbero necessarie anche se la Germania fosse un'economia chiusa. Nello stesso tempo, tuttavia, tali riforme conducono ad una maggiore competitività delle aziende tedesche sui mercati esteri e al miglioramento della posizione tedesca nell'ambito della concorrenza internazionale per quanto attiene alla competitività locazionale.

Il *mercato del lavoro* in Germania è caratterizzato da una mobilità della forza lavoro relativamente bassa e da una relativamente alta rigidità salariale. Le necessarie riforme dovrebbero concernere tra l'altro (1) la fine della politica di sovvenzionamento di strutture obsolete, la quale dà l'impressione ai lavoratori che possa essere rinviata, o addirittura non attuata, la «migrazione» richie-

⁵² Cfr. Handelsblatt del 28/29.4.1995: «US-Firmen beklagen Nachteile».

⁵³ V. IMF Survey del 27.1.1997: «Camdessus cites challenges facing Germany and EU».

sta dall'adeguamento al mercato,⁵⁴ (2) la spesa di una porzione maggiore dei fondi disponibili in attività che incrementino la mobilità del lavoro, vale a dire l'istruzione, la riqualificazione professionale, ecc.; (3) l'incremento della flessibilità nella determinazione dei salari, al fine di consentire una maggiore differenziazione tra le varie aziende, regioni e qualifiche; (4) un ammorbidimento delle rigide norme lavorative, ad esempio quelle relative all'orario di lavoro e ai contratti; e (5) la rimozione dei fattori di distorsione relativa dei costi, contenendo i costi della manodopera diversi dal salario⁵⁵.

Nell'ambito della *tassazione*, si cerca di raggiungere un equilibrio tra l'imposizione sugli investitori (stranieri e nazionali) e le infrastrutture offerte in cambio, al fine di generare la maggior crescita possibile. Le riforme in questo campo dovrebbero concentrarsi su (1) un abbassamento delle tasse e un contemporaneo ampliamento della base imponibile e semplificazione di tutto il sistema; (2) l'eliminazione delle tasse non collegate ai profitti; e (3) l'eliminazione del pregiudizio nei confronti delle partecipazioni azionarie, soggette a rischio, e in particolare del capitale di rischio, il quale viene tassato in maniera più pesante rispetto al reddito da capitale di prestito.⁵⁶

Tra le politiche economiche aventi un maggior impatto sul commercio internazionale e sugli investimenti, vi sono la politica della concorrenza, la politica della tecnologia, quella delle sovvenzioni, la promozione dell'esportazione e il controllo dell'importazione. Nel campo della *politica della concorrenza* andrebbe abolito il *cartello per l'export*, ancora esistente in Germania. Qualunque rendita economica realizzabile a spese dei partner commerciali coincide con gli effetti negativi dei cartelli per l'export sulla concorrenza interna. I cartelli per l'export inoltre provocano ritorsioni e danno luogo a cartelli per l'import stranieri di rivalsa, anche se ora la loro incidenza pratica è limitata. Ponendo fine al trattamento privilegiato dei cartelli per l'export, la politica della concorrenza tedesca implicitamente contribuirebbe alla tutela della concorrenza sui mercati *stranieri*, il che sarebbe un fatto positivo. Ciò potrebbe inoltre

⁵⁴ Questa è probabilmente una delle ragioni per cui i lavoratori in Germania hanno una propensione relativamente bassa a passare da un'occupazione all'altra, a riqualificarsi professionalmente o a trasferirsi altrove.

⁵⁵ Una gran parte del costo della riunificazione, ad esempio, è a carico delle istituzioni di previdenza sociale, le quali lo scaricano sui costi della manodopera.

⁵⁶ Il risultato della politica attuale è la tendenza a sostituire il capitale di rischio con il capitale obbligazionario, il che determina una diminuzione degli investimenti a rischio.

costituire un precedente al quale altri paesi potrebbero ispirarsi, aprendo così la strada ad un accordo multilaterale sul divieto di cartelli per l'export, o sulla equiparazione di questi ai cartelli interni.

Nel caso, però, di quel secondo importante elemento di politica industriale o PEE della politica della concorrenza tedesca che è costituito dall'*autorizzazione ministeriale* speciale per le fusioni miranti all'eliminazione della concorrenza, dal momento che l'aumento della competitività delle aziende tedesche sui mercati esteri ne costituisce uno degli obiettivi principali, può avere una giustificazione mantenere tale strumento tenuto conto dei possibili conflitti tra politica della concorrenza e altri interessi economici (e non). L'autorizzazione ministeriale costituisce inoltre il secondo passo di una procedura in due fasi, la quale viene preceduta da un approfondito esame del caso in questione, relativamente all'impatto di questo sulla concorrenza, al fine di rendere il processo decisionale trasparente e di separare i criteri cui si fa ricorso. Ciò dovrebbe tutelare contro abusi dell'autorizzazione ministeriale a favore di una politica «strategica» mirante ad uno «spostamento di rendita» a livello internazionale.

La logica di fondo di una *politica della tecnologia* è la correzione dell'inadeguatezza del mercato a far fronte ad effetti esterni o a effetti di ricaduta tra operatori economici. I fatti hanno tuttavia dimostrato, nel caso delle sovvenzioni per la ricerca e lo sviluppo concesse in Germania, che tali sovvenzioni furono concesse in gran parte ad una sola industria – quella aerospaziale – che, a quanto pare, costituisce una fonte di ricaduta insignificante per le altre industrie. Ciò rinvia ad una seconda ragione logica della politica della tecnologia in Germania, la quale si fonda su una teoria strategica del commercio che ha trovato la sua maggiore esemplificazione nelle sovvenzioni su grande scala all'*Airbus*. È tuttavia opinabile che politiche di tal genere possano migliorare il livello di benessere del paese. Esse piuttosto determinano frizioni a livello internazionale, a tutto svantaggio delle parti coinvolte. Di conseguenza, la Germania farebbe meglio a rinunciare a tali mosse strategiche.

È anche improbabile che lo Stato sia in condizione di determinare la portata e l'origine degli effetti esterni con sufficiente precisione, o che gli enti statali siano in possesso delle informazioni che permettano loro di comprendere quali tecnologie consentano di vincere la competizione tecnologica. Sarebbe meglio piuttosto che lo Stato si ritirasse in una posizione tale da permettergli solamente di definire la cornice richiesta per incoraggiare le innovazioni, la-

sciando alle stesse aziende la scelta su quali si ritenga siano le tecnologie più importanti. L'alternativa alla «presunzione di conoscenza» (Hayek 1975) sarebbe la promozione *tout-court* della ricerca, il che, portato alle sue logiche conclusioni, significherebbe per lo Stato limitarsi a fissare la stessa percentuale di spesa per la ricerca e lo sviluppo in tutti gli ambiti (inclusa la sovvenzione del capitale umano impiegato nella ricerca e nello sviluppo). Ciò servirebbe quanto meno ad eliminare le distorsioni alla concorrenza, che sono invece inevitabili nell'approccio tedesco di politica della tecnologia, basato sul progetto.

Considerata la crescente importanza della ricerca e dello sviluppo, della tecnologia, della conoscenza e delle abilità nelle strategie aziendali, la politica della tecnologia deve tenere maggiormente conto della base di conoscenza nazionale e di come le aziende globalizzate ne contribuiscano allo sviluppo (OCSE 1996c, p. 17). Ciò potrebbe significare sia un'incentivazione della *domanda* di prodotti e soluzioni innovativi, sia un miglioramento delle condizioni di *produzione* di beni e servizi ad alta intensità di tecnologia in Germania (DIW, ZEW 1997, p. 82). Oltre a questo, dovrebbe essere garantita senza discriminazioni una partecipazione delle aziende straniere ai programmi di tecnologia nazionali. Tali programmi dovrebbero essere tali da non imporre obblighi ai partecipanti in merito al trasferimento delle tecnologie acquisite tramite i programmi stessi.

In questo contesto, appare degna di venir presa in considerazione l'idea di un «club aperto per i sovvenzionamenti internazionali» per lo sviluppo di alta tecnologia. Una tale istituzione potrebbe consentire ai membri del club di accedere liberamente alle sovvenzioni altrui per la ricerca e lo sviluppo. Queste sovvenzioni potrebbero in un tal caso anche superare le soglie internazionalmente convenute. L'accesso agli stranieri non dovrebbe essere collegato alla cooperazione con un'impresa nazionale. Le aziende nazionali e straniere dovrebbero essere sottoposte alla stessa disciplina in materia di brevetti e diritti d'autore per quanto verrà prodotto dalla ricerca sovvenzionata. Tali club aperti per i sovvenzionamenti internazionali potrebbero così permettere un'efficace utilizzo delle ricadute a livello internazionale delle innovazioni dei singoli paesi, le quali richiedono cooperazione sia tra Stati che tra aziende (HWWA, IfW, NRC 1996, p. 206 ff.).

La cooperazione internazionale è necessaria anche, in linea più generale, per contenere la *corsa alla sovvenzione* fra i diversi paesi, e così sottrarsi al «dilemma del prigioniero». Tuttavia, ciò non deve ritardare una più rapida *au-*

tonoma riduzione delle sovvenzioni quali che siano le politiche in altri paesi. Nella Sezione 5 si è detto come le industrie in contrazione (e non concorrenziali sul piano internazionale) abbiano ottenuto una quota sempre maggiore (oltre che la maggior quota in assoluto) di tutte le sovvenzioni concesse in Germania. Ciò ha avuto l'effetto di ritardare gli adeguamenti strutturali, di mantenere le strutture obsolete ed ha così impedito l'emergenza di settori dell'industria nuovi e innovativi, e di conseguenza anche la creazione di posti di lavoro competitivi. Migliorare l'attrattiva della Germania come sede di impresa richiederebbe un riorientamento della politica di sussidi con considerevoli tagli alle sovvenzioni settoriali e la concessione di sovvenzioni per l'avviamento delle imprese giovani e a orientamento tecnologico. Per quanto concerne queste aziende, la discrepanza tra le notevoli capacità innovative da un lato e il limitato accesso ai mercati dei capitali dall'altra, è stata oggetto di attente considerazioni (Koopmann, Kreienbaum, Borrmann 1997, p. 115 e seg.). Per tale ragione, appaiono imprescindibili nel settore finanziario in particolare, oltre all'assistenza finanziaria, le riforme strutturali/istituzionali («non pecuniarie»), che consentano di far fronte alle inefficienze del mercato. Un passo nella giusta direzione è stato compiuto con la creazione del «nuovo mercato» del capitale di rischio presso la borsa di Francoforte, operante dal marzo 1997. Questo tuttavia non arriva fino al punto di far migliorare l'accesso ai mercati di capitali, in quanto esso richiede un'emissione di azioni minima di DM 10 milioni.⁵⁷

Nel campo della *politica commerciale*, la Germania dovrebbe eliminare le quote d'importazione esistenti nelle industrie tradizionali, quali la tessile e quelle del cuoio, della ceramica e dei giocattoli. Queste restrizioni commerciali non hanno alcuna giustificazione economica, in quanto i costi previdenziali per ogni posto di lavoro salvato sono molto superiori ai salari effettivamente pagati. All'interno dell'Unione Europea, la Germania dovrebbe anche operare per una riforma della politica *anti-dumping*. In quest'ambito estremamente delicato occorre effettuare un'analisi economica più rigorosa dei prodotti e dei mercati oggetto di indagine da questo punto di vista, nonché prendere in considerazione una gamma più ampia di interessi economici (inclusi, oltre i produttori, anche gli importatori, i dettaglianti e gli utenti in particolare), al fine di tutelare la *concorrenza* piuttosto che i *concorrenti* (nazionali).

La Germania dovrebbe promuovere l'applicazione nel commercio internazionale di *standard tecnici* uniformi, insieme al reciproco riconoscimento degli standard stessi e delle procedure di accertamento di conformità agli

⁵⁷ Cfr. Financial Times del 10.6.1997: «*Germans study equity culture*».

stessi tra partner commerciali. È realistico prevedere che questo secondo fine richiederà negoziazioni a livello bilaterale o plurilaterale, piuttosto che multilaterale. Nell'ambito dell'*approvvigionamento statale*, bisognerà far sì che le nuove regole concordate nel corrispondente accordo OMC, inclusa la nuova procedura di ricorso, siano effettivamente applicate sul mercato interno, al fine di garantire ai fornitori stranieri lo stesso trattamento riservato a quelli nazionali.

La politica di *promozione dell'esportazione* dovrebbe essere concentrata sulla creazione di un quadro atto a consentire alle aziende tedesche di operare all'estero. Ciò comprende misure *negative*, finalizzate alla rimozione di ostacoli creati dagli stati e dalle aziende stranieri per rendere più difficile l'accesso al mercato, ma anche sforzi *positivi*, tendenti ad accrescere la trasparenza del mercato, a individuare nuove opportunità di affari e ad accrescere in generale la «mentalità esportatrice», in particolare da parte delle aziende piccole e medie, per le quali le esportazioni costituiscono la via di gran lunga più comune per estendere la loro attività all'estero.⁵⁸ La Germania fa bene a sostenere la «nuova strategia di accesso al mercato» dell'Unione Europea, la quale permette anche all'Unione Europea, dietro accordo preventivo della OMC, di intraprendere azioni sanzionatorie nei confronti di prassi commerciali restrittive, quali le esclusioni dal mercato.

La promozione dell'esportazione *positiva* in Germania richiede una strategia comune e un migliore coordinamento delle attività tra lo Stato e l'industria, nonché tra le diverse unità amministrative statali a livello federale e di *Länder*. Sono già stati fatti alcuni passi in questa direzione, quali lo sviluppo di idee e iniziative locali in Asia e in America Latina da parte dello Stato federale (cui corrispondono appositi comitati da parte dell'industria), la creazione di Centri tedeschi per l'industria e il commercio (*Deutsche Häuser*) a Shanghai e a Singapore⁵⁹, e la costituzione (nel dicembre 1995) di un comitato interministeriale per i «Rapporti Economici con l'Estero», per una migliore integrazione

⁵⁸ Nello stesso tempo, le esportazioni *indirette* da parte delle piccole e medie aziende appaiono in rapida crescita, man mano che le grandi aziende adottano metodi di produzione «leggeri» facendo maggior ricorso al subappalto e alla delocalizzazione della produzione a favore delle piccole e medie aziende (OCSE, 1996c, pag. 59).

⁵⁹ Un terzo Centro tedesco per l'industria e il commercio è in corso di allestimento a Giacarta. Cfr. *Nachrichten für Außenhandel* del 1.4.1997: «*Deutsches Haus entsteht in Jakarta*».

e un miglior coordinamento delle attività promozionali. Ulteriori misure potrebbero consistere in⁶⁰:

- la fornitura di informazioni più complete (tramite Camere di Commercio, ambasciate, conferenze regionali, esposizioni industriali ecc.) su prodotti e soluzioni che l'industria tedesca è in grado di offrire, ad esempio nel campo dello sviluppo delle infrastrutture e della protezione dell'ambiente;
- la centralizzazione dell'informazione sugli strumenti promozionali a disposizione delle aziende;
- una maggiore informazione alle piccole e medie aziende, comprendente anche l'attiva intermediazione tra partner commerciali tedeschi e stranieri⁶¹;
- l'aumento della cooperazione nel campo dell'istruzione e dell'addestramento professionale con i partner di paesi meno sviluppati;
- un'attività costante di *benchmarking* delle misure di promozione dell'esportazione attuate nei paesi concorrenti.

Il governo federale ha invece senz'altro escluso di potersi servire, come forma di promozione dell'esportazione, di mezzi di pressione politica per facilitare l'accesso sui mercati esteri a ditte tedesche.⁶²

Sulla base dell'analisi qui proposta, ci si chiede infine quali strumenti politici possano essere applicati, tenendo conto della crescente internazionalizzazione delle aziende tedesche, e come valutare tali misure. Un'opzione fondamentale di cui molto si parla a questo proposito è la promozione dell'esportazione o, in alternativa, l'investimento diretto all'estero. Sembra però che la contrapposizione tra l'una e l'altro costituisca una falsa alternativa. Nella maggior parte dei casi, piuttosto che di alternative di cui l'una esclude l'altra, si tratta di misure che sui mercati esteri si rinforzano reciprocamente. Di conseguenza, la politica di internazionalizzazione dovrebbe piuttosto preoccuparsi di sanare, in patria o all'estero, le inefficienze del mercato o dello stato che ostacolano sia le esportazioni che gli investimenti diretti all'estero.

⁶⁰ Per il caso specifico dell'Asia (di Sud-Est) v. J. Starbatty, 1996 e, con particolare riferimento alle piccole e medie imprese, A. Borrmann et al., 1996.

⁶¹ Una migliore informazione potrebbe anche accrescere da parte delle piccole e medie imprese l'uso dello strumento assicurativo per le esportazioni (*Hermes-Exportversicherung*), del quale si avvalgono al momento prevalentemente solo le grandi aziende (BDI, 1996, p. 38).

⁶² Cfr. Nachrichten für Außenhandel del 31.1.1997: «*Anteile an dynamischen Märkten sichern*».

Non ha senso ridurre il flusso di investimenti all'estero, al fine di tutelare la Germania come sede di imprese. Persino iniziative specifiche contro i cambiamenti di ubicazione proporrebbero il problema di distinguere tra trasferimenti di attività «buoni» e «cattivi», cosa pressoché impossibile, perché non si può essere a conoscenza di tutti gli aspetti connessi a tali trasferimenti, e quindi non li si può valutare⁶³. D'altro canto, non v'è ragione di accordare in Germania un trattamento preferenziale agli investitori esteri, ad esempio nell'ambito fiscale. Da una parte, potrebbe non esservi uno sgravio effettivo, se i profitti dell'investitore straniero sono anche tassati in patria. Dall'altra, la discriminazione nei confronti degli investitori nazionali incoraggerebbe l'evasione fiscale, ad esempio creando meccanismi internazionali di elusione.⁶⁴

Le *inefficienze del mercato* sono di regola dovute a informazioni incomplete o poco trasparenti, alle strozzature finanziarie o alle barriere all'accesso al mercato dei capitali, oltre che agli alti costi di transazione. A livello di politica economica, tali inefficienze possono essere bilanciate dalla concessione di garanzie sui prestiti e da simili dispositivi «pecuniari», oltre che da misure «non pecuniarie», quali il miglioramento dell'informazione sulle opportunità di impresa all'estero, la mediazione tra potenziali partner commerciali nazionali e stranieri e la promozione della cooperazione tra gli esportatori. Queste misure possono venire adattate alle esigenze specifiche delle piccole e medie aziende, le quali risentono particolarmente di tale genere di inefficienze.

In tale contesto uno strumento importante, il quale però non è in correlazione con alcuna inefficienza del mercato, è il collegamento delle esportazioni all'aiuto allo sviluppo, il quale può costituire una legittima misura di promozione dell'esportazione in una situazione di disoccupazione, comparabile ad uno sgravio fiscale per stimolare la domanda, e superiore alle sovvenzioni ai fornitori.⁶⁵ Allo stesso tempo, però, *gli aiuti vincolati* possono anche causare frizioni

⁶³ Il trasferimento dell'attività in paesi a basso salario sembra inoltre costituire un aspetto di minore importanza, dati i problemi generati dal fatto che i lavoratori a basso salario non sono in possesso delle capacità richieste, mentre la razionalizzazione è un elemento di importanza molto maggiore (B. Burger – R. Jungnickel, 1996, p. 115).

⁶⁴ Per un approfondimento in proposito, v. Härtel, Jungnickel e al. 1997, p. 265 e segg..

⁶⁵ Dal momento che l'insieme di tutte le operazioni commerciali oggetto di tali misure è di proporzioni relativamente piccole, l'incidenza sull'economia del donante della presenza o meno di tale vincolo è di fatto appena rilevabile, anche se quasi il 50% degli aiuti bilaterali forniti dai paesi dell'OCSE è collegata all'approvvigionamento presso lo specifico paese donante, o presso un gruppo di paesi specificamente individuati. I vincoli all'aiuto allo sviluppo vengono di solito considerati nocivi per l'efficienza dell'aiuto stesso. Esso può essere spiegato come

internazionali se vengono combinati con il finanziamento delle esportazioni commerciali. Tali «crediti misti» tendono a distorcere la concorrenza internazionale e a provocare contromisure, le quali a loro volta provocano altre distorsioni.

Le inefficienze del mercato possono anche essere ritenute responsabili della carenza di *trasferimento di tecnologia* tra la scienza e i settori industriali dell'economia, fattore questo di importanza cruciale per la competitività di un paese a livello internazionale. A tal proposito, la tecnologia del laser, ad esempio, è stata considerata un successo della promozione della tecnologia in Germania, in quanto ha creato una «cultura della comunicazione» tra industria, istituti di ricerca, università e ministero della ricerca, ed ha reso possibile una ricaduta in termini di sviluppo aziendale (*Ausgründungen*).⁶⁶ Un elemento essenziale del sistema, il quale riveste un'importanza maggiore dell'aiuto finanziario, è la messa a disposizione di una solida base legale per il trasferimento della tecnologia,⁶⁷ il che comporta, in particolare, garantire un'effettiva tutela dei brevetti. In concreto, la percentuale delle università sul numero globale dei brevetti registrati è aumentata considerevolmente in Germania negli anni Novanta, anche se di poco in percentuale numerica (circa 2%), contribuendo indirettamente alla generazione di fondi pubblici per la ricerca di base, nonché stimolando le aziende private ad intensificare attività di ricerca di ambito meno ristretto.

Le *inefficienze dello stato* possono essere a livello nazionale, estero ed internazionale, e di solito consistono in barriere frapposte all'accesso o all'entrata nel mercato, create dallo Stato stesso o da imprese private operanti con il consenso dello Stato, o comunque da questo non impedito. L'erezione ed il mantenimento di barriere commerciali, mentre servono a proteggere i *produttori* nazionali, di solito hanno effetti negativi sugli *esportatori* nazionali, i

frutto di una decisione politica maturata all'interno del paese donante, ove occorre conciliare le posizioni e gli interessi di politici, burocrati, elettori e lobby commerciali rappresentanti gli interessi commerciali da una parte e gli interessi dello sviluppo dall'altra. Per un'analisi sistematica degli aiuti vincolati dall'ottica della scelta nel pubblico interesse, v. K. Michaelowa, 1996.

⁶⁶ Cfr. Frankfurter Allgemeine Zeitung del 7.6.1997: «*Deutsche Lasertechnik hat Weltgeltung*».

⁶⁷ Il modello di ciò è costituito dalla Bayh-Dole Act dei primi anni Ottanta, con cui gli USA hanno migliorato le condizioni legali per il trasferimento di tecnologia, tutelato da brevetto, dalle università all'industria. La Stanford University, ad esempio, al momento copre oltre il 10% del suo budget di ricerca con i diritti di licenza di sfruttamento dei suoi brevetti. Cfr. Neue Zürcher Zeitung del 5.6.1997: «*Ohne Patente kein Biotech-Jungunternehmen*».

quali dipendono per molti dei propri input da forniture che ottengono ai prezzi di mercato mondiali. La rimozione di questi fattori di distorsione delle esportazioni, rilevata per varie industrie tedesche (v. paragrafo 6), costituisce pertanto un importante componente della politica di internazionalizzazione, nonché un potente argomento a favore di un'ulteriore liberalizzazione del commercio.

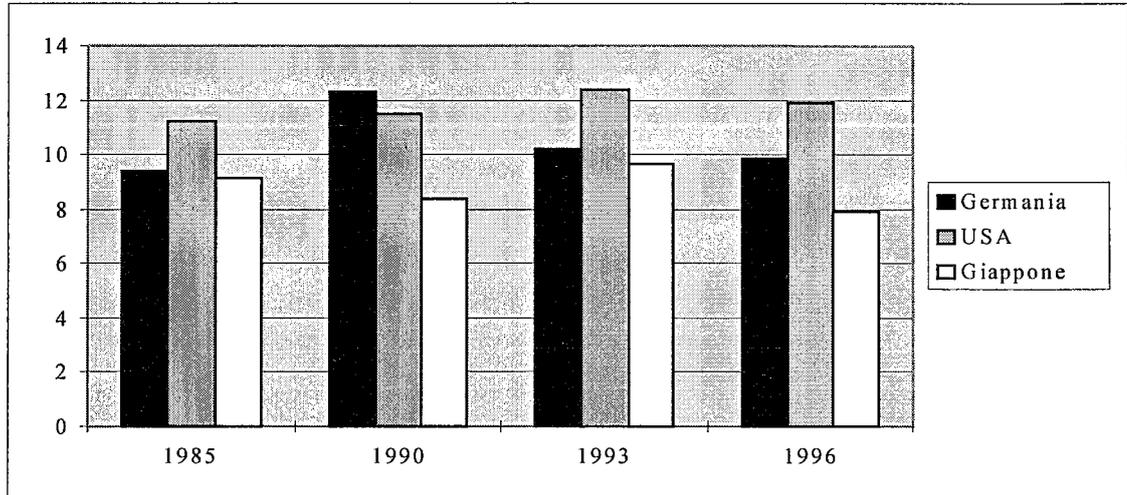
Ciò vale non solo per il settore dei beni, ma anche per quello dei servizi. Come fatto osservare precedentemente l'economia tedesca continua a rimanere meno aperta nel settore dei servizi che in quello dei beni. Le barriere erette contro l'impiego di manodopera straniera nell'industria edilizia, con l'imposizione di salari minimi (insieme con pratiche di approvvigionamento pubblico discriminanti in questo settore, quali le gare d'appalto a due livelli e la frantumazione delle commesse in piccole unità), costituiscono un esempio calzante.⁶⁸ I critici contestano, inoltre, la scarsa trasparenza del mercato dei capitali tedesco a discapito, affermano, degli investitori stranieri. Tuttavia, ci si attende un cambiamento in merito, via via che gli intermediari finanziari stranieri quali le banche d'investimento prendono piede in Germania accanto alle tradizionali banche tedesche universali (*Universalbanken*) nel contesto dell'internazionalizzazione dei servizi finanziari (Härtel, Jungnickel et al. 1997, p. 268).

⁶⁸ Cfr. Financial Times del 10.4.1997: «*Bonn in jobs pledge to construction industry*».

Grafici e Tabelle

Grafico 1

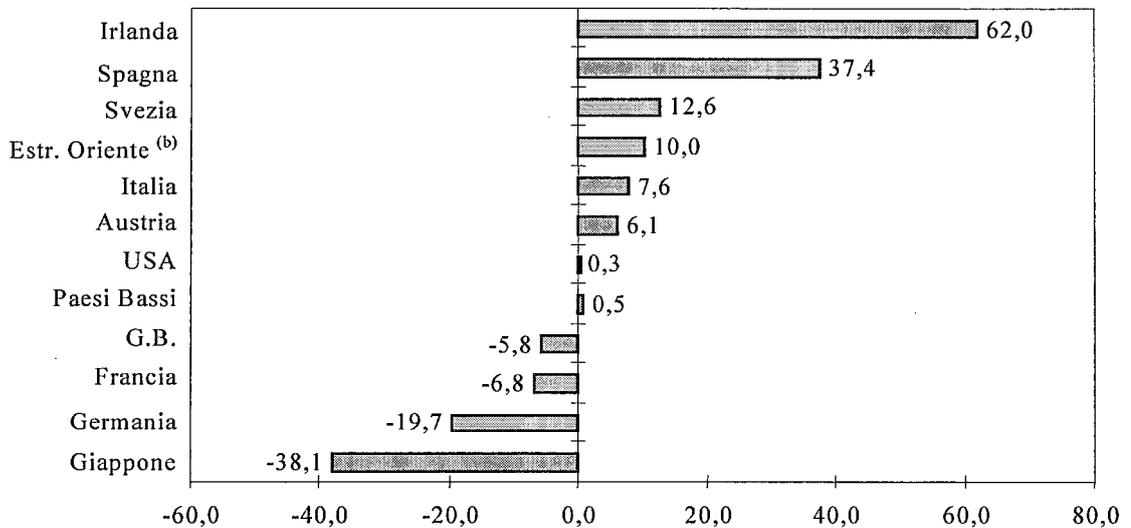
Quote delle esportazioni di merci a livello mondiale: Germania, USA e Giappone



Fonte: OMC.

Grafico 2

Confronto tra indici di esportazione di paesi diversi ^(a)



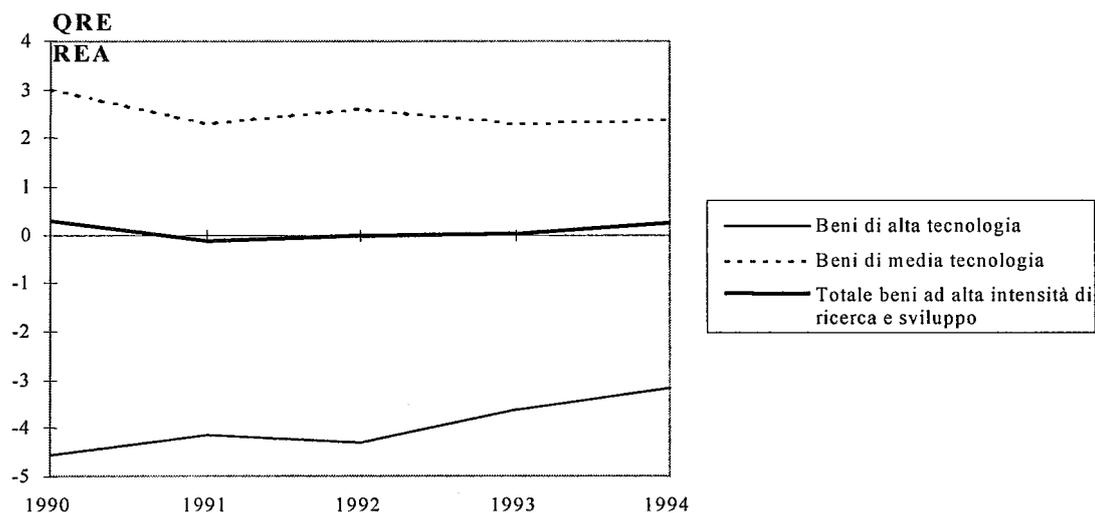
^(a) Variaz. (in %) dal 1990 al 1996. Per la definizione di indice di esportazione si veda il testo.

^(b) Hong Kong, South Korea, Singapore, Taiwan.

Fonte: OCSE; Institut der Deutschen Wirtschaft.

Grafico 3

Quota delle esportazioni tedesche (QRE) relativa ai beni ad alta intensità di ricerca e sviluppo, 1990-1994 ^(a)



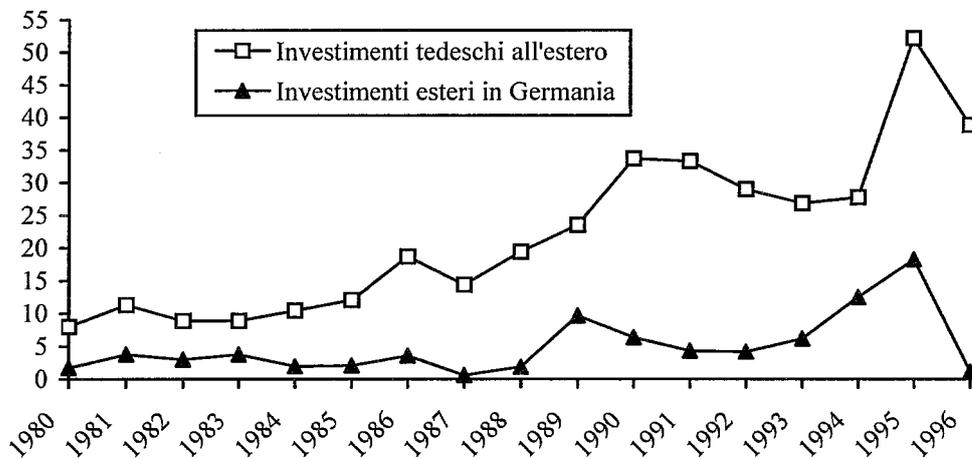
(a) Quota relative delle esportazioni = quota (%) di beni di esportazione ad alta intensità di ricerca e sviluppo meno quota (%) del totale dei prodotti esportati.

Fonte: HWWA World Trade Matrix.

Grafico 4

Investimenti diretti, 1980-1996

(in miliardi di DM)

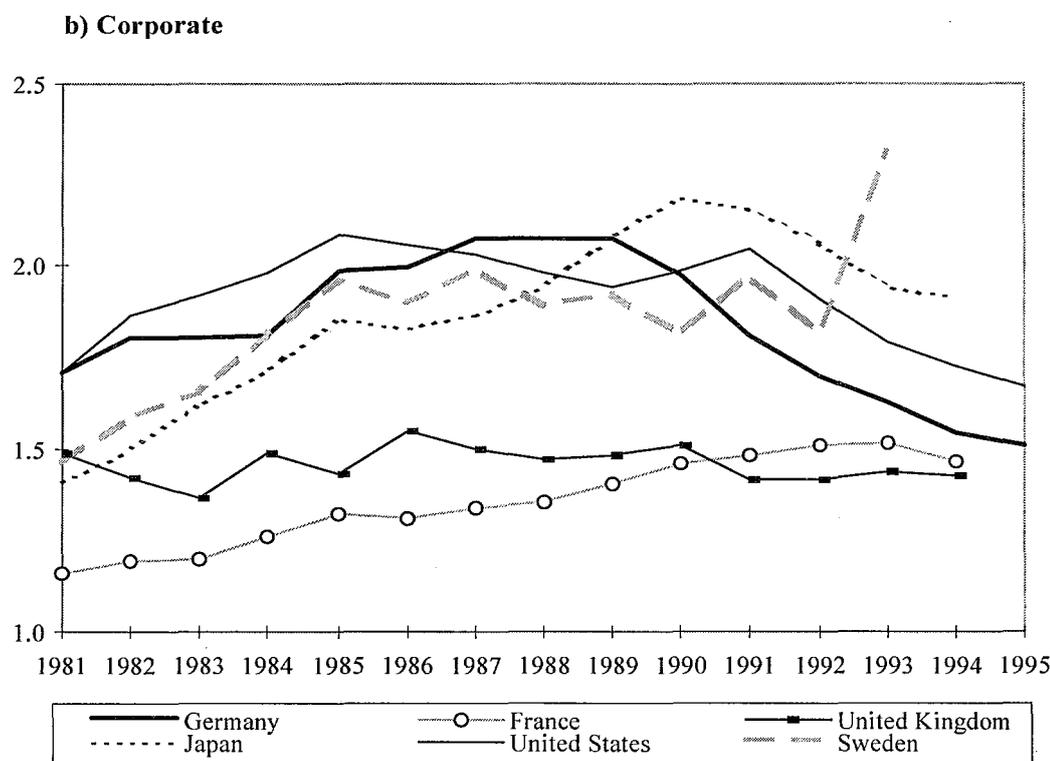
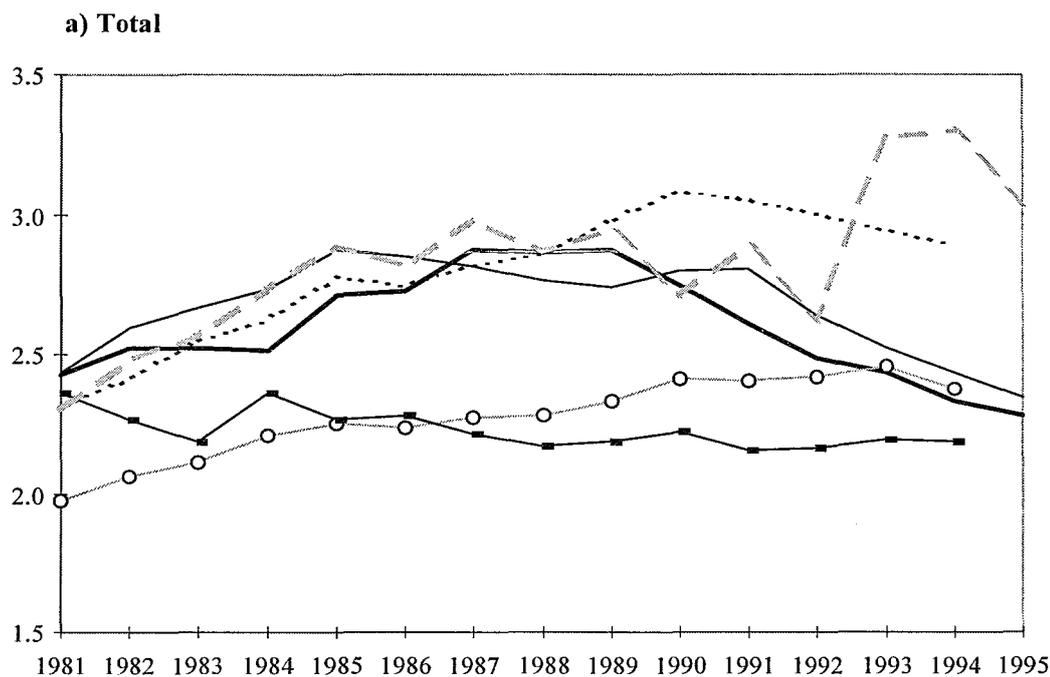


Fonti: Bundesministerium für Wirtschaft; Deutsche Bundesbank; Institut der deutschen Wirtschaft.

Grafico 5

Spese per la ricerca e sviluppo nei paesi dell'OCSE, 1981-1995

(in % del PIL)



Fonte: OCSE: Basic Science and Technology Indicators, 1981-1995; FMI: International Financial Statistics.

Tabella 1

Mercati emergenti in Asia, America Latina, Europa dell'Est: quote di mercato della Germania, Stati Uniti e Giappone

(in percentuale)

	Quota delle esportazioni ^(a)		Quota delle importazioni ^(b)	
	1990	1995	1990	1995
Germania				
AP	4.7	8.2	4.5	4.5
AL	1.9	2.6	6.7	5.0
EE	7.0	8.4	20.5	17.1
USA				
AP	15.5	19.8	15.1	13.8
AL	13.7	16.4	37.1	40.9
EE	1.2	1.1	4.3	3.1
Giappone				
AP	31.4	43.7	20.9	21.5
AL	3.4	4.2	5.8	6.5
EE	1.2	0.5	3.1	1.1

AP=Asia-Pacifico (escluso Giappone, Australia, Nuova Zelanda), AL=America Latina, EE= Europa dell'Est.

^(a) Quota delle esportazioni totali del paese in questione.^(b) Quota delle importazioni totali dei partner commerciali.

Fonte: FMI: Direction of Trade Statistics. Yearbook 1996.

Tabella 2

Le sovvenzioni statali nella Germania (Ovest)

	Sovvenzioni in milioni di DM		Quota delle sovvenzioni in %		Aumento del valore aggiunto nominale lordo per anno 1984-1993	Sovvenzioni per addetto nel settore in DM		Quota in % del valore aggiunto lordo	
	1984	1993	1984	1993		1984	1993	1984	1993
Agricoltura	19207	22857	22.52	26.82	-1.57	15502	25711	2.58	1.39
Miniere di carbone	5660	10115	6.64	11.87	-0.70	28020	72250	1.01	0.43
Costruzioni navali	630	794	0.74	0.93	+1.8	13125	24061	0.18	0.12
Industria aerospaziale	529	864	0.62	1.01	+4.3	9446	11836	0.31	0.28
Ferrovie	13379	12978	15.69	15.23	-2.54	42205	55700	1.02	0.52
Altri	45869	37626	53.79	44.14	-	-	-	94.9	97.26
Totale imprese (esclusa edilizia abitativa)	85274	85234	100	100	+5.42	4002	3666	100	100

Fonte: Statistisches Bundesamt 1995; Hummel et al. 1995.

LA POLITICA ECONOMICA ESTERA SPAGNOLA NEGLI ANNI NOVANTA

*José Antonio Alonso*¹

1. La politica economica estera prima dell'integrazione nella CEE

Fino agli inizi degli anni sessanta l'economia spagnola rappresentava un notevole esempio di economia protetta rispetto alla concorrenza internazionale. Il Piano di Stabilizzazione del 1959 segna la rottura definitiva del modello autarchico e isolazionista che caratterizzava la politica economica estera del regime franchista, e l'inizio del processo di apertura commerciale e finanziaria che culminerà con l'integrazione della Spagna alla CEE.

Questo nuovo orientamento di politica economica estera è contenuto nel Memorandum inviato agli Organismi internazionali nel 1959, dove la Spagna assume l'impegno di liberalizzare progressivamente le esportazioni. Inizia così un periodo di intensa liberalizzazione commerciale, in cui l'eliminazione delle restrizioni quantitative è accompagnata dall'importazione di un grosso numero di prodotti e dalla progressiva riduzione della protezione tariffaria.

L'apertura all'estero acquista nuovo impulso nel 1970 con la firma dell'Accordo Preferenziale con la CEE, in cui viene stabilita la progressiva riduzione reciproca delle tariffe, che nel caso della CEE raggiunge il 70%, e l'ampliamento della fascia di prodotti ammessi al libero commercio, cioè non soggetti a restrizioni quantitative.

Verso la fine del decennio vengono siglati due nuovi accordi che danno forte impulso alla normalizzazione delle relazioni commerciali con l'estero:

L'accordo con l'EFTA (1979), nel quale la Spagna dichiara di voler generalizzare ai paesi membri il trattamento commerciale e doganale riservato ai paesi CEE. Sempre nello stesso anno, nel Tokyo round del GATT viene stabilita la riduzione tariffaria scaglionata di un grosso gruppo di partite.

I cambiamenti sperimentati in questo periodo contribuiscono all'evoluzione di diversi strumenti di politica commerciale. L'apertura delle importazioni viene effettuata attraverso lo smantellamento progressivo delle barriere

¹ Università di Madrid; assistenti alla ricerca Gloria Angulo e Raul Gallardo.

commerciali ereditate dalla fase autarchica, cioè: diminuzione della protezione tariffaria, ampliamento dell'area di copertura del libero commercio e riduzione della componente protettiva del Bilancio di Compensazione degli Oneri Interni con cui si effettuavano gli Aggiustamenti Fiscali in Frontiera. Il processo di liberalizzazione in Spagna segue tre strade complementari: ampliamento del commercio liberalizzato, diminuzione della protezione tariffaria media e riduzione della dispersione dei tassi.

L'andamento della protezione nominale² conferma l'efficacia del processo di liberalizzazione per l'economia spagnola. Il processo, iniziato con il Piano di Stabilizzazione del 1959 può essere diviso in varie fasi. La prima, che dura fino alla crisi petrolifera, vede la protezione nominale scendere dal 17% al 7,5% circa grazie all'ampliamento dell'area di copertura del libero commercio. Negli anni successivi si segnala un certo recupero in conseguenza dell'eliminazione delle esenzioni e riduzioni precedenti, per via delle difficoltà commerciali del periodo. Dal 1978 al 1985 la protezione nominale diminuisce molto lentamente (approssimativamente dal 10% all'8%) nell'attesa dei risultati delle negoziazioni con la CEE e contemporaneamente si riduce fortemente la dispersione delle tariffe doganali, in base al settore e al prodotto.

Di pari passo vengono adottate misure di promozione dell'export in linea con quelle dei paesi dell'OCSE, costituite principalmente da traffico di perfezionamento, sgravio fiscale all'export e strumenti di credito e assicurazione del credito all'export. Inizialmente queste misure hanno un'importanza marginale, successivamente vengono introdotti nuovi strumenti più specificamente orientati alla promozione dell'export.

La Firma del Trattato di Adesione della Spagna alla CEE (1986) inaugura un periodo di più intensa apertura economica e commerciale. Tale processo presuppone la revisione delle pratiche protezionistiche che persistono, con maggiore e minore intensità e nonostante i grossi progressi fatti dal Piano di Stabilizzazione, in molti aspetti della politica economica estera: controllo dei cambi, limitazioni ai movimenti di capitali – in particolare a breve termine –, persistenza di regimi di commercio restrittivi e mantenimento di un livello di protezione tariffaria molto superiore a quello comunitario.

² Per Protezione Nominale si intende il rincaro relativo dei beni circolanti sul mercato interno causato dalle barriere commerciali. La protezione nominale è espressa dal rapporto percentuale dazi/importazioni.

L'integrazione alla CEE ha ripercussioni anche sulla politica di promozione e incentivazione all'export in quanto la normativa sugli strumenti finanziari, lo sgravio in frontiera e alcune forme di traffico di perfezionamento e il sistema di zone e porti franchi devono essere adattati a quelli previsti dalla Comunità.

2. La politica economica estera dopo l'integrazione in Europa

La Firma del Trattato di Adesione della Spagna alla CEE (1986) introduce profondi cambiamenti nella politica commerciale estera, che deve essere armonizzata a quella della CEE. L'adozione della Politica Commerciale Autonoma, stabilita in forma unilaterale dalla CEE, e della Politica Commerciale Convenzionale, che integra le convenzioni bilaterali o multilaterali della CEE con numerosi paesi, incide sull'insieme degli strumenti di politica commerciale e doganale spagnola.

2.1 Soppressione delle Barriere Commerciali

Il periodo di transizione lungo otto anni verso la piena integrazione della Spagna all'UE riguarda da vicino il complesso di misure protezionistiche della politica commerciale.

Dalla stessa data della firma del Trattato (1986) scompaiono i regimi di commercio restrittivi e viene modificata l'imposizione indiretta con l'adozione dell'IVA. L'adozione della Politica Commerciale Comune comporta l'abbandono dei quattro regimi su cui era articolato il commercio estero spagnolo – Statale, Globalizzato, Bilaterale e Liberalizzato – per l'adozione del Regime Generale dell'Importazione proprio della Comunità, applicabile ai paesi del GATT e assimilati. Il regime interessa praticamente tutti i prodotti, eccetto i tessuti, a cui è riservato un trattamento specifico, e i prodotti agricoli. Per quanto riguarda l'imposizione indiretta, l'Imposta Compensativa degli Oneri Interni (*Impuesto de Compensación de Gravámenes Interiores* – ICGI) e lo Sgravio Fiscale in Frontiera vengono sostituiti dall'IVA, che permette una maggiore trasparenza sull'aggravio e lo sgravio fiscale. In pratica si vuole porre fine alle sovvenzioni alle esportazioni e alle barriere non tariffarie attraverso l'imposizione indiretta.

In materia doganale i cambiamenti sono graduali. L'adesione all'unione doganale significa modificare le tariffe spagnole sotto due aspetti: nei confronti dei paesi membri viene negoziato un processo di smantellamento reciproco delle tariffe fino alla riduzione dei dazi a zero nel 1992; nei confronti dei paesi terzi il processo di armonizzazione modifica le tariffe fino ad equipararle a quelle applicate dalla CEE. L'armonizzazione tariffaria viene realizzata per gradi lungo l'arco di sette anni. In seguito ai cambiamenti imposti dall'integrazione comunitaria il processo di liberalizzazione acquista nuovo impulso, e porta il livello di protezione nominale intorno al 2,5% alla fine del periodo di transizione (1992). Grazie all'adozione della politica tariffaria della CEE, alla fine del periodo di transizione saranno liberati da dazio circa l'80% degli acquisti spagnoli all'estero.

La Spagna inoltre entra a far parte del Sistema delle Preferenze Generalizzate (SPG) come paese donante; in tal senso assume il trattamento preferenziale applicato dalla Comunità, pattuito nello stesso periodo dello smantellamento e dell'armonizzazione tariffaria. Un gruppo di 51 prodotti considerati sensibili per la Spagna diventano oggetto di trattamento speciale e vanno ad incidere sull'intensità dello smantellamento. Oltre a ciò la Spagna sottolinea la necessità di intensificare l'applicazione di questo schema ai paesi ispano-americani.

In accordo a quanto stabilito nel Trattato, la Spagna adotta il quadro della politica commerciale convenzionale, entra a far parte della comunità e assume il complesso di accordi bilaterali e multilaterali che regolano le relazioni commerciali della CEE con i paesi terzi. L'incidenza di tali accordi sulle relazioni commerciali spagnole varia molto a seconda del gruppo di paesi coinvolto. Con il resto dei paesi dell'EFTA, con i quali già esisteva un accordo di liberalizzazione del commercio industriale e dei prodotti agricoli trasformati, l'impatto dell'integrazione è marginale. Tuttavia altri accordi preferenziali (paesi mediterranei e ACP) alterano l'orientamento tradizionale delle relazioni commerciali spagnole.

Parallelamente vengono adottate le misure di difesa commerciale, il sistema del traffico di perfezionamento e vengono modificate e semplificate le procedure amministrative.

2.2 Strumenti di promozione e incentivi all'esportazione

I cambiamenti nell'ambito economico e commerciale in cui l'impresa esportatrice spagnola si sviluppa, prodotti dal processo di liberalizzazione portato a termine dopo l'integrazione alla CEE, necessitano di misure specifiche di sostegno all'esportazione da parte dell'Amministrazione. Questo comporta l'adeguamento e il rafforzamento degli strumenti già esistenti, e la creazione di nuovi.

Il nuovo schema per la promozione dell'export e l'internazionalizzazione dell'impresa poggia fondamentalmente su tre tipi di strumenti: quelli di carattere finanziario, quelli di carattere promozionale e quelli di incentivazione agli investimenti.

Strumenti finanziari

I principali strumenti di incentivazione finanziaria sono il credito commerciale all'esportazione, i crediti di aiuto del Fondo di Aiuto allo Sviluppo e l'assicurazione del credito all'esportazione.

Fino all'adesione alla comunità nel 1986 il principale strumento di sostegno finanziario all'esportazione era il Credito Ufficiale all'Esportazione (COE). Da allora tale strumento è stato sempre meno utilizzato per varie ragioni, tra cui la scomparsa di alcune modalità di credito a causa dell'adattamento alla normativa comunitaria da un lato, e dall'altro l'impossibilità di finanziare le esportazioni verso il mercato comunitario, sempre più consistenti, con tassi di interesse privilegiati.

A causa delle limitazioni il COE sarà a poco a poco sostituito dalla Convenzione di Aggiustamento Reciproco degli Interessi (*Convenio de Ajuste Reciproco de Intereses – CARI*). Questo meccanismo, creato nel 1983, favorisce la concessione da parte degli enti finanziari, di crediti a lungo termine e a tasso di interesse fisso. In concreto, l'Amministrazione paga l'ente finanziario quando il tasso di mercato è più alto del tasso fisso del credito concesso, mentre l'ente finanziario paga l'Amministrazione quando il tasso fisso del credito all'esportazione è più alto di quello raggiunto dai fondi sul mercato: lo Stato assume così il rischio della variazione dei tassi di interesse. L'utilizzo del CARI ha avuto un effetto moltiplicatore sui fondi di finanziamento alle esportazioni, in quanto ha fatto in modo che la banca privata apportasse la parte maggiore del finanziamento, essendo l'*Instituto de Crédito Oficial* (ICO) a

compensare i differenziali di tassi d'interesse. L'andamento del CARI registra il massimo per numero di operazioni registrate e volumi di credito agli inizi degli anni novanta, per diminuire poi negli anni successivi e registrare di nuovo un forte aumento nel 1994 e 1995 (Tabella 1).

Il Fondo di Aiuto allo Sviluppo (*Fondo de Ayuda al Desarrollo – FAD*) è uno strumento creato nel 1976 e concepito per finanziare le esportazioni spagnole verso i PVS attraverso crediti di aiuto, essendo compatibile al tempo stesso come strumento di aiuto allo sviluppo. Dalla sua creazione, le approvazioni di crediti FAD da parte del Consiglio dei Ministri hanno avuto un andamento positivo particolarmente accentuato nel periodo 1988-92³, con una media annuale di approvazioni di circa 80.000 milioni di pesetas, sebbene si avverta un calo a partire dal 1995 (Tabella 2). Per area geografica l'America Latina è la principale beneficiaria, assorbendo il 44% dei crediti, seguita dall'Asia con il 24% soprattutto a partire dal 1992; il Magreb riceve il 18% dei crediti e l'Africa il 10% (Tabella 3). L'utilizzo intensivo del FAD a sostegno delle esportazioni in determinati paesi è confermato dall'elevata concentrazione nei tradizionali clienti di Iberoamerica, Magreb e recentemente Cina⁴. Riguardo alla distribuzione settoriale, i settori principali sono l'esportazione di beni strumentali (45%) e attrezzature sociali (Tabella 4).

L'assicurazione del credito all'esportazione, adeguata completamente alla normativa comunitaria nel 1991, è gestita dalla *Compañía Española de Seguro de Crédito a la Exportación* (CESCE). La compagnia statale offre, per conto proprio, la copertura di rischio commerciale per crediti con periodo di ammortamento di tre anni e, per conto dello Stato, la copertura di rischio commerciale con periodo di ammortamento superiore, oltre alla copertura di rischio politico e catastrofico. La copertura di rischio per conto proprio ha presentato un andamento crescente analogo alla copertura di rischio per conto dello Stato, sebbene vada segnalato il forte incremento di quest'ultima, passata da 65 milioni di pesetas nel 1991 ad oltre 15.000 milioni nel 1994, poi ridottasi a 2.000 milioni di pesetas nel 1995. L'ultima modifica che ha interes-

³ L'applicazione degli Accordi di Helsinki nel 1992 è stata determinante affinché negli anni immediatamente precedenti venissero approvate importanti linee di credito a paesi che cessavano di essere beneficiari – Argentina, Messico, Venezuela, Uruguay e Brasile – e che fino ad allora erano stati i principali destinatari.

⁴ I primi sei paesi beneficiari – Cina, Messico, Marocco, Argentina, Ecuador e Algeria – rappresentano il 50% del credito totale concesso, percentuale che sale oltre il 70% se si considerano i primi 15 paesi, il che indica un grado di concentrazione elevato.

sato questo strumento è stata fatta nel luglio 1996, data nella quale sono state allargate le percentuali della copertura di rischio per tutti i paesi. Il rischio commerciale è così coperto dal CESCE all'85%, il rischio politico al 99% e il rischio commerciale per conto dello Stato al 94%.

Strumenti di promozione commerciale

Le attività di promozione sono svolte principalmente dall'Istituto per il Commercio con l'Estero (*Instituto de Comercio Exterior* – ICEX) sebbene anche altri organismi autonomi ed istituzioni private effettuino attività di promozione. Dopo l'integrazione della Spagna alla CEE il bilancio dell'ICEX ha fatto un notevole salto quantitativo, passando da 8.000 milioni di pesetas nel 1985 a 19.000 milioni nel 1987, mantenendo queste cifre fino al 1993, anno in cui il bilancio ICEX mostra un forte incremento, e raggiungendo i 33.000 milioni nel 1994 per scendere a circa 24.000 milioni nel 1995.

Dalla sua creazione, nel 1987, l'ICEX ha ampliato le sue attività e attualmente offre un'ampia gamma di servizi di sostegno all'internazionalizzazione dell'impresa, fondamentalmente in quattro aree: formazione, informazione, consulenza e promozione.

Formazione

Le attività di formazione consistono in corsi e seminari sia di carattere generale e di avviamento al commercio estero, sia di specializzazione per dirigenti di impresa. Esiste anche un programma di borse di studio diretto alla formazione pratica di professionisti in diverse aree del commercio estero (stage in imprese ed Uffici Commerciali all'estero).

Informazione

L'informazione costituisce uno degli strumenti di base dell'ICEX. L'Istituto dispone di un Centro di Documentazione specializzato in commercio estero e di vari database denominati SIBILA, e fornisce informazioni sul quadro normativo che regola il commercio estero, sulle opportunità commerciali e di investimento nei vari mercati, ed inoltre diffonde informazioni sull'offerta spagnola e organizza giornate informative sui mercati esteri. Il servizio cono-

sciuto come BISE fornisce quotidianamente informazioni selezionate – in base a criteri stabiliti precedentemente dall'impresa – su opportunità commerciali, domande di investimento, gare internazionali, progetti di organismi multilaterali, convocazioni a fiere e notizie rilevanti per l'esportatore. L'eurosportello ICEX-IMPI (*Instituto de la Pequeña y Mediana Empresa*)⁵ offre inoltre agli imprenditori informazioni e consulenze personalizzate sulla regolamentazione, le politiche e i programmi comunitari, ed inoltre offre appoggio nella ricerca di partner.

Consulenza

L'ICEX effettua consulenze in materia di: norme e regolamenti tecnici, packaging e imballaggio, legislazione tecnica ambientale, processi di omologazione, aspetti giuridici e commerciali, forme di investimento all'estero, formalizzazione di contratti esteri e previsioni di rischio contrattuali.

Promozione

L'obiettivo fondamentale delle azioni di promozione è il consolidamento della presenza spagnola all'estero. La politica di promozione è orientata alla diversificazione geografica, e le aree preferenziali sono costituite dai paesi emergenti dell'Asia e dell'America latina oppure da mercati consolidati a reddito elevato come Giappone, Australia, Europa e Stati Uniti. In coordinamento con le Associazioni Settoriali e le imprese è stata sviluppata un'ampia gamma di programmi promozionali che hanno mostrato un'andamento positivo durante gli anni novanta (Tabella 6).

Riguardo ai programmi settoriali, i principali strumenti sono i piani settoriali diretti a mercati specifici; la partecipazione a fiere⁶, la realizzazione di *Expotecnias* – esposizioni a carattere itinerante di prodotti industriali e beni stru-

⁵ L'eurosportello ICEX-IMPI è un'iniziativa comunitaria orientata al sostegno dell'internazionalizzazione delle PMI.

⁶ La partecipazione alle fiere può avvenire in due forme:

- Padiglioni Ufficiali, convocati e gestiti dall'ICEX, normalmente organizzati in mercati difficili
- Partecipazioni in gruppo, in cui le Associazioni Settoriali organizzano la partecipazione collettiva delle imprese del settore in fiere specializzate.

mentali, che in genere mobilitano un importante numero di imprese⁷ – e le missioni commerciali – cioè quegli spostamenti di rappresentanti di associazioni o gruppi imprenditoriali il cui obiettivo è far conoscere i propri prodotti a paesi che non hanno gare internazionali specializzate; nel caso in cui siano gli imprenditori stranieri a recarsi in Spagna per conoscere l'offerta esportabile, tali missioni vengono definite *missioni inverse*.

Riguardo ai programmi specifici per le imprese, il principale strumento è il «piano di impresa» il cui scopo è quello di appoggiare le iniziative individuali delle imprese, in particolare PMI, orientate alla promozione all'estero di beni e servizi (piano di avviamento alla promozione) o allo stabilimento di succursali e filiali all'estero (piano di stabilimento all'estero). Inoltre sono stati supportati i consorzi di esportazione, attraverso un programma che incentiva l'associazione di piccole e medie imprese che si avviano ad esportare puntando su obiettivi simili con una strategia di commercializzazione congiunta. I consorzi possono essere di due tipi: di promozione o di vendita.

L'ICEX incentiva la partecipazione delle imprese anche a progetti internazionali attraverso il Fondo di Aiuto Integrato dei Progetti (*Fondo de Ayuda Integral de Proyectos – FAIP*) costituito per promuovere la partecipazione di imprese di consulenza e ingegneria spagnole alle gare internazionali, attraverso il sostegno alla preparazione, presentazione e follow-up delle offerte tecniche. Uno strumento complementare è il Sostegno alla ricerca di nuovi progetti (*Apoyo a la Prospección e Investigación de Nuevos Proyectos – ASIST*) che copre parte dei costi dei viaggi di ricognizione sulle opportunità di affari. Oltre a questi strumenti l'ICEX mantiene con l'ICO una linea di finanziamento per lo sviluppo di progetti di investimento e la realizzazione di reti commerciali di piccole e medie imprese all'estero, assumendo il 75% del rischio di ogni prestito in forma congiunta, e gestisce dei fondi di consulenza con le principali istituzioni finanziarie multilaterali per il sostegno delle imprese spagnole nei concorsi finanziati da questi organismi.

L'ICEX mantiene una rete estera di sostegno informativo e logistico attraverso gli 85 Uffici Commerciali (OFCOMES) sparsi in tutto il mondo. Inoltre

⁷ Dalla creazione di questo strumento nel 1989 sono state organizzate *Expotecnias* a Oporto (1989), Messico (1991), Casablanca (1992), Buenos Aires (1993), Pechino (1994), Bogotá e Bangkok (1995), Sao Paulo (1996) ed è prevista l'organizzazione della *Expotecnia* 1997 in India.

sono stati creati dei Centri di Promozione Specializzati in vari paesi ⁸ e sono stati aperti centri di affari a Varsavia, Budapest, Messico e Praga per fornire sostegno alle imprese e alle Associazioni Settoriali. Infine l'Istituto ha Antenne a Washington e a Bruxelles, che hanno la funzione stimolare la partecipazione di imprese spagnole in progetti finanziati da organismi multilaterali e Banche di Sviluppo.

2.3 Incentivi agli Investimenti

Cambiamenti nel quadro Normativo

L'evoluzione del quadro normativo che regola gli investimenti diretti è caratterizzata da una doppia asimmetria:

- in primo luogo gli investimenti stranieri in Spagna sono più flessibili di quelli spagnoli all'estero;
- in secondo luogo in entrambi i casi gli investimenti a lungo termine vengono liberalizzati prima di quelli a breve.

Così mentre gli investimenti in entrata vengono accolti sin dal Piano di Stabilizzazione, quelli in uscita vengono liberalizzati solo agli inizi degli anni novanta. Le prime norme sugli investimenti spagnoli diretti all'estero risalgono al 1973, e sono state successivamente emendate da due decreti reali nel 1978 e 1979. Tali decreti costituiscono i primi tentativi di «flessibilizzazione» dei movimenti di capitali e, tra i cambiamenti più significativi, introducono la sostituzione del ferreo sistema di Autorizzazione Amministrativa Previa, con verifiche «a posteriori».

Dopo l'ingresso della Spagna nella CEE la regolamentazione sui movimenti di capitale è stata profondamente modificata. Il primo impulso lo dà la liberalizzazione del controllo sui cambi, nonostante alcuni anni più tardi continuano a persistere alcune restrizioni residuali che colpiscono gli investimenti all'estero. Solo agli inizi degli anni novanta la Spagna avrà una normativa pienamente omologabile a quella degli altri paesi europei. Parallelamente i Piani di Sostegno all'Internazionalizzazione definiscono una serie di misure atte a configurare un ambiente istituzionale di sostegno agli investimenti che si ma-

⁸ Ci sono Centri di promozione negli uffici di Germania, Canada, Stati Uniti, Francia, Italia, Giappone, Olanda e Regno Unito.

nifesta nella conclusione di Accordi di Protezione Reciproca degli Investimenti (APRIS) con vari paesi, e con misure di assicurazione degli investimenti.

Se all'inizio il volume ridotto di IDE viene attribuito ai controlli rigidi che penalizzavano l'esportazione di valuta, con la liberalizzazione dei movimenti di capitale risulta chiaro che tale atonia è dovuta a carenze strutturali del settore estero spagnolo.

COFIDES

La Compagnia Spagnola di Finanziamento per lo Sviluppo (*Compañía Española de Financiación para el Desarrollo – COFIDES*) è una società per azioni statale a capitale misto creata nel 1988 il cui obiettivo è finanziare progetti di investimento produttivi di imprese spagnole in paesi meno sviluppati. Offre un complesso di servizi che coprono i vari aspetti di un progetto; informazioni sulle possibilità di investimento; contatti tra investitori spagnoli e partner locali potenziali; consulenza a progetti di investimento e finanziamento di studi di fattibilità. Per quanto riguarda le opportunità di finanziamento COFIDES dispone di una serie di prodotti finanziari che possono essere combinati in un unico progetto: partecipazioni di minoranza e transitorie, senza impegno nella gestione del progetto e prestiti a medio e lungo termine, occasionalmente con remunerazione legata ai risultati. Inoltre, in qualità di ente intermediario dei programmi dell'UE, COFIDES gestisce l'ottenimento di risorse per i programmi ECIP, JOP, BEI e CDI ⁹ e i prestiti a medio e lungo termine dell'ICO.

COFIDES ha iniziato la sua attività nel 1990 e da allora ha formalizzato impegni finanziari per un valore di 2.450 milioni di pesetas su 38 progetti in 14 paesi differenti. Allo stesso tempo ha mobilitato risorse destinate a 66 progetti in 27 paesi per un valore di 1.115 milioni di pesetas. Tanto le risorse finanziarie proprie che quelle amministrare hanno segnato incrementi annuali significativi. Il volume medio di impegno di COFIDES in ciascun progetto è passato da 28 milioni di pesetas nel 1991 a 124 milioni nel 1995. Parallelamente l'investimento totale medio dei progetti da 240 milioni è passato a 3.900 milioni, mentre la dimensione media delle imprese è raddoppiata, da 60 a 120 dipendenti. Per regione, l'America Latina concentra il 40% del portafoglio.

⁹ Struttura finanziaria di un progetto-tipo finanziato da COFIDES. Capitale: 20% partner spagnolo; 20% partner locale. Capitali o prestiti: 15% COFIDES; 15% UE-BEI-ICO; 20% altri creditori.

glio, seguita da Asia e Africa con circa il 20%, mentre l'Europa dell'Est e gli altri paesi rappresentano il 10%. Per quanto riguarda la distribuzione settoriale vi è una notevole concentrazione (50%) nell'industria manifatturiera. Le attività agroindustriali rappresentano il 33%, mentre i servizi appena il 2% del totale. Tutte le imprese del portafoglio sono produttrici, in maggioranza di nuova creazione (75%) e a capitale misto (70%).

3. Il quadro istituzionale

Lo schema istituzionale della politica economica estera e dei servizi per l'incentivazione dell'internazionalizzazione dell'impresa è composto da molteplici organismi di diverso rango amministrativo, a seconda che siano preposti alla determinazione delle politiche o alla gestione delle stesse.

Organi di decisione della politica economica estera

Il principale organismo intorno al quale si determina la politica economica estera è il Ministero dell'Economia e delle Finanze, in cui si trovano due Segreterie di Stato: la Segreteria di Stato dell'Economia, cui compete la definizione della politica finanziaria, economica e di difesa della concorrenza, e la Segreteria di Stato di Commercio, Turismo e Piccola Impresa, che si occupa specificamente di promuovere l'internazionalizzazione dell'impresa.

La Segreteria di Stato di Commercio, Turismo e Piccola Impresa è composta da varie Direzioni Generali: la Direzione Generale del Commercio Estero, la Direzione Generale di Politica Commerciale e Investimenti all'estero e la Direzione Generale della Politica della Piccola e Media Impresa. Alla Segreteria sono assegnati l'ICEX e l'IMPI.

Alla Direzione Generale di Politica Commerciale e Investimenti all'Estero compete la definizione e il monitoraggio della politica economica estera bilaterale e multilaterale. La Direzione ha nove Sottodirezioni Generali tra cui la S.G. dell'Incentivazione Finanziaria dell'Esportazione, la S.G. della Gestione del Debito Estero e della Valutazione dei Progetti, la S.G. della Politica Commerciale con Iberoamerica e i paesi ACP, la S.G. delle Istituzioni Finanziarie Mul-

tilaterali, la S.G. degli Investimenti all'Estero e la SG. della Gestione delle Transazioni con l'Estero.

Organi di Gestione

L'ICEX, principale gestore delle politiche per l'internazionalizzazione, è un ente pubblico con personalità giuridica. Per lo svolgimento delle sue attività si avvale all'estero della rete degli Uffici Commerciali di Spagna, dipendenti dalla Segreteria di Stato per il Commercio, e dentro il paese della rete delle Direzioni di Commercio Territoriali. Qui l'ICEX si avvale dei Centri d'informazione e Documentazione (CID) che forniscono i loro servizi alle Comunità Autonome. Varie Comunità Autonome hanno creato degli organismi di promozione con mansioni simili a quelle dell'ICEX che si sono dimostrati molto attivi, come nel caso della Catalogna, dei Paesi Baschi e di Valencia. Insieme a questi organismi l'ICEX ha creato una Commissione Interterritoriale di Coordinamento con competenze in materia di promozione.

L'Istituto di Credito Ufficiale (ICO) è l'istituzione finanziaria pubblica. Dalla ristrutturazione, avvenuta nel 1991, si occupa per conto dello Stato dell'incentivazione degli investimenti delle piccole e medie imprese, linea ICEX-ICO, della gestione dei fondi del CARI e del FAD e, come strumento di politica di governo, concede sostegno finanziario ai settori strategici.

La Compagnia di Assicurazione del Credito all'Esportazione Spagnola (CESCE) è una società con partecipazione di maggioranza dello Stato (50,24%), della banca privata (45,4%) e delle compagnie di assicurazione spagnole (4,3%). Fornisce copertura propria del rischio commerciale ed ha la gestione esclusiva dei rischi politici e catastrofici per conto dello Stato.

Ci sono altri organismi dell'Amministrazione Pubblica che fanno attività di promozione all'estero come i Ministeri dell'Economia (e gli enti assegnati allo stesso AENA, i Porti Statali, Renfe ecc.), il Ministero dell'Ambiente, il Ministero dell'Agricoltura e soprattutto il Ministero degli Esteri che indica le direttrici della politica estera spagnola e ha competenza in materia di cooperazione allo sviluppo. L'Agenzia Spagnola di Cooperazione Internazionale (AECI) e la sua rete di Uffici Tecnici di Cooperazione (OTC) collaborano allo sviluppo della partecipazione imprenditoriale spagnola ai concorsi finanziati dalle istituzioni finanziarie multilaterali.

Oltre al settore pubblico, il Consiglio Superiore delle Camere di Commercio con l'appoggio finanziario dell'ICEX ha sviluppato un piano di sostegno all'esportazione, e con i finanziamenti comunitari ha creato un progetto per favorire la partecipazione delle imprese alle gare internazionali. La Confederazione Spagnola delle Organizzazioni Imprenditoriali (CEOE) è un ente attivo nella promozione all'estero e realizza azioni promozionali con l'aiuto dell'ICEX.

4. L'evoluzione del settore estero

L'apertura all'estero determinata dagli impegni internazionali assunti dalla Spagna in materia di liberalizzazione economica, commerciale e finanziaria ha provocato un cambiamento radicale nell'economia del paese, che si ripercuote sui volumi del commercio e degli investimenti all'estero.

4.1 Relazioni Commerciali

Il recente andamento del commercio estero spagnolo presenta tre aspetti particolarmente significativi:

- l'aumento sostenuto della quota di mercato delle esportazioni spagnole nel commercio mondiale, che passa da 0,54 nel 1964 all'1,32 del totale nel 1985, per arrivare all'1,65 circa del totale nel 1995, mantenendo il trend positivo registrato dall'inizio del processo di apertura (Tabella 7);
- il crescente grado di apertura dell'economia (misura in termini di peso dei flussi commerciali – esportazioni più importazioni – sul PIL) che nel 1995 sale a 36% rispetto al 30% del 1985 e allo scarso 16% del 1964, sebbene il valore attuale sia inferiore a quello degli altri paesi comunitari;
- l'andamento favorevole del tasso di copertura che nel 1995 raggiunge l'80% circa, una delle cifre più elevate degli ultimi 30 anni, duplicando praticamente i dati del 1964. Tuttavia continua a persistere il deficit commerciale che ha caratterizzato il settore estero spagnolo.

Le funzioni di esportazione e importazione dei prodotti non energetici offrono un'interpretazione della performance del settore estero spagnolo. Le importazioni mostrano un'alta elasticità – tra 1,6 e 1,8 – rispetto all'anda-

mento del reddito nazionale, mentre al contrario sono meno sensibili alle variazioni dei prezzi dei prodotti importati, avendo in questo caso un'elasticità inferiore all'unità. Tale relazione spiega il comportamento espansivo delle importazioni, che è tipico dei periodi di dinamismo economico interno – in linea peraltro con la composizione delle esportazioni: principalmente materie prime, prodotti semimanifatturati e beni strumentali. Contemporaneamente il basso grado di sostituibilità dei prodotti importati rispetto a quelli offerti dall'industria nazionale rispecchia i limiti tecnologici dell'industria nazionale rispetto alla necessità di modernizzazione dell'apparato produttivo. Per quanto riguarda le esportazioni esse dipendono principalmente dall'andamento del reddito mondiale – con una elasticità che si colloca intorno al 1,8% – mentre sono molto meno sensibili alla variazione dei prezzi, con una elasticità intorno a 1.

L'ingresso nella CEE e la piena integrazione nei progetti dell'Unione Europea hanno dato all'economia spagnola un ruolo internazionale sempre maggiore nell'interscambio di beni e servizi. Nel 1995 il volume del commercio estero spagnolo ha oltrepassato i 25.000 miliardi di pesetas, triplicando in termini nominali i volumi del 1985 (Tabella 8).

L'andamento del commercio nell'ultimo decennio permette di distinguere due periodi marcatamente distinti. La seconda metà degli anni ottanta, in cui scatta il tasso di crescita delle importazioni mentre le esportazioni crescono con un tasso leggermente inferiore alla crescita del commercio mondiale. Durante questo periodo il settore estero spagnolo mostra un comportamento atipico, abbandonando tendenze che sembravano ormai consolidate a causa della concomitanza di una serie di fattori: forte domanda interna, apprezzamento della peseta e smantellamento delle barriere commerciali. Per la prima volta dall'avvio del processo di liberalizzazione, le esportazioni crescono ad un ritmo inferiore rispetto al commercio mondiale e alle importazioni, il che si traduce in un forte incremento del deficit commerciale che raggiunge il 2,7% del PIL nel 1985, e la cifra storica del 6,5% nel 1989. Agli inizi degli anni novanta le esportazioni recuperano il loro dinamismo e crescono ad un tasso che quasi duplica quello del commercio mondiale, mentre le importazioni rallentano e si riducono del 50%, fino a raggiungere un tasso di crescita leggermente superiore a quello del commercio mondiale. Parte di questi cambiamenti è stata causata dalle politiche restrittive della domanda che hanno ridotto la crescita delle importazioni, mentre le esportazioni hanno beneficiato di quattro svalutazioni tra il 1992 e il 1993 e della ripresa dei mercati mondiali. Tali cam-

biamenti hanno permesso di riequilibrare il rapporto deficit commerciale/PIL, che migliora sensibilmente in questo periodo.

Distribuzione geografica e settoriale

Il processo di apertura e la soppressione delle barriere al commercio hanno prodotto cambiamenti sostanziali nella composizione geografica del commercio estero, che si intensificano con l'avanzare del processo di integrazione all'UE (Tabella 9).

Il primo elemento da segnalare è la posizione predominante dell'Area OCSE, e il crescente protagonismo dell'UE come partner commerciale. Nel 1995 è stato destinato all'UE il 71% delle esportazioni, rispetto al 52% del 1985, mentre le importazioni sono passate da 37% nel 1985 al 65% del totale 10 anni più tardi. In ambito OCSE ciò ha significato una perdita di peso relativo dell'interscambio con gli Stati Uniti. Per quanto riguarda l'America Latina la ripresa economica e la liberalizzazione delle importazioni negli anni novanta, insieme ad un'attiva politica di promozione delle esportazioni verso l'area, permettono di recuperare il peso percentuale di questi mercati, che arrivano ad assorbire il 5,2% del totale delle esportazioni. Quanto alle altre aree geografiche si registra la perdita di peso relativo dei paesi OPEC e dell'Europa dell'Est, sia come fornitori che come destinatari di esportazioni.

L'andamento del saldo commerciale relativo e dell'indice di contribuzione al saldo – definiti come rapporto tra il saldo commerciale di ciascun settore, nel primo caso come proporzione del commercio settoriale e nel secondo come scarto rispetto al saldo medio – permette di interpretare l'evoluzione del vantaggio commerciale tra il 1970 e il 1990. In base a questa classificazione gli aspetti più significativi sono:

- in primo luogo gran parte del vantaggio spagnolo gravita su settori di tipo tradizionale – alimentari, bevande, pelle, calzature, mobili e costruzioni navali – che tuttavia hanno diminuito la loro contribuzione al saldo globale dell'industria lungo l'arco di tempo preso in considerazione. In alcuni settori l'impatto è stato così forte che anche quelli con saldo tradizionalmente positivo – come tessile e confezioni – a fine periodo cominciano a mostrare indici negativi (Schema 1);

– svantaggi comparati crescenti mostrano i settori tecnologici – elettronica, comunicazioni, macchine da ufficio, strumentistica di precisione e altre macchine elettriche – e tutti i settori *high-tech*.

Nonostante i saldi negativi, si registra un miglioramento relativo dei settori derivati della chimica industriale e della chimica leggera, incluso il settore farmaceutico, delle macchine meccaniche ed elettriche e di altri settori complessi come costruzioni, aeronautica, ottica e fotografia.

Infine presentano vantaggi comparati crescenti la siderurgia, alcune industrie di base di metalli non ferrosi, la ceramica, il vetro, le macchine per la lavorazione dei metalli e il settore automobilistico.

Negli anni sessanta la Spagna è specializzata quasi esclusivamente nell'industria alimentare e attività *labour-intensive*, mentre accusa forti ritardi su attività *capital-intensive*, economie di scala e innovazioni di prodotto. Tale specializzazione era virtualmente opposta a quella dell'OCSE.

Man mano che il processo di apertura procede, cambiano progressivamente anche la specializzazione settoriale dell'economia spagnola e i vantaggi comparati. In concomitanza con i progressi tecnici e l'industrializzazione, si passa da una specializzazione basata sulla dotazione di risorse – sia naturali che di manodopera – ad una specializzazione basata maggiormente sulla presenza di fattori tecnologici e produttivi particolarmente legati alle economie di scala.

Nonostante ci sia stato un avvicinamento ai parametri commerciali dei paesi sviluppati, restano comunque delle profonde differenze che si manifestano particolarmente nei settori ad alta tecnologia e a strategie concorrenziali complesse.

4.2 *Investimenti*

4.2.1 Investimenti spagnoli all'estero

Nonostante l'andamento positivo registrato dagli *Inversiones Etranjeras Directas* (IED), ossia gli investimenti spagnoli all'estero, il livello qualitativo è scarso e rappresenta in termini relativi appena lo 0,4%-0,6% del PIL. Negli anni '90 il dinamismo degli IED ha permesso di portare la partecipazione della Spagna agli IED totali dell'OCSE dallo 0,8% della seconda metà degli anni

ottanta all'1,4% circa dei primi anni novanta. Ciò nonostante le cifre spagnole sono in valore assoluto 8 volte inferiori a quelle realizzate da Francia, Regno Unito e Germania, e rappresentano circa la terza parte di quelle realizzate dall'Italia. Questi dati indicano lo scarso grado di internazionalizzazione dell'impresa spagnola, che rappresenta una delle carenze strutturali del settore estero.

L'analisi degli investimenti, a cominciare dai progetti verificati e autorizzati dal Ministero delle Finanze,¹⁰ permette di spiegare le principali caratteristiche degli stessi. Riguardo al tipo di operazione le strategie di internazionalizzazione delle imprese si sono realizzate principalmente attraverso l'acquisizione di società straniere, forma che rappresenta circa il 35% degli IED. Questo dato potrebbe essere sottostimato in quanto dietro la costituzione di società – circa il 15% del totale – molte operazioni consistono nella creazione di *holding* che operano come società di comodo in paradisi fiscali, da cui successivamente vengono effettuate acquisizioni in paesi terzi. Emerge il forte peso delle operazioni di aumento di capitale in imprese già partecipate, conseguenza della strategia di consolidamento degli investimenti realizzati precedentemente (Tabella 11).

Distribuzione geografica e settoriale

Il principale destinatario degli IED spagnoli nel periodo 1988-93 è stata l'UE, che ha ricevuto più del 55% degli investimenti, percentuale che sale al 70% se si tiene conto dell'insieme dei paesi dell'OCSE. Il Portogallo è stato il destinatario preferenziale degli ultimi anni, con forti investimenti in particolare nel settore bancario e nel settore elettrico. La vicinanza geografica, la complementarità del tessuto industriale ed il buon adattamento del livello tecnologico spagnolo alle necessità dell'economia portoghese sono stati elementi di attrazione per gli investimenti spagnoli. Anche Francia e Italia sono destinatari importanti, mentre meno significativi sono i flussi verso altri paesi. Va sottolineata la singolarità del caso dell'Olanda, destinataria di grossa parte di IED per il trattamento favorevole riservato alle *holding* e alle società di comodo. Nel resto dei paesi dell'OCSE si distinguono gli Stati Uniti con il 7% del totale nel periodo preso in considerazione, sebbene vi sia una perdita di peso relativo

¹⁰ Va indicato che si tratta di progetti e non investimenti effettivamente realizzati. Peraltro i dati si riferiscono a progetti superiori a 250 milioni di pesetas.

sostenuta. Per quanto riguarda i settori di investimento, essi sono concentrati nell'intermediazione finanziaria, assicurazioni, attività immobiliari e industria alberghiera (Tabella 12).

Fuori dell'OCSE il principale destinatario di IED è l'America Latina, in particolare Argentina, Colombia, Messico, Cile e in misura minore Venezuela. Le ragioni del forte dinamismo di IED spagnoli nella regione sono dovute al processo di privatizzazione in atto e ai forti investimenti di imprese importanti come Iberia e Telefonica, oltre alle principali banche.

Per quanto riguarda gli investimenti nei paesi non industrializzati, si distinguono quelli verso i paesi arabi, Emirati Arabi, Egitto ed in particolare Marocco, paese che potrà beneficiare della dislocazione di alcune industrie. I progetti di investimento nei paesi dell'Europa Orientale rappresentano circa il 2% del totale, a meno di una sottostima dovuta al fatto che parte degli investimenti viene effettuata attraverso società di comodo.

Un'ulteriore peculiarità del basso grado di internazionalizzazione delle imprese spagnole è data dallo scarso numero di attori imprenditoriali che la realizzano; nel 1992 e 1993 circa 50 imprese rappresentavano l'80% del valore totale dei progetti sottoposti a verifica al Ministero delle Finanze. Il resto dei progetti di una certa rilevanza sono stati realizzati, oltre che dagli istituti bancari, anche da imprese a capitale pubblico (Telefonica, Rapsol, Endesa, Iberia).

Più del 30% degli investimenti sono stati effettuati nel settore dell'intermediazione finanziaria e delle assicurazioni. La banca spagnola, in concomitanza con il processo di globalizzazione e di interdipendenza finanziaria, ha stabilito la sua strategia di internazionalizzazione attraverso partecipazioni non maggioritarie e alleanze con istituti stranieri.

Gli investimenti nel settore dei trasporti e delle telecomunicazioni rappresentano poco meno del 5% durante il periodo preso in questione, e sono operazioni di Iberica e Telefonica in Argentina, Cile e Venezuela, che rientrano in una strategia di consolidamento nella regione mediante l'acquisizione di imprese in via di privatizzazione.

Il quadro sugli investimenti nel settore dei servizi si completa con gli IED indirizzati alla realizzazione di reti commerciali. Le cifre, appena il 5% del totale, rispecchiano la scarsa utilizzazione di reti proprie da parte delle imprese spagnole.

Gli IED in attività industriali rappresentano più del 20% del totale, ed in essi si distinguono gli investimenti realizzati dalla Repsol nell'industria estrattiva. Si distingue anche la crescente presenza delle imprese spagnole nel settore dei servizi pubblici, come la produzione e distribuzione di elettricità (Argentina e Perù) e gas (Argentina), gli investimenti nel settore editoriale in America Latina e nel settore agroalimentare in UE, Stati Uniti e America Latina.

4.2.2 Investimenti Diretti Esteri in Spagna

I primi investimenti diretti esteri in entrata (*Inversiones Directa Extranjera* – IDE) in Spagna sono stati fatti negli anni sessanta, contemporaneamente al Piano di Stabilizzazione e ad una legislazione che cercava di attrarre capitali stranieri da integrare al risparmio nazionale. Nel periodo 1969-72 si ha così un flusso sostenuto di investimenti diretti in settori chiave dello sviluppo, provenienti principalmente da imprese americane, leader incontrastate degli IDE di allora. Dopo un calo tra il 1973 e il 1977, coincidente con la crisi internazionale e la transizione politica, gli IDE assumono di nuovo un andamento crescente raggiungendo i 200 mila milioni di pesetas nel 1985, praticamente triplicando in termini reali il minimo registrato 10 anni prima.

L'ingresso nella CEE segna una fase indubbiamente espansiva degli IDE, che raggiungono il massimo storico di 1,1 mila miliardi nel 1990. Successivamente si ha un forte calo fino al 1994, dove si registra un certo recupero¹¹. Ciononostante il tasso di crescita degli IDE in Spagna appare più dinamico di quello mondiale totale, ciò ha permesso alla Spagna di migliorare costantemente la sua posizione relativa come paese destinatario di investimenti. Se infatti nel 1985 essa riceveva il 3,7% degli IDE mondiali, a fine decennio ne assorbe il 5,2%. Nonostante il calo di IDE in termini assoluti nei primi anni novanta, gli investimenti hanno continuato ad aumentare fino a raggiungere il 7% del totale mondiale.

L'importanza degli IDE è confermata dal paragone con l'investimento domestico. Se all'inizio degli anni settanta gli IDE rappresentano il 2% della Formazione di Capitale Lorda (*Formaciòn Bruta de Capital* – FBC), all'inizio degli anni novanta hanno raggiunto il 9%. Nel contesto internazionale ciò ha

¹¹ I cicli degli IDE in Spagna si adattano pienamente all'andamento degli investimenti a livello globale.

significato il passaggio della Spagna da un livello medio-basso ad un livello più alto, superando la media europea di tre punti percentuali.

Comparando i flussi di IED e IDE possiamo concludere che la Spagna è soprattutto un paese destinatario di investimenti diretti.

Distribuzione settoriale

Dal Piano di Stabilizzazione la distribuzione settoriale degli IDE registra dei cambiamenti importanti.

Il periodo 1960-79 è caratterizzato dalla predominanza dell'industria manifatturiera che riceve il 76% degli investimenti totali, mentre ai servizi va solo il 22%. Stessa situazione si mantiene nel periodo 1980-85 con il 62% di IDE realizzati nell'industria manifatturiera e 33% nei servizi.

La fase di forte espansione di IDE inizia con l'ingresso della Spagna nella CEE ed è accompagnata da una diversa distribuzione settoriale. I servizi – in particolare istituti di intermediazione finanziaria e assicurazioni – assumono maggiore importanza, e ricevono il 55% degli investimenti nel periodo 1986-90, mentre all'industria va il 43%.

Con il calo dei volumi di IDE ad inizi novanta si ha un nuovo cambiamento di tendenza, con il settore secondario che riacquista importanza e passa dal 31% di IDE nel 1991 al 65% del 1994, mentre il terziario subisce una riduzione dal 61% al 34%. Tale andamento sembra confermare la maggiore continuità dei flussi di IDE nel settore industriale, caratterizzati da crescite meno eclatanti e maggiore stabilità. Al contrario gli investimenti nel settore dei servizi appaiono più instabili e legati alle fasi espansive e recessive degli IDE.

Per quanto riguarda l'origine geografica dei flussi di IDE, due sono gli aspetti maggiormente rilevanti. In primo luogo il predominio quasi assoluto degli investimenti provenienti dai paesi OCSE, che nel ventennio 1960-80 sono l'area di origine del 95% di IDE. Da allora tale percentuale oscilla tra il 76% e il 72% del totale. In secondo luogo la crescente importanza della UE che è passata dal 42% di IDE nel periodo 1980-85 al 60% nel quinquennio successivo, e al 63% nel 1990-94, fondamentalmente a spese degli Stati Uniti.

4.3 Aiuto Pubblico allo Sviluppo

Nell'evoluzione dell'Aiuto Pubblico allo Sviluppo (*Ayuda Oficial al Desarrollo* – AOD) emergono le caratteristiche proprie di un'attività di recente consolidamento sia dal punto di vista istituzionale che di bilancio: risorse iniziali limitate, forte variabilità delle cifre stanziare e cambiamenti nella composizione dell'aiuto.

Bisogna distinguere tre fasi nell'andamento delle cifre aggregate dell'AOD negli ultimi quindici anni (Tabella 13). Nella prima fase, che arriva fino al 1988, lo sforzo ha un andamento incerto: di fatto le risorse utilizzate nei primi due anni del decennio vengono recuperate solo alla fine, dopo aver sofferto un calo decisivo nel 1983 e una stagnazione prolungata negli anni successivi. Dal 1988 si apre una seconda fase caratterizzata da un'espansione accelerata delle risorse destinate agli aiuti, con volumi che triplicano quelli del periodo precedente. La tendenza al rialzo si mantiene fino al 1992, anno in cui viene raggiunto il volume massimo di AOD, 200.000 milioni di pesetas. Da questo momento l'AOD subisce una flessione e si entra in una terza fase di relativa stagnazione caratterizzata da un calo che nel 1995, ultimo anno di cui si dispone di stime ufficiali, scende intorno ai 170.000 milioni di pesetas.

Il coefficiente espresso dal rapporto AOD/PIL segue un andamento analogo. Il periodo inizia con coefficienti modesti che si stabilizzano intorno allo 0,13% nei primi anni ottanta; successivamente e conseguentemente al calo del 1983, la percentuale di aiuto scende al di sotto dello 0,10%; dal 1989 vi è una crescita accelerata del coefficiente fino allo 0,28% del 1993 e 1994; nell'ultimo anno di cui si dispongono dati scende a 0,24% in linea con il trend recessivo che sembra colpire tutti i donatori.

Per quanto riguarda la composizione dell'aiuto, il dato che emerge è l'elevata variabilità del peso relativo delle diverse modalità. La rapida crescita dei volumi di AOD spagnolo sembra indotta da vari fattori: l'ampliamento degli impegni internazionali prima e l'appoggio più deciso all'internazionalizzazione poi causano un notevole cambiamento nel peso relativo delle diverse componenti dell'aiuto. Bisogna tuttavia considerare anche altri elementi che, con una certa stabilità, hanno caratterizzato l'AOD spagnolo:

- lo scarso peso che tradizionalmente ha avuto la cooperazione bilaterale non rimborsabile – costituita da aiuti alimentari, aiuti di emergenza, assistenza tecnica e sovvenzioni a ONG – con una percentuale che oscilla tra il 15% e

il 20% del totale di AOD. Questa è giustamente la modalità che coinvolge in maniera più attiva e diretta il paese donante, rendendolo partecipe della gestione dell'aiuto e della composizione di progetti e programmi che vanno sviluppati nel paese beneficiario;

- la straordinaria importanza dell'autofinanziamento o cooperazione bilaterale rimborsabile (crediti FAD) che ha assorbito circa il 45% dell'AOD spagnolo e che ha avuto effetti distorsivi, sia snaturando gli obiettivi dell'aiuto sia rendendo la cooperazione spagnola tra le più onerose per i paesi beneficiari. Infine ha ostacolato la selezione di beneficiari adeguati, facendo preferire ai paesi più poveri quelli a reddito intermedio.

La cooperazione multilaterale, compresa quella comunitaria, ha mobilitato dalla fine degli anni ottanta circa il 30% delle risorse, sebbene sia stata motivata dagli impegni assunti dalla Spagna in seguito all'integrazione alla CEE.

La destinazione degli aiuti ha avuto due aree geografiche preferenziali, l'America Latina e la Guinea Equatoriale. Tale specializzazione è dovuta alle scelte di politica estera della Spagna. La Guinea Equatoriale è l'unico paese africano ad aver mantenuto solidi legami con la Spagna dopo l'indipendenza, mentre l'America Latina costituisce un punto di riferimento permanente per la politica estera spagnola. Con l'avanzare degli anni Novanta e soprattutto con l'ingresso nella CEE la Spagna si vede obbligata a diversificare la distribuzione degli aiuti internazionali ad altre regioni come il Nord Africa – per l'interesse strategico dell'area – , le Filippine – antica colonia -, Guinea e Mozambico – paesi africani che mostrano maggiore vicinanza linguistica e culturale – ed infine Cina ed altri paesi dell'Asia per l'interesse commerciale suscitato da questi mercati emergenti. Nonostante ciò la Spagna continua a concentrare le attività di cooperazione nell'area latinoamericana dove indirizza il 60% della cooperazione bilaterale, mentre il Nord Africa riceve il 15% delle risorse, alcuni paesi asiatici il 15% e i paesi dell'Africa Subsahariana un esiguo 10%.

L'intenso sforzo effettuato dalla Spagna in appena 20 anni per dotarsi di un sistema di cooperazione allo sviluppo conforme agli standard internazionali ha dato origine anche a distorsioni. È il caso del peso acquistato negli ultimi dieci anni dai crediti di aiuto del Fondo di Aiuto allo Sviluppo all'interno dell'AOD, una distorsione che dovrà essere corretta nei prossimi anni. In pri-

mo luogo perché l'importanza da essi assunta è in parte congiunturale, nel senso che sono stati il prodotto dell'asimmetria tra il ritmo delle concessioni e quello dei corrispondenti ammortamenti. Con l'avanzare della maturazione dei crediti concessi anche il peso di questi nell'AOD tende a ridursi, ma a ridurre il peso del FAD ha contribuito anche il recente accordo dell'OCSE – il «pacchetto di Helsinki» – che ha stabilito una regolamentazione più restrittiva per la concessione di questa forma di credito e per i paesi potenzialmente beneficiari. Questa normativa colpisce molto direttamente la Spagna, in quanto esclude dal gruppo degli eleggibili alcuni paesi latinoamericani in passato principali destinatari di crediti FAD, e cioè Messico, Cile, Uruguay e Venezuela. Tali misure hanno causato un riorientamento della concessione dei crediti ad altre aree di interesse strategico per la politica estera spagnola, come il Nord Africa – Marocco, Tunisia, Algeria – e soprattutto alcuni paesi del Sud-Est asiatico come Cina, Indonesia e Filippine.

D'altra parte c'è un interesse sempre più evidente dell'amministrazione pubblica spagnola per un utilizzo più intenso di meccanismi multilaterali e per una presenza più forte delle imprese spagnole in progetti finanziati dalle istituzioni finanziarie multilaterali. Le misure presentate – e cioè incentivazione alla presenza di funzionari ed esperti spagnoli negli organi di gestione delle istituzioni finanziarie multilaterali, potenziamento dei fondi di consulenza delle principali banche multilaterali e, più di recente, la creazione di un Fondo per gli Studi di Fattibilità (*Fondo de Estudio de Viabilidad* – FEV)¹² per conto del FAD – sono strumenti che intendono fornire alle imprese spagnole un'esperienza internazionale e assicurare loro un ruolo rilevante all'origine dei progetti.

5. I soggetti imprenditoriali ¹³

La competitività di una economia e la sua capacità di esportazione sono determinate dall'integrazione di due tipi di vantaggi: da un lato le capacità generiche del paese – come la dotazione dei fattori, i costi, il livello tecnologico – che incidono sulle condizioni di redditività e sui vantaggi comparati di

¹² Il FEV ha 10.000 milioni di pesetas in dotazione dal FAD. Attualmente ha effettuato solo il cofinanziamento di un progetto con le Nazioni Unite.

¹³ Si veda Alonso J. A. e Donoso (1994).

determinate industrie e dall'altro le capacità del tessuto imprenditoriale, a cui spetta convertire i vantaggi comparati paese in vantaggi competitivi.

Il presente paragrafo offre un quadro sulle caratteristiche del tessuto imprenditoriale e dell'impresa esportatrice spagnola, basato su informazioni tratte da un'indagine dell'ICEX su 2.264 imprese esportatrici distribuite su tutto il paese. Nella classificazione di Alonso, l'analisi dell'impresa esportatrice spagnola è incentrata sui limiti strutturali e sulle debolezze interne dell'impresa (Schema 2), e gli aspetti maggiormente significativi sono:

Le ridotte dimensioni delle imprese

Agli inizi degli anni novanta circa il 99,6% delle imprese spagnole contava meno di 100 dipendenti, dato che non si discostava significativamente da quello riscontrato in altri paesi europei. Tuttavia la specificità del caso spagnolo è dovuta ad una maggiore incidenza della piccola impresa sull'occupazione (le microimprese della UE occupano un quarto della manodopera, mentre la Spagna supera il 41%) e al ruolo minore svolto dalle grandi imprese (nella UE occupano il 28% dei lavoratori mentre in Spagna solo l'8%) (Tabella 14). Il lungo processo di industrializzazione basato su un mercato di nicchia, unito ad un mercato nazionale protetto spiegano la proliferazione delle piccole e micro-imprese, un elemento caratteristico della base produttiva spagnola.

Anche se non è empiricamente dimostrato che la dimensione è un impedimento per intraprendere con successo l'attività di esportazione, è pur vero che essa comporta una serie di limitazioni in termini umani, tecnici e finanziari che rendono difficile andare all'estero.

In Spagna solo il 30% delle imprese fanno attività di esportazione, una percentuale molto bassa rispetto agli altri paesi. Un elemento fondamentale è la bassa capacità di esportazione delle piccole imprese. Il confronto con l'Italia, paese con caratteristiche relativamente simili, rivela in effetti che mentre la propensione all'esportazione delle imprese con più di 500 dipendenti è quasi uguale (90% in Italia; 87% in Spagna) per quelle con meno di 25 dipendenti la probabilità di esportare è per l'80% più elevata in Italia che in Spagna (34% rispetto al 18%).

Altro elemento importante è l'eterogeneità degli esportatori e l'elevata concentrazione delle esportazioni in poche imprese. In base ad uno studio

realizzato all'inizio degli anni novanta 100 imprese concentravano il 44% delle vendite all'estero, e gli otto principali esportatori costituivano il 20% delle esportazioni. All'altro estremo le imprese con esportazioni inferiori a 10 milioni di pesetas rappresentavano il 67% del corpo esportatore, ma le vendite raggiungevano appena l'1% del totale.

In base al sondaggio dell'ICEX i settori che esportano di più sono: agricoltura, pelle, calzature, polpa e pasta per carta, automobili, altri veicoli e macchine meccaniche; i settori che esportano meno sono: confezioni, carta lavorata, chimica leggera e farmacia, gomma e plastica, elettronica e comunicazioni.

Le carenze organizzative

L'analisi dell'organizzazione aziendale delle imprese esportatrici generalmente rivela delle strutture troppo deboli e semplici per aggredire i mercati esteri. Oltre ad avere dimensioni ridotte, circa il 50% delle imprese esportatrici manca anche di un dipartimento o di un'unità specifica per le attività all'estero; per di più la metà non crede sia necessario crearne. In base allo studio dell'ICEX la soglia critica per la creazione di un dipartimento di commercio estero è di circa 50 dipendenti e un volume di esportazione che si aggira intorno ai 200 milioni di pesetas.

L'analisi delle strategie di stabilimento all'estero offre un ulteriore esempio dello scarso impegno delle imprese nelle attività di esportazione: appena il 5% ha impianti in paesi stranieri, mentre il 22% utilizza reti commerciali proprie nei mercati esteri. Anche le modalità che comportano rischi minori, come gli accordi tra imprese, sono utilizzati solo dal 26% delle imprese esportatrici, mentre chi esporta di più sono quelle che contano tra i 100 e i 500 dipendenti.

Scarso impegno nei mercati esteri

La maggioranza delle imprese esportatrici si muove, con maggiore o minore improvvisazione, in funzione di quello che richiede il mercato estero, senza una riflessione strategica a monte. Gli studi a riguardo rivelano che nel 75% dei casi l'esportazione è consistita in una risposta ad una concreta richiesta precedente. D'altra parte solo il 25% delle imprese segue una strategia di esportazione, il che conferma la scarsa considerazione strategica che per le imprese hanno le operazioni internazionali.

A riprova di quanto detto sopra solo il 22% delle imprese consultate fa attività di promozione in modo massiccio nei mercati esteri. All'impegno su tali mercati infatti deve necessariamente seguire un'azione di marketing, terreno sul quale le imprese spagnole hanno mostrato un forte ritardo rispetto ai concorrenti comunitari.

L'elevato tasso di rotazione degli esportatori ne è ulteriore conferma: delle 92.000 e più imprese registrate come esportatrici nel periodo che va dal 1985 al 1992 solo il 19% dichiarava di esserlo in maniera continuativa e le loro vendite rappresentavano circa il 90% delle esportazioni.

Atteggiamenti e capacità inadeguate

Gli atteggiamenti e le capacità del *management* sono ulteriori fattori di condizionamento all'internazionalizzazione dell'impresa. In questo senso gli studi hanno rivelato carenze non trascurabili in materia di formazione, lingua, preparazione economica specifica o qualifica in Commercio e Marketing Internazionale.

La maggioranza delle imprese consultate (83%) vende gli stessi prodotti sia dentro che fuori della Spagna e nei pochi casi in cui ciò non avviene si tratta per la maggior parte (66%) di risposte a richieste specifiche del mercato o della legislazione. Stessa cosa succede con i marchi commerciali, la cui funzione di elemento differenziatore non riceve la dovuta attenzione, poiché la maggioranza delle imprese opera con lo stesso marchio sia all'interno del paese che all'estero.

In base a quanto risulta dall'indagine, il principale terreno di concorrenza dell'impresa spagnola è l'Unione Europea, essendo un paese comunitario il concorrente principale per il 73% delle imprese consultate. In primo luogo viene l'Italia, seguita dalla Francia e dalla Germania, mentre fuori dell'Unione Europea i principali concorrenti sono Stati Uniti e Giappone.

Confrontate con la media delle imprese domestiche, le imprese a capitale straniero hanno dimensioni maggiori, livelli di produttività superiori, un maggior numero di attività nell'area tecnologica, personale più qualificato, e un maggiore grado di apertura all'estero. Agli inizi degli anni novanta il livello di penetrazione del capitale straniero si aggirava intorno al 30% delle immobilizzazioni materiali nette delle imprese. I flussi erano maggiori nei settori ca-

ratterizzati da un alto livello di internazionalizzazione e molto minori nei settori di produzione di beni di consumo tradizionali. Conformemente alle loro dimensioni queste imprese hanno un'organizzazione solida e complessa che, in due terzi dei casi, prevede un dipartimento specifico destinato alle operazioni di commercio estero. In ogni caso la maggiore competitività delle imprese partecipate deriva fundamentalmente dalla superiorità tecnologica e dalla capacità di innovazione del prodotto, dei processi e delle tecniche di gestione.

In base a quanto visto sopra si possono indicare due conseguenze fondamentali derivanti dalla debolezza dell'impresa spagnola nei mercati esteri: la prima è la *bassa probabilità di esportazione*, legata principalmente alle dimensioni dell'impresa; la seconda è l'*instabilità dell'esportazione*, legata maggiormente agli atteggiamenti, ai limiti e alle considerazioni strategiche con cui le imprese approcciano ai mercati stranieri.

6. I piani e le politiche di sostegno all'internazionalizzazione

Il processo di globalizzazione e di apertura dell'economia è una sfida particolarmente difficile per un paese come la Spagna, con un'industrializzazione incentrata sul mercato interno. A ciò si aggiunge la bassa propensione all'esportazione e l'elevata irregolarità e instabilità delle esportazioni derivanti dalle dimensioni ridotte dell'impresa, dalla fragilità organizzativa e dalle deficienze di atteggiamento e capacità di gestione del management.

Sulla base dell'analisi fatta nelle pagine precedenti è possibile indicare come obiettivi di riferimento per qualsiasi programma di sostegno esterno all'impresa, cinque obiettivi di carattere specifico e due di tipo orizzontale¹⁴:

- l'incremento della propensione all'esportazione, coinvolgendo un numero maggiore di imprese tra quelle a vocazione internazionale;
- rafforzare la stabilità dell'esportazione delle imprese già esportatrici, facendo in modo che non vi sia occasionalità;
- potenziare ulteriormente la propensione all'esportazione delle imprese che già hanno intrapreso il processo di internazionalizzazione;

¹⁴ Questa classificazione corrisponde a quella realizzata da Alonso/Donoso.

- adeguare l'organizzazione alle esigenze delle operazioni internazionali;
- promuovere un cambiamento di atteggiamento e di capacità del *management*, favorendo la formazione in tutti gli aspetti relativi alle attività internazionali.

Oltre a questi esistono due obiettivi di carattere orizzontale che, oltre a motivare programmi specifici dovranno ispirare le azioni di promozione nel complesso:

- si dovrà prestare speciale attenzione alle PMI, in particolare a quelle di dimensioni più piccole per l'importanza che esse rivestono nell'ambiente imprenditoriale spagnolo;
- le azioni dovranno allo stesso tempo puntare a rafforzare un'immagine-paese coerente, in modo tale da rinvigorire la competitività dell'impresa spagnola nei settori più dinamici e complessi.

Gli impegni internazionali assunti dalla Spagna e i cambiamenti operati nel sistema delle relazioni commerciali e finanziarie con l'estero hanno posto delle condizioni all'utilizzo dei diversi strumenti finanziari. Queste hanno imposto la riformulazione delle strategie di sostegno all'internazionalizzazione che, fino all'ingresso nella CEE, consistevano principalmente nell'utilizzo intensivo degli strumenti di tipo finanziario. La crescita d'importanza di mercati sviluppati per i quali non era possibile utilizzare strumenti di incentivazione finanziaria, così come le limitazioni all'eleggibilità come beneficiari di crediti di aiuto di molti clienti tradizionali a più alto livello di reddito dell'America Latina, hanno favorito l'introduzione di strumenti alternativi e il progressivo sviluppo di attività di promozione. Parallelamente, il crescente interesse per i mercati emergenti del Sud-Est asiatico – specialmente la Cina – con i quali la Spagna non ha una tradizione commerciale, ha dato luogo ad una penetrazione caratterizzata quasi esclusivamente da vendita di beni e servizi legata, e concessione di crediti di aiuto legati.

In questo contesto i vari piani di sostegno all'internazionalizzazione hanno in comune una filosofia orientata a rafforzare la presenza delle imprese che già esportano, a potenziare la propensione all'esportazione mediante strumenti di sostegno alle PMI e nell'insieme a creare un'immagine-paese più moderna ed in linea con le potenzialità dell'esportazione spagnola.

L'obiettivo di creare un'attiva politica promozionale, di stimolo e proiezione verso l'estero dell'impresa spagnola ha preso corpo attraverso quattro grandi programmi:

- il Piano di Incentivazione dell'Esportazione del 1987, con il quale viene ridefinita la politica e gli strumenti pubblici di sostegno all'internazionalizzazione. Piani e Misure successive perfezionano il Piano e ampliano la gamma e la portata dei diversi programmi;
- il Piano di Sostegno all'Internazionalizzazione dell'Impresa Spagnola del 1992;
- le Misure di Sostegno all'Attività Estera delle Imprese Spagnole del 1994, introducono una serie di misure per una maggiore efficacia della politica pubblica verso l'internazionalizzazione;
- tali misure procedono in linea con il Piano di Incentivazione del 1987 ampliando gli strumenti preesistenti e sviluppandone di nuovi.

Infine nel 1997 viene stabilito un nuovo gruppo di 90 azioni indirizzate alla promozione commerciale, all'assistenza all'esportatore, alla regolamentazione sul commercio internazionale, all'apertura di mercati in paesi terzi, all'incentivazione finanziaria e al finanziamento internazionale (nell'Annesso 1 viene presentato un riepilogo di dette misure). Il complesso delle misure riprende le proposte avanzate dagli specialisti e da varie associazioni di settore e pone particolare attenzione al sostegno alle PMI, per le quali vengono previsti miglioramenti fiscali e finanziari.

Buona parte delle misure sono di tipo generale, orientate allo sviluppo di nuovi strumenti e al consolidamento di quelli già esistenti, a vantaggio delle imprese esportatrici. Tutti i Piani mirano allo sviluppo e al consolidamento dell'apparato istituzionale di sostegno, ampliando gli strumenti e il coordinamento tra le diverse istituzioni coinvolte – l'Amministrazione Centrale, quella Autonoma, le Camere di Commercio e le Associazioni degli Esportatori – cercando in definitiva una maggiore efficienza del sistema di sostegno pubblico all'internazionalizzazione. Su questa linea si iscrive anche il potenziamento e la riforma degli Uffici Commerciali, con l'adeguamento della rete esistente alla crescente domanda di servizi da parte delle imprese, e con progetti di apertura di nuovi Uffici in mercati emergenti non tradizionali.

Nell'ambito del sostegno di tipo generico, i Piani hanno perfezionato il sistema di promozione mediante il potenziamento e lo sviluppo di una serie di strumenti orizzontali quali il rafforzamento del programma di fiere e missioni, l'impulso alla creazione di consorzi, il lancio di Piani Paese Integrali, la creazione di Centri d'Affari o programmi d'impresa.

Parallelamente i vari Piani hanno approfondito lo sviluppo di strumenti di tipo settoriale flessibilizzando i piani settoriali e sviluppando sostegni specifici per i prodotti agroalimentari, i beni di consumo e i beni strumentali e tecnologici (*Expotecnias*).

Per quanto riguarda l'aspetto finanziario, le misure sono state orientate da un lato all'adeguamento delle modalità di credito alla normativa comunitaria e dall'altro alla predisposizione di una gamma flessibile di strumenti per la penetrazione in determinati mercati. Per l'Assicurazione del Credito il CESCE ha aumentato progressivamente la copertura e i limiti massimi di contrattazione.

L'investimento diretto e lo stabilimento delle imprese all'estero, uno degli aspetti più critici dell'apertura all'estero, è oggetto di speciale attenzione nei vari piani di incentivazione all'internazionalizzazione dell'impresa. Tali sostegni si compongono di una serie di misure complementari che vanno dall'informazione sulle opportunità di investimento a piani di stabilimento appoggiati dell'ICEX, misure finanziarie, fiscali e assicurative.

Un altro aspetto da segnalare è la preferenzialità dell'azione pubblica per l'internazionalizzazione delle PMI, principali destinatarie dei sostegni promozionali, finanziari – con linee di credito specifiche o facilitazioni d'accesso all'assicurazione del credito – e fiscali, oltre che principali beneficiarie delle attività di informazione e consulenza dell'ICEX.

Nello stesso tempo le PMI hanno beneficiato di altre iniziative istituzionali di sostegno alla presenza nei mercati esteri, tra cui programmi avviati dall'IMPI. A riguardo può essere citato il Programma di Azioni Collettive, destinato a procurare capitali, le misure per il miglioramento della competitività e quelle per la promozione degli accordi tra imprese.

7. Nuovi orientamenti della politica economica estera

La nuova amministrazione spagnola ha avviato una serie di misure atte a favorire una più attiva presenza dell'impresa e degli investimenti spagnoli all'estero. Nonostante i nuovi orientamenti siano animati dallo stesso spirito dei precedenti, si cerca ugualmente di insistere su tre aspetti differenti¹⁵:

- 1) Politica commerciale di carattere più offensivo
- 2) Accesso più facile ai finanziamenti internazionali
- 3) Cambiamento nell'importanza degli strumenti di sostegno. La promozione commerciale e l'assistenza all'esportatore.

Questi tre obiettivi daranno luogo ad azioni concrete, che saranno sviluppate alcune immediatamente, altre tra sei mesi e l'ultimo gruppo prima della fine di quest'anno.

7.1 Politica commerciale di carattere più offensivo

Il carattere liberale della politica commerciale comune rende necessario lo sviluppo di una politica commerciale di carattere offensivo, tale da compensare lo sforzo liberalizzatore intrapreso attraverso un migliore accesso ai mercati dei paesi terzi. Le negoziazioni commerciali dell'Unione Europea generano un quadro di concessioni e diritti che una politica commerciale offensiva deve far valere, sia nella rimozione delle barriere commerciali sia nell'adempimento delle regole del commercio internazionale. Le proposte di attuazione che si cerca di avviare sono le seguenti:

Sul piano nazionale si cerca di ottenere un miglioramento dei flussi di informazione tra l'Amministrazione e il settore esportatore, specialmente in materia di procedure di gestione della difesa commerciale e di potenziamento dei meccanismi di diffusione delle informazioni tecniche e della regolamentazione sul commercio estero. È prevista l'elaborazione di una serie di programmi:

¹⁵ Questi nuovi orientamenti sono stati presentati in occasione delle Giornate dell'Esportazione tenutesi il 15 e 16 gennaio 1997 e organizzate dalla Segreteria di Stato di Commercio, Turismo e PMI con partecipazione dell'Amministrazione, dei settori, delle associazioni e delle imprese.

- programma di valutazione degli accordi commerciali dell'Unione Europea e di apertura dei mercati terzi;
- programma di rimozione delle barriere tecniche al commercio, per rendere più efficace l'informazione e monitorare le lagnanze;
- programma di difesa dei diritti riconosciuti all'interno del quadro normativo del commercio internazionale attraverso un migliore accesso delle imprese alle procedure di soluzione delle controversie in ambito OMC; la creazione di un fondo finanziario per le spese giuridiche e la modifica dell'attuale normativa comunitaria *antidumping* considerata di competenza del Consiglio e non della Commissione, per il fatto di entrare in valutazioni di carattere politico.

7.2 Accesso più facile ai finanziamenti internazionali

L'accesso ai finanziamenti internazionali è una variabile significativa come componente dei costi e come condizionante della competitività. Da un punto di vista globale l'investimento all'estero va unito all'esportazione per il fatto che qualsiasi misura di incentivazione finanziaria considera entrambe le prospettive complessivamente. Viene stabilita una serie di misure:

Nell'ambito degli strumenti classici dell'esportazione mediante un Accordo CARI-Marco tra l'ICO e ciascuna banca; l'applicazione del CARI ad operazioni a meno di due anni; una maggiore flessibilità nei criteri di applicazione del Fondo di Aiuto allo Sviluppo (FAD) e un miglioramento dell'intervento del CESCE attraverso la revisione delle polizze, delle tariffe dei premi e la realizzazione di nuovi prodotti più adatti alla domanda dell'esportatore.

Per gli investimenti si cerca di ottenere il Trattamento attivo del debito e del coinvestimento; l'ampliamento degli Accordi di Protezione Reciproca degli Investimenti (APRI) e CDI al maggior numero possibile di paesi; l'incentivazione della partecipazione di COFIDES in progetti di investimento di PMI spagnole nei PVS e la promozione e modificazione della polizza di investimento del CESCE e la partecipazione nella copertura di «*project financing*» (BOT, BOO...).

Riguardo alla partecipazione spagnola nei fondi e nelle istituzioni multilaterali, si tenta di adeguare la struttura amministrativa spagnola all'estero

(Uffici Commerciali) e nella propria Amministrazione attraverso la creazione di dipartimenti specializzati in progetti multilaterali; l'aumento delle dotazioni di «*trust-funds*»; l'uso del FAD per cofinanziare progetti multilaterali e il potenziamento delle nomine di esperti spagnoli negli organismi internazionali.

7.3 Potenziamento delle misure di promozione commerciale e di assistenza all'esportatore

Gli obiettivi di base di queste misure sono l'ampliamento della base di imprese esportatrici, la diversificazione geografica dei paesi destinatari di esportazioni (specialmente nei mercati emergenti) e il consolidamento nei mercati tradizionali. Si cerca di porre particolare attenzione al miglioramento dell'intervento dell'ICEX:

- potenziamento dei servizi di informazione attraverso l'adeguamento alle nuove tecnologie e la fornitura di informazioni attendibili e aggiornate, accessibili e adatte alle dimensioni e alle esigenze dell'impresa. Creazione di base dati di specialisti in commercio estero e strumenti di informazione per le imprese straniere (BISE inverso);
- la politica di promozione mantiene gli strumenti classici (assistenza alle fiere, Expotecnia e realizzazione di Expoconsumo, creazione di consorzi di vendita e missioni commerciali inverse). Si insiste sullo sviluppo di un'immagine positiva del paese, delle imprese e dei prodotti e servizi spagnoli, attraverso una politica di promozione commerciale dei marchi e della tecnologia complementare al lavoro realizzato dall'impresa;
- integrazione e coordinamento di tutti gli interventi in un unico Piano Settoriale per ogni settore, che fornirà un sostegno di carattere temporale. Per le innovazioni dei piani di impresa si rende necessaria una segmentazione per tipi di impresa (non esportatrice, esportatrice abituale e leader di esportazione nel settore) con sostegni diretti tanto all'avviamento all'esportazione che allo stabilimento all'estero;
- sono previste anche una serie di modifiche della struttura all'estero (Uffici Commerciali, Centri d'Affari e Centri di Promozione) basate su un'impostazione più imprenditoriale e commerciale e sull'adeguamento dell'ubicazione e dei servizi alle esigenze manifestate dalle imprese e dalle associazioni settoriali. Si raccomanda di mantenere e rafforzare i meccanismi di so-

stegno che già esistono per la preparazione di offerte (FAIP, ASIST, FEV), di rafforzare le «antenne ICEX a Bruxelles e a Washington» e di potenziare la creazione di fondi generali di finanziamento di studi, ed in particolare di «Fondi di Consulenza» concordati con gli Organismi Internazionali, e un maggiore coordinamento con il resto degli organismi dell'Amministrazione pubblica.

Quanto alla cooperazione imprenditoriale si deve continuare a promuovere la politica degli accordi tra imprese spagnole e partner stranieri per la costituzione di imprese miste o joint ventures industriali, tecnologiche, finanziarie o commerciali (Fori di Cooperazione imprenditoriale). A COFIDES è richiesta una maggiore flessibilità nei criteri di concessione dei prestiti e una riserva di parte dei suoi fondi da destinare al finanziamento di progetti di imprese miste ad alta redditività economica e sociale.

Tabelle

Tabella 1

Investimenti bancari 1990-1996 (milioni di pesetas)

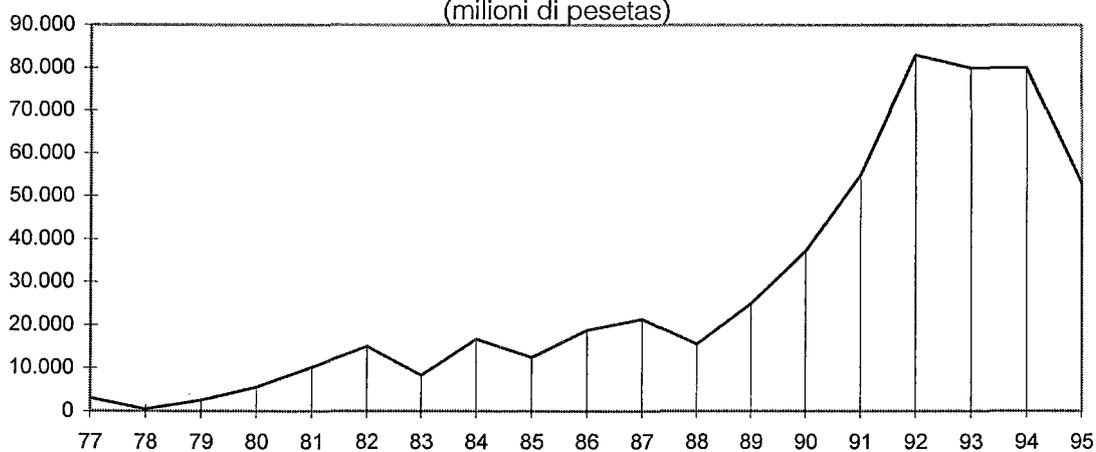
Anno	N. Operazioni	Importo
1990	331	371.136
1991	291	211.492
1992	312	121.930
1993	182	97.654
1994	258	262.808
1995	260	231.482
1996 (*)	223	169.862
Totale	1.857	1.466.364

(*) Dati fino al 30 Novembre 1996.

Fonte: ICO.

Tabella 2

Risorse destinate al FAD (milioni di pesetas)



Fonte: ICO ed elaborazione propria.

Tabella 3

	Distribuzione di crediti fad per area geografica										Media 1986-1995
	(concessioni in %)										
	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95*	
Africa	82,89	14,06	26,29	45,20	35,04	18,92	10,77	14,57	18,67	17,50	28,39
America	17,10	78,65	33,15	34,49	31,93	50,44	52,40	64,09	48,68	25,15	43,61
Asia	-	7,28	40,56	17,14	18,26	28,18	33,91	21,33	16,66	26,29	20,96
Europa dell'Est	-	-	-	-	4,92	-	-	-	-	-	0,49
Org. Multilaterali	-	-	-	3,16	9,87	2,48	2,93	2,50	15,97	31,00	6,79
TOTALE	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

* Dati accumulati al 16 Novembre 1995.

Fonte: Elaborazione propria in base ai dati dell'Istituto di Credito Ufficiale.

Tabella 4

	Distribuzione di crediti FAD per settore									
	(in percentuale)									
	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993(a)	1994	1995(b)
Beni strumentali	86,97	52,11	54,68	56,73	44,01	32,17	34,21		34,57	2,33
Attrezzature sociali	1,80	5,18	20,41	4,98	10,78	3,03	9,53		21,44	28,88
Apparecchi telecomunicaz.			10,04	8,07	10,61	5,18	15,45		11,61	19,31
Natanti	6,58	8,95	1,37	7,00	0,59	25,08			6,64	
Attrezzature elettriche		9,46	9,58	6,91	21,49	27,88	6,87		3,38	12,89
Opere Pubbliche/Infrastrutture	4,65	15,22		8,22			18,65		6,64	33,90
Vari		9,07	3,91	8,08	12,55	3,35	15,29		15,75	2,66
TOTALE	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0		100,0	100,0

(a) 1993: Non ci sono dati disponibili.

(b) Dati accumulati al 30 Giugno.

Fonte: ICO ed elaborazione propria.

Tabella 5

	Assicurazione del credito all'esportazione				
	(milioni di pesetas)				
	1991	1992	1993	1994	1995
Rischio per conto dello Stato	691.644	555.872	622.462	793.937	745.876
Rischio per conto proprio	264.236	283.042	305.045	379.898	490.127

Fonte: CESCE.

Tabella 6

Attività dell'ICEX
(numero di operazioni)

Attività	1991	1992	1993	1994	1995
Piani settoriali	-	50	65	67	84
<i>Expotecnia</i>	1	1	1	1	2
Padiglioni ufficiali	64	69	85	91	72
Partecipazioni in gruppo	60	96	99	127	166
Missioni dirette	20	63	90	83	136
Missioni inverse	26	89	159	196	154
Esposizioni e degustazioni	5	3	6	9	9
Consorzi di esportazione	-	28	45	50	34
Piani di impresa	-	288	574	865	1346
Fondo di aiuto integrale ai progetti	-	142	147	303	352

Fonte: ICEX.

Tabella 7

Commercio estero (1965-1993)

Anno	Tasso di Crescita Annuale			Quota Mercato	Tasso di Copertura	Tasso di Apertura
	C.Mondiale	Exp.Spagna	Imp.Spagna			
1965-69	8,8	14,6	12,9	0,71	45,0	18,0
1970-74	8,3	16,6	11,1	0,86	46,0	25,2
1975-79	4,7	13,5	4,2	1,13	71,6	22,2
1980-85	2,3	8	0,3	1,25	80,8	32,8
1986-90	6,3	4	17,5	1,48	61,1	30,0
1991-93	5,3	10,8	6,6	1,64	79,8	36,9

Fonte: J.A. Alonso in «Lecciónes de economía española» 1995.

Tabella 8

Commercio estero (1990-1995)

Anno	Commercio Estero		Crescita Reale		Saldo (%PIL)	Tasso di Copertura	Tasso di Apertura
	Esportaz.	Import.	Esportaz.	Import.			
1990	5630,6	8898	11,9	9,7	-6,5	63,3	29,0
1991	6064,7	9636	8,8	11,4	-6,5	62,9	28,6
1992	6657,6	10204	8,6	7,2	-6,0	65,2	28,5
1993	7754,6	10131	10,8	-5,7	-3,9	76,5	29,4
1994	9746,6	12306	20,6	14,8	-4,0	79,2	34,1
1995	11423,1	14318	10,2	11,4	-4,2	79,8	36,9

Fonte: Settore Estero. Ministero dell'Economia.

Tabella 9

Distribuzione del commercio per area geografica (in %)

AREA	Esportazioni			Importazioni		
	1985	1990	1995	1985	1990	1995
OCSE	70,2	82,6	81,2	56,8	78,6	78,5
- Unione Europea	52,3	69,3	72,3	36,8	59,1	65,4
- U.S.A.	9,9	5,8	4,1	10,9	8,4	6,4
- Giappone	1,3	1,1	1,4	3,4	4,4	3,3
Europa dell'Est	2,9	1,1	1,9	2,4	2,1	1,3
OPEC	7,2	3,4		10,1	7,3	5,7
America Latina	5,1	3,4	5,2	10,6	4,2	3,7
Resto Mondo	11,5	9,3	6,1	10,1	7,5	6,7

Fonte: Settore Estero. Ministero dell'Economia.

Tabella 10

Commercio per gruppi di prodotto (in %)

	Esportazioni		Importazioni	
	1985	1994	1985	1994
Beni di consumo	39	40	14	26
Beni strumentali	13	15	17	15
Beni intermedi	48	45	69	59
Totale	100	100	100	100

Fonte: E. Gordo. Papeles de Economía 1996.

Tabella 11

Investimenti diretti (1991-95)

ANNO	IDE	Tipo di Operazione (in %)			
		Costituzioni	Acquisizioni	Aumenti	Prestiti
1991	633	5,5	31,8	50	12,7
1992	518	16,3	26,7	40,2	16,8
1993	444	8,2	37,4	45,2	9,2
1994	1019	6,5	44,5	47,2	1,8
1995	948	12,3	32	49	6,7

Fonte: Ministero dell'Economia. 1996.

Tabella 12

Distribuzione di IDE per area geografica (in %)
(in milioni di pesetas)

ANNO	Totale IED	UE	U.S.A.	America Latina	Paradisi Fiscali	Resto
1986	66,9	40,7	19,8	13,4	7,3	18,8
1987	100,0	63,6	6,2	14,1	4,7	11,4
1988	237,0	48,5	23,1	11,0	5,8	11,6
1989	280,0	57,6	9,1	8,2	10,1	15,0
1990	326,0	56,3	3,9	8,0	12,4	19,4
1991	633,0	62,3	3,9	12,0	16,7	5,1
1992	518,0	55,6	8,6	3,4	8,7	23,7
1993	444,0	57,2	5,3	15,0	13,0	9,5
1994	1019,0	36,9	5,3	44,5	9,7	3,6
1995	948,0	29,5	4,7	20,8	34,6	10,4

Fonte: Revista Información Comercial Española. Ministero dell'Economia. 1996.

Tabella 13

Composizione APS
(milioni di dollari)

	'82	'83	'84	'85	'86	'87	'88	'89	'90	'91	'92	'93	'94	'95
Bilaterale	165	56	109	129	59	114	158	265	633	761	1.099	846	842	814
- non rimborsabile	63	41	57	53	52	85	77	122	227	243	250	192	245	531
- prestiti FAD	102	15	52	76	7	28	81	143	407	518	849	654	597	283
Multilaterale	69	14	34	40	145	118	90	277	332	501	419	367	451	533
Totale AOD	233	71	144	169	203	232	248	541	965	1.262	1.518	1.213	1.293	1348
AOD/PNL	0,13	0,04	0,09	0,10	0,09	0,08	0,07	0,14	0,20	0,24	0,27	0,28	0,27	0,24
In %														
Bilaterale	70,8	78,8	75,7	76,3	29,0	49,1	63,7	48,9	65,6	60,3	72,4	69,8	65,1	60,3
- non rimborsabile	27,0	57,7	39,5	31,3	25,6	36,6	31,0	22,5	23,5	19,2	16,4	15,8	18,9	39,3
- prestiti FAD	43,7	21,1	36,1	44,9	3,4	12,0	32,6	26,4	42,1	41,0	55,9	53,9	46,2	20,9
Multilaterale	29,6	19,7	23,6	23,6	71,4	50,8	36,9	51,2	34,4	39,7	27,6	30,2	34,9	39,5
Totale AOD	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: OCSE, PACI monitoraggio 1995 ed elaborazione propria.

Tabella 14

Distribuzione delle imprese in base alle dimensioni
(in percentuale)

Imprese	EUR-12	Germania	Francia	R.Unito	Italia	Spagna
MICRO	91,34	86,04	93,52	90,09	90,60	94,86
PICCOLA	8,02	12,87	5,90	8,75	9,12	4,81
MEDIA	0,54	0,92	0,48	0,99	0,24	0,29
GRANDE	0,10	0,17	0,10	0,18	0,04	0,04
Dipendenti						
MICRO	26,89	18,24	22,3	23,17	40,31	41,0
PICCOLA	20,17	27,28	26,2	23,86	33,19	36,5
MEDIA	24,83	18,72	15,3	22,96	9,34	14,0
GRANDE	28,10	35,79	36,2	30,03	17,16	8,1

Le categorie corrispondono alla seguente classificazione: Micro: 0-9 dipendenti.

Piccola: 10-99 dipendenti; Media: 100-500 dipendenti; Grande: più di 500 dipendenti.

Fonte: Competitividad de la empresa exportadora española. J.A.Alonso-V.Donosó. ICEX 1994.

Schema 1

Cambiamenti nella specializzazione commerciale spagnola 1979-1990

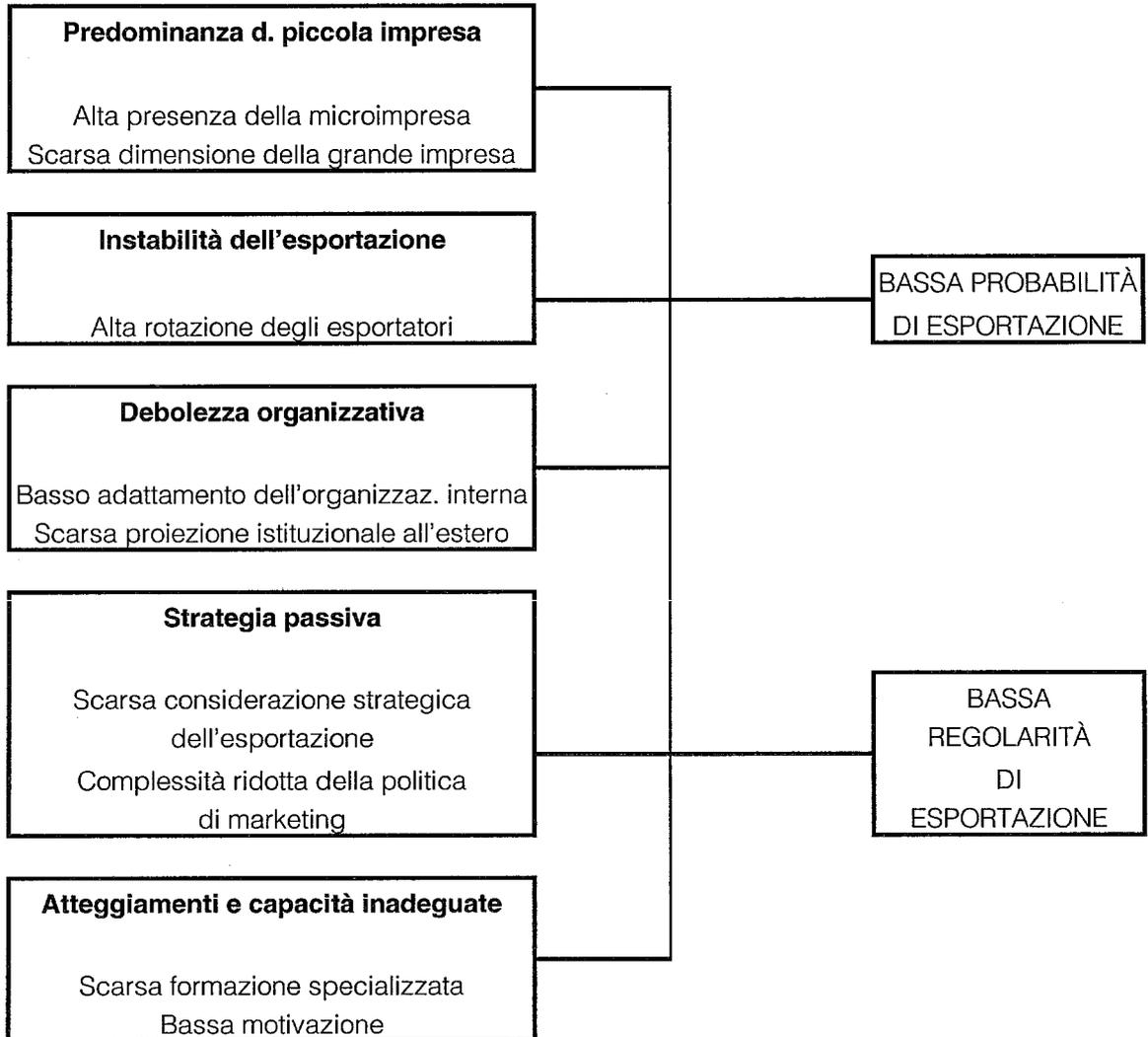
<p>VANTAGGI</p>	<p>Miglioramenti di posizione</p> <p>Carta lavorata</p> <p>Fibre sintetiche e artificiali (**)</p> <p>Plastica lavorata</p> <p>Vetro (**)</p> <p>Ceramica</p> <p>Altri prodotti non metallici</p> <p>Siderurgia (**)</p> <p>Ind. di base dell'alluminio (**)</p> <p>Ind. di base del piombo (**)</p> <p>Macchine lavorazione metalli (**)</p> <p>Automobili</p> <p>Veicoli trasporto merci</p> <p>Parti veicoli</p>	<p>Peggioramenti di posizione</p> <p>Industria alimentare</p> <p>Bevande</p> <p>Calzature</p> <p>Pelle</p> <p>Mobili</p> <p>Editoria</p> <p>Saponi</p> <p>Raffinazione</p> <p>Pneumatici</p> <p>Ind. di base dello zinco</p> <p>Prodotti metallici</p> <p>Costruzioni navali</p>
<p>SVANTAGGI</p>	<p>Tabacco</p> <p>Carta</p> <p>Chimica inorganica</p> <p>Chimica organica</p> <p>Disinfettanti e fertilizzanti</p> <p>Resine e materiali plastici</p> <p>Colori</p> <p>Prodotti farmaceutici</p> <p>Altri prodotti del caucciù</p> <p>Ind. di base del rame</p> <p>Altri prodotti non ferrosi</p> <p>Generatori non elettrici</p> <p>Macchine agricole</p> <p>Macchine per costruzioni</p> <p>Altre macchine</p> <p>Generatori elettrici</p> <p>Macchine di precisione</p> <p>Costruzioni aeronautica</p> <p>Ottica e fotografia</p> <p>Orologi</p>	<p>Tessili (*)</p> <p>Confezioni (*)</p> <p>Legno</p> <p>Altri prodotti chimici</p> <p>Macchinari specifici</p> <p>Apparecchi telecomunicazione</p> <p>Materiale elettrico ed elettronico</p> <p>Altro materiale elettrico</p> <p>Macchine da ufficio</p> <p>Costruzioni ferroviarie (*)</p> <p>Altro materiale di trasporto (*)</p> <p>Strumenti musicali</p> <p>Altri settori (*)</p>

(*) Settori che da vantaggi diventano svantaggi durante il periodo preso in considerazione.

(**) Settori che da svantaggi diventano vantaggi durante il periodo preso in considerazione.

Fonte: José Antonio Alonso in lecciones de Economía 1995.

Caratteristiche dell'impresa spagnola



Fonte: José Antonio Alonso. Papeles de Economía 1996.

GLI STRUMENTI E LE POLITICHE PER LA PROMOZIONE DELL'INTERNAZIONALIZZAZIONE DEL SISTEMA-ITALIA

*Isabella Falautano*¹

Introduzione

Di fronte alle nuove sfide dell'economia globale, anche in Italia, come in altri paesi, è in atto una fase di ripensamento del sistema di sostegno pubblico all'attività internazionale delle imprese. Tale fase è caratterizzata dal passaggio da una situazione di coesistenza di varie tipologie tradizionali di sostegno all'export ad un tentativo di creare un vero e proprio sistema integrato di strumenti e politiche per l'internazionalizzazione.

Il panorama degli strumenti a disposizione delle imprese italiane si presenta come estremamente variegato e frammentato. Esistono infatti strumenti tradizionali di agevolazione all'esportazione, di tipo assicurativo e creditizio, incentrati in Italia intorno ad una unica normativa, la Legge Ossola, che dopo oltre un ventennio necessita di un aggiornamento in relazione alla nuova realtà. A questi strumenti finanziari per il commercio con l'estero se ne sono aggiunti altri, mirati a supportare livelli crescenti di internazionalizzazione ed espressamente la creazione di società miste, viste come la scelta strategica vincente soprattutto per le piccole e medie imprese italiane.

Accanto a tale pacchetto di strumenti di tipo finanziario si è andata sviluppando, spesso in termini quantitativi più che qualitativi, una rete di servizi reali di accompagnamento dell'imprenditore nei processi di internazionalizzazione, sia che fosse legata a meri obiettivi commerciali che a passaggi intermedi o veri e propri progetti di investimento.

Si propone, nelle pagine che seguono, una ricostruzione e soprattutto una rilettura di tale variegato insieme di strumenti per l'internazionalizzazione, nei due aspetti strumenti finanziari e servizi reali e alla luce di alcune chiavi interpretative: gli utenti (piccola impresa-grande impresa), gli istituti erogatori (centrali-decentrati), le fonti finanziarie da cui derivano (nazionali-comunitarie-multilaterali). L'analisi non si limita quindi alla mera descrizione di meccanismi e procedure della politica economica estera italiana, ma si estende alla valutazione della concreta attivazione degli strumenti, dei ritardi delle istituzioni o delle

¹ Ricercatrice IAI, Roma.

imprese italiane rispetto alle esigenze della competizione internazionale, dei tentativi di riforma e delle proposte in corso per un potenziamento del sistema. Tuttavia, strumenti e politiche non fanno da soli un sistema.

Non vengono qui trattati i nodi fondamentali del coordinamento istituzionale, dei meccanismi di *decision making* e della concertazione interistituzionale. Per una ulteriore messa a fuoco delle caratteristiche del sistema-Italia si fa riferimento agli altri studi nati nel contesto della ricerca.

1. Gli strumenti di politica commerciale a disposizione delle imprese italiane: la Legge 227/77 quale strumento globale

Nella maggior parte dei paesi, industrializzati ed emergenti, sono state predisposte due tipologie di sostegno pubblico all'export, entro i limiti stabiliti dalle normative internazionali: l'assicurazione contro rischi di varia natura, più espressamente politico-catastrofici; le agevolazioni creditizie, grazie alle quali le imprese vengono messe in grado di offrire particolari condizioni di dilazione dei pagamenti e di tutelarsi contro i rischi di fluttuazione dei tassi. La normativa italiana è concentrata nella Legge 24 maggio 1977, n.227, conosciuta come Legge Ossola: essa è qui analizzata nei suoi capitoli fondamentali, alla luce del suo funzionamento e delle sue «disfunzioni».

Come emergerà dall'analisi dei punti fondamentali della Legge 227 e della loro concreta attuazione, a distanza di un ventennio si è resa improrogabile una profonda riflessione sulla natura stessa di tale strumento globale, anche alla luce della ridefinizione in atto del ruolo dell'intervento pubblico e delle nuove esigenze del mondo produttivo nel quotidiano confronto con i competitori internazionali. Negli ultimi mesi sono stati fatti molti sforzi di individuazione di nuove misure e di riforma: in sede parlamentare è recentemente stata approvata la Legge Bersani («*Interventi urgenti per l'economia*») riguardante provvedimenti di politica industriale, tra i quali anche la L.227. Novità tecniche di non poco conto sono state introdotte, attraverso un decreto ministeriale del Tesoro, nella parte creditizia della Ossola gestita dal Mediocredito e di fatto bloccata per mancanza di fondi per un biennio.

Verrà esaminato brevemente anche lo strumento dei crediti finanziari di aiuto pubblico allo sviluppo (APS) originariamente previsto dalla Legge Ossola,

poi modificato con Legge 49/87, articolo 6: esso fornisce, infatti, un «sostegno indiretto» alle esportazioni e forniture di beni e servizi di imprese italiane².

Intorno alla L.227/77 sono altresì nate varie leggi a sostegno del commercio con l'estero del *made in Italy*, analizzate anche in altre sessioni: nello specifico le Leggi 394/81 e 83/89 sono state qui prese in esame, dato che attivano strumenti finanziari a favore delle aziende italiane, prioritariamente piccole e medie imprese (PMI), e dei consorzi export.

1.1 Il quadro normativo internazionale

La Legge Ossola è nata nel 1977 con l'obiettivo di sostenere le operazioni delle aziende italiane con l'estero attraverso un pacchetto integrato di strumenti finanziari, coordinati fra loro da un centro di regia politica. Essa ha rappresentato il primo tentativo in Italia di regolare organicamente i meccanismi di sostegno pubblico all'esportazione e all'internazionalizzazione e, a tal fine, detta norme nei capitoli fondamentali di:

- coordinamento istituzionale, per dare impulso e direttive unitarie alla attività economica internazionale dell'Italia (cui era preposto fino al 1993 il Comitato Interministeriale per la politica economica estera -CIPES-);
- concessione di assicurazioni dei crediti all'esportazione e di altre operazioni internazionali (mediante la Sezione Speciale per l'Assicurazione del Credito all'Esportazione -SACE-);
- erogazione di agevolazioni finanziarie all'export sotto forma di contributo in conto interessi (tramite il Mediocredito Centrale);
- crediti destinati alla cooperazione economica e finanziaria in campo internazionale (mediante il fondo rotativo allora istituito presso il Mediocredito).

Peraltro, le disposizioni della Legge 227 legate ai capitoli sul coordinamento (articolo 1) e sulla cooperazione allo sviluppo (articoli 26 e 27) sono state già da tempo abrogate. Il CIPES, infatti, è stato soppresso con la Legge 537/93 e le sue funzioni sono state attribuite al Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) e ai Ministeri degli Esteri, del Commercio con l'Estero, dell'Industria. La disciplina dell'aiuto allo sviluppo è stata integralmente modificata dalla Legge 49/87, ma per altri motivi risulta solo parzialmente attuata.

² È sottinteso che il tema della cooperazione non verrà trattato in maniera approfondita, bensì strumentale per gli obiettivi di individuazione e comprensione degli strumenti di politica economica estera.

La Legge Ossola prendeva corpo nello stesso periodo in cui si andava delineando a livello internazionale la normativa detta di «*Consensus*», volta alla definizione e alla regolamentazione dei sussidi e di quelle forme di sostegno pubblico all'export che provocassero distorsioni alla libera concorrenza sul mercato internazionale ³. Gli *Arrangements on Guidelines for Officially Supported Export Credits*, conosciuti come accordi di Consensus, sono nati in ambito OCSE nell'aprile del 1978 e recepiti a livello nazionale per accettazione dai paesi firmatari. Essi regolano il settore delle agevolazioni creditizie, definendone modalità e condizioni. Tra i limiti posti, applicati a crediti di durata superiore a 2 anni, si ricordano il tetto minimo del 15% di pagamento anticipato nelle operazioni di esportazione, le modalità di rimborso, i tassi adottabili (attualmente individuati nei *Commercial Interest Reference Rates -CIRRs-*). La Legge Ossola è stata concepita nel rispetto di tale normativa-quadro internazionale, ma in essa sono sopravvissute, fino a tempi recenti, alcune tipologie di supporto pubblico peculiari, caratteristiche del sistema italiano, non previste da alcun altro paese ⁴.

Il quadro internazionale di riferimento ha subito negli ultimi anni delle modifiche e aggiornamenti sia a livello di Unione Europea, grazie alle periodiche riunioni del gruppo di lavoro appositamente costituito sulle assicurazioni dei crediti all'esportazione, che a livello OCSE. Parallelamente sono anche proseguiti i lavori in seno all'Unione di Berna, l'associazione internazionale delle agenzie di assicurazione dei crediti e investimenti (*International Union of Credit and Investment Insurers*)⁵.

In seno al Gruppo tecnico dell'Unione Europea (UE) nel corso degli ultimi due anni si è cercato, invano, di superare le difficoltà legate al progetto di armonizzazione delle pratiche assicurative; il problema principale risiede nelle posizioni contrastanti all'interno dell'Unione circa i limiti da imporre, data la necessità di eliminare le agevolazioni distorsive della concorrenza, senza però penalizzare la competitività della UE rispetto a concorrenti extraeuropei non vincolati da normative altrettanto rigorose. Si è, infine, paventata l'ipotesi di trasferire ad un tavolo politico l'esame della normativa comune.

In sede OCSE si è affrontato il nodo del rinnovo dell'accordo di Consensus; sono stati creati dei Gruppi di esperti per il progetto di un accordo settoriale in campo agricolo (al momento escluso dal Consensus), per la creazione di un si-

³ Vedasi OCSE, 1995.

⁴ Ne sono un esempio le agevolazioni creditizie per esportazioni dilazionate nel breve periodo, quali le operazioni da 18 a 24 mesi, escluse con le recenti novità.

⁵ Essa riunisce le *Export and Credit Agencies (ECAs)*.

stema comune di valutazione dei rischi-paese e l'individuazione di una disciplina comune per il *project financing*.

A livello dell'Unione di Berna si è cercato di potenziare il flusso informativo sulle varie procedure di indennizzo, recupero, ristrutturazione del debito; si è posta sempre una maggiore attenzione alle assicurazioni degli investimenti diretti, data la crescita ragguardevole di tale comparto assicurativo.

1.2 L'assicurazione all'esportazione

La legge 227 regola, negli articoli dal 2 al 17, il settore assicurativo attraverso l'istituzione della SACE. Essa ha personalità giuridica di diritto pubblico con autonomia patrimoniale e di gestione sotto la vigilanza del Ministero del Tesoro. Le sue funzioni sono legate alla assunzione in assicurazione e riassicurazione⁶ dei rischi commerciali, politici, catastrofici, di cambio, ai quali sono esposti gli operatori nazionali nell'attività con l'estero.

Le fonti di finanziamento della SACE sono costituite:

- dal fondo di dotazione, discendente dall'articolo 13 della 227 e fissato annualmente con la Legge di approvazione del bilancio; originariamente pari a 20 miliardi assimilati al capitale sociale, è stato poi incrementato con stanziamenti annuali, per un ammontare totale nel 1996 di 12.594 miliardi; esso è deputato al pagamento degli indennizzi e delle spese gestionali e viene integrato dalle entrate dei premi;
- dal fondo rotativo, previsto dall'articolo 18 della L.730/83 e il cui obiettivo è quello di far fronte agli indennizzi derivanti dagli accordi sulla ristrutturazione del debito.

Le tipologie di operazioni assicurabili sono individuate sulla base della durata, a breve o medio termine⁷ e comprendono le esportazioni vere e proprie, i

⁶ Articoli 3 e 14, L. 227/77. La SACE può infatti stipulare accordi di riassicurazione con altri enti. Finora solo la Società Italiana Assicurazione Crediti Spa (SIAC) e Viscontea (Compagnia di Assicurazioni e Riassicurazioni controllata dal 1992 dalla francese COFACE) hanno avuto accesso alla riassicurazione. Dal 1 gennaio 1995 sono entrati in vigore i nuovi trattati di riassicurazione con le due società, che hanno fissato i plafond in favore della SIAC in 6.000 miliardi, per Viscontea in 1000 miliardi, a valere sul limite massimo del plafond pari a 18000 miliardi per le operazioni a breve.

⁷ Nelle due sottocategorie di operazioni: 1) a breve termine, con dilazioni di pagamento fino a 24 mesi, con un limite massimo ammontante nel 1996 a 18000 miliardi a valere su un *plafond rotativo*; 2) a medio-lungo termine, con dilazioni di pagamento oltre 24 mesi, con un limite

lavori all'estero, il leasing, le fidejussioni, i programmi di penetrazione commerciale (finanziabili dalla legge 394/81), i depositi all'estero per mostre e fiere, i crediti all'esportazione, le linee di credito a breve legate ad esportazioni italiane, le operazioni triangolari, gli investimenti diretti esteri (IDE), quali quelli ex-Leggi 100/90 e 19/91.

La percentuale massima assicurabile sul totale del contratto oscilla dal 70% per gli IDE, al 90% per i crediti fornitori, al 95% per i crediti finanziari e le operazioni triangolari. Percentuali discrezionalmente inferiori possono essere assicurate nel caso di operazioni verso paesi giudicati ad elevata rischio, attraverso i cosiddetti «abbattimenti»; qualora il progetto, invece, sia di particolare rilevanza dal punto di vista economico-politico, la percentuale assicurabile può arrivare a coprire l'intero 100%. Il rischio-paese può essere altresì considerato insostenibile e di conseguenza generare un atteggiamento di cautela da parte della SACE, la quale può classificare i paesi «in pausa di riflessione» o in «sospensiva» vera e propria⁸.

Al 1996, l'esposizione totale (data dagli impegni in essere e dai crediti scaduti) è stata pari a 57.147 miliardi, con una diminuzione di circa il 10% rispetto all'anno precedente. L'esposizione risulta fortemente concentrata in alcuni paesi: Algeria (7.315 miliardi, pari al 12,8% del totale di esposizione), Iran (4.652,8 miliardi; 8,2%), Russia (4.253 miliardi; 17,5%; ricompresa tutta l'area ex-URSS 9947,7; 17,4%), Cina (3.245 miliardi; 5,7%); peraltro solo Algeria, Cina ed Iran⁹ sono al momento paesi coperti da garanzia pubblica. Il numero delle garanzie concesse è andato drasticamente diminuendo, passando da 1.120 del 1991 (a fronte di 1.696 domande di copertura) ai 260 del 1995 (a fronte di 582 richieste di accoglimento). Accanto al calo del numero di assicurazioni erogate

massimo ammontante nel 1996 a 12000 miliardi, a valere su un *plafond* il cui ammontare viene fissato *annualmente*, utilizzabile fino all'esaurimento dei fondi stabiliti.

⁸ Comunque «possono essere ammesse alla copertura assicurativa, previo esame caso per caso, le operazioni a medio e lungo termine verso i paesi per i quali esista un atteggiamento di cautela le quali rispondono ai seguenti criteri»: priorità generale e settoriale del progetto per il paese destinatario; validità economica del progetto; partecipazione di altre ECAs; legame dell'operazione con IDE italiani già garantiti SACE. Sulla carta le operazioni alle quali si possono applicare tali esenzioni dalle condizioni di «pausa di riflessione» e «sospensiva» sono il *project financing* ed il *countertrade*. Vedasi SACE, 1996, pp. 77-78.

⁹ L'Algeria è stata recentemente riaperta alle assicurazioni, ma su un *plafond* limitato di 350 miliardi. La Russia è in sospensiva dal 1995, ma nel settembre 1996 il Comitato ha confermato che sarà concessa la copertura assicurativa alle operazioni che discendano dall'accordo intergovernativo del 26 luglio 1996. Altri paesi «a rischio», quali Turchia e Libia, sono soggetti a valutazioni caso per caso.

si è altresì registrata la diminuzione dell'importo totale delle garanzie, da 14.696 miliardi del 1991 a 4.896 miliardi del 1996: rispetto al totale delle esportazioni italiane nello stesso anno, pari a 386.852 miliardi, la percentuale di export assicurato direttamente dalla SACE è dell'1,2%, che sale al 3,4% se si calcolano anche le riassicurazioni. Una percentuale, quindi, decrescente di anno in anno (nel 1994 e 1995 era del 4,2% con la riassicurazione) e nettamente al di sotto della media delle altre ECAs straniere. Per esempio, la Coface ha garantito nel 1995 circa il 20% delle esportazioni francesi; bisogna, però, valutare correttamente quest'ultimo risultato, dato che, da una parte, la struttura economica francese è caratterizzata da imprese e contratti di grandi dimensioni, dall'altra, la stessa Coface tende a coprire l'intero portafoglio.

Dal punto di vista geografico si possono rilevare due elementi interessanti, il primo legato alle regioni di provenienza delle imprese richiedenti, con una netta preponderanza del Centro e Nord d'Italia ¹⁰, il secondo connessa alla direzione dei flussi di esportazione per cui si chiede la copertura assicurativa, principalmente indirizzati verso paesi in via di sviluppo (PVS, per circa i 2/3 del totale assicurato, concentrato per metà in Asia) ed in transizione ¹¹. Tra i PVS va crescendo l'importanza dei paesi asiatici (circa il 50% delle assicurazioni).

I dati citati evidenziano l'attuale politica «restrittiva» della SACE, imputabile a tre fattori:

- il tentativo di superare la passata crisi di direzione e gestione;
- i forti vincoli di bilancio;
- la carenza di un efficace coordinamento istituzionale.

L'interazione dei tre fattori ha fatto sì che l'istituto assumesse verso certi paesi un atteggiamento improntato a prudenza; la decisione di «congelarne» alcuni ponendoli in pausa di riflessione o in sospensiva è data da valutazioni tecnico-economiche (insoluti e livello di esposizione del paese) e politiche (l'effettivo rischio del paese e la decisione politica italiana di considerarlo così elevato da determinarne la chiusura). Dopo la crisi interna, pertanto, è stato adottato nella SACE un approccio definito imprenditoriale, evidentemente di tipo cautelativo («oggi assumiamo rischi solo se pensiamo che non si traducano in sinistri»), basato su valutazioni più attente dei flussi di cassa generati

¹⁰ Il Mezzogiorno d'Italia continua ad essere l'area geografica dalla quale provengono quasi inesistenti richieste di copertura, mentre il Centro ed il Nord si spartiscono il mercato con quote rispettivamente del 45% e 54%.

¹¹ Per operazioni dirette ad altri paesi industrializzati, caratterizzati da un rischio politico bassissimo, viene impiegato circa il 6% dei fondi.

dall'operazione e tendente a dare priorità alle necessità di risanamento del bilancio¹². A ciò si aggiunga la mancanza di un «centro di regia» in grado di individuare aree di intervento e priorità geografiche nel più ampio quadro degli interessi della politica estera italiana, mancanza che ha ridotto in definitiva l'attività decisionale dell'istituto a considerazioni di tipo ragionieristico¹³.

Tale politica gestionale ha tuttavia raggiunto alcuni risultati indubbiamente positivi quali:

- la diminuzione dell'esposizione verso i paesi a rischio, grazie anche ai recuperi derivanti dagli accordi di ristrutturazione del debito;
- la riapertura verso alcuni paesi: nel 1996 sono stati ammessi a beneficiare delle garanzie 46 paesi (rispetto ai 41 dell'anno precedente, cifre in linea con il comportamento di altre rilevanti ECAs (la francese Coface garantisce 48 paesi, la britannica ECGD 42, la tedesca Hermes 50, la giapponese EID/MITI 45).

Sono state, inoltre, introdotte molte novità tecniche per accrescere il livello dei servizi offerti:

- il nuovo sistema di calcolo del premio assicurativo per le operazioni di durata superiore ai 12 mesi e dal quale dovrebbe scaturire un aumento delle entrate (stimato del 20%);
- alcune misure volte ad aumentare il grado di responsabilità dell'operatore nazionale e della banca finanziatrice;
- l'introduzione della promessa di garanzia irrevocabile per la partecipazione a gare internazionali;

¹² Resta, infatti, il problema del bilancio in rosso, nonostante la recente riduzione della perdita d'esercizio dai 2625 miliardi del 1995 agli 828 del 1996, dovuta alla contrazione degli indennizzi pagati e dall'aumento dei recuperi.

¹³ Un caso emblematico è quello della Russia: essa è in «sospensiva» dal 15 novembre 1995, dopo quasi due anni di sospensione di fatto. In più occasioni si è fatto cenno ad un possibile mutamento della situazione, legato agli esiti della rinegoziazione dei debiti dell'ex-URSS (pari ad 11.000 miliardi, cifra che ci pone al secondo posto tra i creditori dopo la Germania). La SACE ha giustificato il suo atteggiamento di chiusura sostenendo la scarsa solvibilità della Russia; nei mesi scorsi è stato siglato l'accordo di ristrutturazione fra i due governi; sembrava quindi essere caduto l'ostacolo tecnico ad una riapertura, che non si è tuttavia verificata. Resta infatti oggettivamente elevato il rischio politico, ma la valutazione di esso può essere diversa sulla base di considerazioni politiche. Vedasi il caso della Germania, ove l'omologo della SACE, la *Hermes Kreditsversicherung*, non solo ha confermato l'apertura verso la Russia, ma ha anche abbassato del 25% i tassi assicurativi.

- l'adozione di procedure e criteri comuni per la valutazione del rischio nelle operazioni di riassicurazione con SIAC e Viscontea;
- l'adozione di procedure innovative per la copertura delle PMI, tra le quali l'esenzione dalle spese di apertura del dossier per i crediti a breve, il riconoscimento dei raggruppamenti e delle associazioni di PMI come soggetti idonei a stipulare polizze globali, la copertura delle subforniture che provengano da altri paesi comunitari.

Le PMI restano ancora utenti marginali dei servizi SACE, con quote del 30-40% del totale annuo. Esse spesso vengono disincentivate all'attivazione del servizio assicurativo proprio dalle distanze fisiche (la SACE ha sede solo a Roma) e dalle difficoltà burocratiche legate ad una unica struttura di difficile «comprensione». Per la soluzione di questo problema sono state avanzate molte proposte. In favore di un maggiore decentramento e, quindi, avvicinamento al territorio, va la negoziazione in corso tra SACE e SIAC-Viscontea per l'estensione della riassicurazione ai rischi politici oltre che commerciali. Accanto a tale proposta di moltiplicazione dei centri di informazione e/o erogatori delle coperture ne è stata formulata un'altra, invece, incentrata sull'opportunità della creazione di centri polifunzionali e sportelli unici per tutte le esigenze del commercio con l'estero, dalle assicurazioni, ai crediti agevolati, ai servizi di informazione e assistenza ¹⁴.

Un elemento di estrema importanza per il potenziamento dei servizi assicurativi sarà dato dalla capacità della SACE di connettersi alla rete internazionale delle ECAs alla ricerca di collaborazioni e finanziamenti *multisourcing*, allo scopo di ampliare per le imprese utenti la gamma e la percentuale di copertura (soprattutto per progetti più ampi, coinvolgenti imprese di più paesi).

Le ECAs straniere confermano peraltro il loro interesse per il mercato assicurativo italiano, in special modo quelle francesi. La Viscontea, seconda compagnia privata in Italia nel settore crediti e cauzioni (dopo la SIAC), è controllata dalla francese Coface e ha registrato nel 1996 un incremento degli utili pari al 105% ¹⁵. La stessa SIAC, espressione di un azionariato comprendente le più rilevanti compagnie assicurative italiane, sta entrando progressivamente nell'orbita della società francese Euler, legata a sua volta al gruppo Coface. La

¹⁴ Vedasi l'intervista a Rosario Alessandrello, Consigliere incaricato di Confindustria per i problemi di internazionalizzazione, su «Il Sole 24 Ore», 1 maggio 1997, p.19.

¹⁵ Secondo quanto dichiarato dal presidente della Coface, Francois David, nel corso di una intervista: «il mercato italiano è per Coface assolutamente essenziale ... C'è posto per tutti, c'è spazio per sviluppare sia Viscontea sia Siac, dato che il mercato italiano ha ancora ampi margini di crescita». Vedasi «Il Sole 24 Ore», 20 marzo 1997, p.37.

strategia di penetrazione del mercato da parte dei gruppi stranieri sembra, quindi, quella di una entrata indiretta attraverso controllate italiane, data anche la scarsa propensione delle PMI nostrane a rivolgersi ad agenzie assicurative straniere, anche qualora concedano condizioni più vantaggiose ¹⁶. L'interesse delle ECAs straniere è l'ennesima conferma delle potenzialità che offre il mercato italiano e dell'esistenza di una consistente parte della domanda che resta ancora da soddisfare.

1.3 I crediti all'esportazione

Gli articoli 18-25 della Legge Ossola regolano il finanziamento dei crediti a medio termine relativi all'esportazione di merci, alla prestazione di servizi e all'esecuzione di lavori all'estero. L'ente deputato all'erogazione dei fondi è il Mediocredito Centrale, che ha fatto di tale strumento il *core business* della sua attività agevolativa sull'export ¹⁷.

Il meccanismo di fondo attraverso cui il Mediocredito opera è il contributo in conto interessi ¹⁸; nel caso di tassi variabili, esso si sostanzia in una stabilizzazione del tasso di finanziamento (variabile) al tasso CIRR (fisso) corrisposto dal debitore estero ¹⁹.

L'esportatore è in grado, quindi, di offrire all'acquirente straniero condizioni di pagamento a tasso fisso agevolato dilazionato a medio-lungo termine da 2 a 5 anni, estendibili a 10 in caso di operazioni di importo rilevante (ora fissato in un minimo di 5 milioni di dollari); l'ammontare massimo finanziabile è pari all'85% dell'importo totale della fornitura e non può essere superiore al 100% del valore dei beni e servizi di origine italiana. L'intervento del Mediocredito è rivolto sia ai

¹⁶ Vedasi «Il Sole 24 Ore», 2 gennaio 1997, dal titolo «La polizza straniera piace ma è troppo scomoda».

¹⁷ Vedasi F.Coletti, dicembre 1996.

¹⁸ Il contributo in conto interessi viene erogato dal Mediocredito anche a fronte di esportazioni finanziate attraverso smobilizzi pro-solvendo e pro-soluto: tale meccanismo a differenza della stabilizzazione dei tassi non permette compensazioni successive ed è quindi una sorta di contributo a fondo perduto *una tantum*. È l'intervento più richiesto per esportazioni con pagamento a medio termine.

¹⁹ Se i tassi salgono rispetto al tasso fisso di base il Mediocredito eroga la differenza, se scendono la incassa. È perciò definito uno *zero sum game*, quale meccanismo che automaticamente tende a tornare in equilibrio. La stabilizzazione dei tassi è di fondamentale importanza soprattutto per le esportazioni con pagamento differito a medio-lungo termine; è utilizzata principalmente per lavori, progettazioni, cantieristica, grandi impianti e, conseguentemente, da imprese di dimensioni medio-grandi.

finanziamenti concessi all'esportatore italiano (crediti fornitori, la maggior parte del totale) che all'acquirente (credito finanziario) da banche nazionali ed estere. Grazie a tali agevolazioni le imprese italiane sono messe in condizione di competere con i concorrenti stranieri, i quali beneficiano di analoghi interventi pubblici ²⁰.

Nel periodo 1990-1996 la concessione delle agevolazioni creditizie ha seguito un andamento ciclico, con un picco negativo nel 1993 sia nel numero delle operazioni che nell'ammontare totale (proprio nel momento del *boom* dell'export italiano), cui ha fatto seguito una fase di crescita nei due anni successivi, sino alla caduta netta del 1996, dovuta al dispiegamento degli effetti dell'esaurimento dei fondi (effettivo dall'aprile del 1995). Tale blocco ha infatti portato nel 1996 all'agevolazione di sole 146 operazioni, con una caduta pari all'85% rispetto all'anno precedente: secondo documenti interni di Confindustria in un biennio sono state bloccate circa 700 richieste, si sono perse commesse per 20 mila miliardi, provocando cali occupazionali in alcuni settori industriali con indirette ripercussioni negative sul bilancio pubblico a causa di minori entrate fiscali. Nell'aprile del 1997 lo strumento è stato riattivato, segnando una netta ripresa dell'attività agevolativa: nel primo semestre dell'anno sono state accolte 211 operazioni, per oltre 3.800 miliardi di crediti. In media, quindi, i finanziamenti agevolati hanno coperto il 5% delle esportazioni annue, con punte però dell' 8-12% nel settore beni d'investimento, sino al 40% per il settore mezzi di trasporto.

Al fine di comprendere la natura delle novità che hanno portato al superamento della situazione di *impasse*, è opportuna una breve disamina del tipo di operazioni finanziate. Nell'ultimo triennio (1995-1997) sono nettamente prevalse le operazioni di smobilizzo pro-solvendo e pro-soluto rispetto a quelle triangolari ed ai prestiti; le operazioni di smobilizzo prevedono nella maggior parte dei casi un intervento del Mediocredito di contribuzione in conto interessi più che di stabilizzazione dei tassi (come invece accade nel caso dei prestiti e delle opera-

²⁰ La possibilità di stabilizzare i tassi relativi ad operazioni il cui pagamento è dilazionato negli anni (soprattutto a medio termine, come nel caso del settore dei beni d'investimento e dell'impiantistica) permette di abbattere il rischio di fluttuazioni e lievitazione dei costi. L'agevolazione prevista dalla Ossola consente, quindi, alle imprese italiane di competere con i concorrenti stranieri neutralizzando gli effetti degli analoghi interventi ad opera delle ECAs degli altri paesi. «In un contesto in cui le differenze tra il contenuto tecnologico dei prodotti dei potenziali *contractors* tendono ad essere marginali, i contenuti e la qualità del pacchetto finanziario/assicurativo divengono cruciali nelle offerte indirizzate ai paesi emergenti», vedasi F. Coletti, articolo citato. Peraltro l'Italia ha agevolato in vari anni di riferimento (tra cui il 1995) un ammontare totale di credito capitale assimilabile a quello di Gran Bretagna (di poco inferiore) a quello della Francia (di poco superiore).

zioni triangolari). L'erogazione di contributi in conto interessi (caratteristica peraltro di operazioni a medio termine) è stata additata come una perdita secca di fondi pubblici (*losing game*) dato che non sono previste forme di compensazione successiva a favore del Mediocredito, a differenza della stabilizzazione dei tassi che permette, invece, l'instaurarsi di un meccanismo di riequilibrio automatico (*zero sum game*)²¹. Tra gli stessi smobilizzi sono andati prevalendo nell'ultimo biennio quelli pro-soluto rispetto a quelli pro-solvendo: tale tendenza può essere spiegata con il ricorso crescente da parte delle imprese, spesso PMI, ad operazioni di *forfaiting*, di fatto cessioni pro-soluto di credito a terzi (le *forfaiting houses*) che scontino gli effetti della transazione e si assumano i rischi connessi; considerando le restrizioni degli ultimi anni operate dalla SACE nella sua attività di assicuratore pubblico, non è difficile collegare questo fattore con l'aumento di operazioni «alternative» di copertura del rischio.

Se si vanno ad analizzare le più recenti tendenze (I° semestre 1997) di distribuzione del numero e dell'ammontare delle operazioni per classi di impresa, emerge una apparente analogia attivazione dello strumento da parte di grandi (sopra 1000 addetti) e piccole imprese (fino a 100 addetti), con 47 operazioni per ciascuna classe; gli importi erogati rivelano, tuttavia, che le grandi imprese hanno catalizzato circa il 70% dei crediti agevolati totali, pari in media a 55 miliardi (contro i 2,3 delle PMI).²²

Sino al recente rifinanziamento della Legge Ossola, i fondi a disposizione sono stati stanziati prevalentemente dalla Legge di approvazione del bilancio anno per anno; nell'aprile del 1995 i fondi si sono esauriti²³. Molte proposte sono state avanzate per rendere nuovamente operativa la sezione creditizia della Ossola, su impulso dei Ministeri a vario titolo interessati²⁴. I Ministri del Tesoro e dell'Industria hanno approntato due diverse fattispecie di provvedimenti per ovviare al blocco dei finanziamenti e contemporaneamente rendere più competi-

²¹ Vedasi A.Gramignola, 1996.

²² Peraltro occorre ricordare che nelle forniture delle grandi imprese concorrono in maniera anche considerevole le PMI dell'indotto.

²³ Il Mediocredito ha sospeso temporaneamente dal 19 aprile all'8 giugno 1995 la ricezione di nuove domande a causa dell'esaurimento dei fondi a disposizione; su invito del Ministro del Tesoro la sospensione è stata poi revocata ma con esiti scontati dato che i fondi residui non sono neanche bastati a soddisfare le richieste giacenti precedenti il 19 aprile.

²⁴ Una proposta, in particolare, ha generato innumerevoli polemiche: la bozza di decreto predisposta dal Ministero per il Commercio Estero, che indicava una via di rifinanziamento attraverso i fondi stanziati ma non utilizzati (pari a circa 200 miliardi) per la cooperazione allo sviluppo e depositati presso il Mediocredito.

vo lo strumento: l'uno più tecnico (il decreto Ciampi), l'altro di natura più generale (la Legge Bersani «*Interventi urgenti per l'economia*»).

Il decreto del Ministro del Tesoro, nato come «provvedimento di contenimento» della spesa pubblica, persegue l'obiettivo operativo di una gestione più dinamica dei fondi della Legge Ossola. Il fabbisogno di fondi pubblici da parte del Mediocredito, fino alla fine del 1997, è stato stimato in 1250 miliardi. Di questo ammontare, 750 miliardi potrebbero essere liberati dal cosiddetto «fondo rivalutazione impegni» presente presso lo stesso Mediocredito ed attualmente pari a 1.019 miliardi, attraverso la riduzione degli accantonamenti a tutela dei rischi di oscillazione dei cambi e dei tassi di interesse e la contemporanea introduzione di misure alternative di copertura di tali rischi con strumenti derivati sui mercati secondari; la cifra restante verrà assegnata con legge.

Gli elementi più evidenti di novità dei più recenti provvedimenti sono, quindi:

- la riduzione dell'impegno finanziario dello Stato, sulla base di realistiche previsioni di bilancio;
- l'introduzione di stanziamenti del Tesoro certi e d'importo, seppur ridotto, costante nel tempo;
- la maggiore autonomia finanziaria e d'azione del Mediocredito, che potrà ricorrere alla negoziazione di strumenti derivati (quali *swaps*, *futures* ed *options*) per la copertura dei rischi e contrarre mutui e prestiti per le necessità di ricostituire le risorse destinate all'attività agevolativa ²⁵.

La riduzione dell'intensità dell'intervento pubblico ha degli immediati riflessi anche dal punto di vista delle operazioni ammissibili; infatti:

- sono state escluse dalle agevolazioni le esportazioni con pagamento a breve, da 18 a 24 mesi;
- l'esclusione riguarda anche le esportazioni di beni di consumo e semilavorati;
- i crediti all'export di durata superiore ai 5 anni sono ammessi solo qualora il valore della fornitura sia superiore a 5 milioni di dollari;
- non sono più agevolabili le spese e le commissioni d'uso applicate dalla banca finanziatrice;

²⁵ Vedasi articolo 30 della Legge Finanziaria 1997 e L.7 agosto 1997, n.266 (Legge Bersani).

- il costo della raccolta dei fondi è agevolato solo entro il 2% (*spread* massimo).

In aprile è stato approvato dal comitato agevolazioni del Mediocredito il regolamento attuativo del decreto, sorta di documento unico di razionalizzazione ed armonizzazione delle procedure²⁶.

La Legge Bersani riguarda, invece, l'adozione di misure urgenti di politica industriale ed intende dare attuazione a una parte significativa del programma a suo tempo sottoposto alla fiducia del Parlamento, impegnando le risorse finanziarie rese disponibili nel triennio 1997-1999. Nei suoi 32 articoli vengono riorganizzati vari provvedimenti di politica industriale; tra quelli di maggiore interesse per questo specifico studio, le proposte nel campo dell'innovazione e dello sviluppo delle PMI (Legge 317/91) e nel settore dell'agevolazione alle esportazioni e all'internazionalizzazione delle imprese (Legge Ossola). È, infatti, previsto, nell'articolo 12, a proposito di quest'ultima, che, per dieci anni a partire dal 1997, siano stanziati annualmente 100 miliardi per permettere la concessione delle agevolazioni.

L'insieme dei provvedimenti citati ha gettato le basi della riattivazione della sezione creditizia della Legge Ossola. Alcuni passi importanti sono stati compiuti: l'impegno finanziario dello stato ha subito un ridimensionamento, ma contemporaneamente si sono estese l'autonomia finanziaria e, conseguentemente, il raggio di azione del Mediocredito, attraverso la previsione di utilizzo sia di strumenti derivati per la copertura dei rischi che di prestiti ed emissioni obbligazionarie per le necessità di gestione agile delle agevolazioni; l'istituto, dal 1993 trasformato con Legge 489/93 in Spa, conferma il suo ottimo stato di salute (con una crescita dell'utile di oltre il 30% nel 1996 rispetto all'anno precedente) e la sua duplice vocazione di agenzia di politica industriale e di banca al servizio dell'internazionalizzazione delle imprese italiane. Data l'esclusione dalle agevolazioni previste dalla Ossola delle esportazioni con pagamento a breve, una consistente parte della domanda di servizi finanziari all'export si riverserà sul sistema bancario privato. Bisognerà vedere se le banche italiane saranno in grado di raccogliere la sfida o dovranno cedere il passo alle agguerrite concorrenti straniere.

Infine, risolto il nodo della riattivazione del principale strumento pubblico di agevolazione all'esportazione, rimane il problema di fondo della riforma della stessa Legge Ossola, intesa non nella diffusa e restrittiva accezione di «finanziamento all'export», bensì in quella originaria di Legge di regolamentazione del *corpus* dei vari strumenti di politica economica estera: dall'assicurazione contro i

²⁶ Vedasi Mediocredito Centrale, Circolare n.114, maggio 1997.

rischi politici ed economici, ai crediti all'export, a quelli d'aiuto, al sostegno finanziario alle società miste, passando necessariamente attraverso un efficace coordinamento istituzionale, sia nella fase di definizione delle priorità che in quella di valutazione dei risultati.

1.4 I crediti finanziari di aiuto pubblico allo sviluppo

La Legge 49/87, «Nuova disciplina della cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo», rappresenta il principale strumento dell'APS italiano. Essa ha riformato e innovato la disciplina, precedentemente regolata dagli articoli 26 e 27 della L.227/77, relativa a:

- crediti di aiuto (articolo 6);
- crediti agevolati alle imprese italiane interessate a costituire *joint ventures* nei PVS (articolo 7).

Tali tipologie di credito vengono gestite, sulla base di un'apposita convenzione, dal Mediocredito Centrale che agisce sul fondo rotativo appositamente costituito, su autorizzazione caso per caso del Ministero del Tesoro, dopo parere favorevole del Comitato Direzionale per la Cooperazione allo Sviluppo del Ministero degli Affari Esteri (MAE).

Per quanto riguarda la disciplina dei crediti di aiuto previsti dall'art. 6 della Legge 49/87, la condizione necessaria affinché la Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo del MAE avvii l'istruttoria dei progetti da finanziare è l'esistenza di una richiesta da parte del Governo di un Paese interessato o, in alternativa, di un accordo bilaterale. I crediti possono essere destinati al finanziamento di diversi tipi di iniziative, dal sostegno alle riforme economiche, allo sviluppo dell'imprenditoria privata, alla realizzazione di infrastrutture. Le condizioni di rimborso seguono le norme internazionali di Consensus: prevedono una durata massima di 30 anni ed un tasso di interesse annuo pari all'1%²⁷. Le tipologie di forniture necessarie ad implementare il progetto possono essere individuate preventivamente o successivamente all'approvazione del progetto: i fornitori dei beni e dei servizi sono generalmente scelti attraverso gare internazionali e sono spesso imprese italiane, che in tal modo traggono «vantaggio» indiretto dall'utilizzo dello strumento grazie agli eventuali contatti commerciali pregressi con il paese destinatario dell'aiuto.

²⁷ I Paesi beneficiari sono principalmente i Paesi del Mediterraneo occidentale e orientale, quelli del Corno d'Africa e quelli dell'Africa Australe e in misura minore alcuni Paesi dell'America latina e dell'Asia (dai dati l'Asia e l'America latina risultano aver ricevuto insieme circa il 50% dei fondi).

I crediti finora concessi, a partire dal 1978, sono pari a oltre 13.000 miliardi, compresi anche i finanziamenti in via di negoziazione del 1997²⁸. La drastica riduzione dei fondi per l'APS, soprattutto verso i paesi meno avanzati, è riscontrabile anche dall'analisi dei crediti concessi nell'ultimo triennio: nel 1994 sono ammontati a 200 miliardi, diretti perlopiù verso i paesi del vicino Oriente; nell'anno successivo l'importo totale è stato di poco inferiore a tale cifra e concentrato per il 75% verso due paesi, Ecuador (con un credito molto consistente di 92 miliardi, peraltro in gran parte ancora da erogare) ed Albania. Nel corso del 1996 i crediti si sono ridotti a poco più di 55 miliardi, ripartiti fra Croazia, Giordania e Bolivia. È evidente come anche questo strumento, in senso lato definibile di politica economica estera, risenta direttamente della crisi generalizzata della cooperazione allo sviluppo in Italia.

1.5 Il finanziamento dei programmi di penetrazione commerciale e dei consorzi export

Dal Mediocredito sono erogati, a valere su un fondo rotativo ad hoc (cui fa riferimento anche la Legge 304/90 sul finanziamento per gare internazionali) i finanziamenti a tasso agevolato rivolti alle imprese, prioritariamente PMI²⁹, che intraprendono operazioni di penetrazione commerciale finalizzate all'acquisizione di una posizione stabile in un mercato attraverso un organico progetto di investimento «commerciale» (Legge 394/81). Lo strumento è gestito in collaborazione con il Ministero per il Commercio con l'Estero³⁰. Esso finanzia studi di mercato, spese per la pubblicità, la costituzione di depositi e campionamenti, costi di rappresentanze permanenti all'estero, di uffici e reti di vendita/assistenza³¹. La quota finanziabile è pari all'85% dell'ammontare totale delle spese glo-

²⁸ I negoziati sono in corso con l'Egitto, per 30 miliardi di lire e con l'Algeria per 7 miliardi di lire.

²⁹ La priorità alle realtà medio-piccole teoricamente dovrebbe essere data solo nel caso di carenza di fondi. Le richieste dovrebbero essere esaminate dalla Commissione preposta secondo l'ordine cronologico di arrivo: in realtà si è stabilita la prassi di rinviare l'esame delle richieste delle grandi imprese di circa un trimestre così da favorire indirettamente quelle delle PMI.

³⁰ Il Mincomes è deputato a vagliare la validità promozionale del programma; il Mediocredito l'affidabilità dell'impresa italiana. Le decisioni vengono approvate in seno al Comitato istituito presso il Mincomes.

³¹ La delocalizzazione produttiva è spesso preceduta da «forme di investimenti commerciali in punti vendita, reti distributive, spazi espositivi, divenute indispensabili per accrescere la competitività, in quanto mirate all'acquisizione del contatto diretto con il cliente. La caratteriz-

bali ed è restituibile nell'arco di sette anni: l'erogazione, tuttavia, è a posteriori e questo elemento ha costituito spesso un freno ad un numero maggiore di finanziamenti, soprattutto nel caso di PMI, che sono spesso legate ad un'ottica «mordi e fuggi» di penetrazione dei mercati esteri più che ad una volontà di presenza stabile, e certamente soffrono di vincoli finanziari.

Lo strumento ha ottenuto un relativo successo nei suoi quindici anni di attività: oltre 1000 operazioni hanno ricevuto finanziamenti per un ammontare totale di oltre 1700 miliardi. Il trend nell'ultimo triennio risulta crescente, dopo le fasi alterne dal 1982 ad oggi, ed anche il giudizio dei beneficiari sembra essere positivo³². Nel 1996 sono state accolte 105 domande (sulle 143 presentate) per un impegno pari a 120 miliardi, con tempi medi di istruttoria di circa 4 mesi. Delle 105 operazioni, 50 sono andate a finanziare imprese di grandi dimensioni, 52 di dimensione medio-piccola, 3 a consorzi: è riscontrabile una tendenza all'aumento, sia nel numero che nell'ammontare totale, dei finanziamenti di progetti di grandi imprese e ciò conferma la precedente osservazione sulle difficoltà incontrate dalle PMI nella penetrazione stabile di un mercato. Dal punto di vista geografico le maggiori richieste giungono per progetti di penetrazione dei paesi dell'Asia (35%), paesi dell'Europa centro-orientale (PECO, 26%), America latina (8%), Europa extra-UE (5%).

Anche la Legge 394 è al centro di una fase di ripensamento; le condizioni per una sua maggiore efficienza sembrano essere:

- una più regolare disponibilità di fondi (lo stanziamento per il 1997 di 106 miliardi è, peraltro, una conferma di tale indirizzo);
- la velocizzazione delle procedure, per consentire realmente alle imprese italiane di competere con i concorrenti stranieri nella penetrazione di un mercato.

Fino a qualche anno fa molti dei progetti per i quali si andava a chiedere tale tipo di finanziamento perdevano spesso credibilità soprattutto a causa dei tempi di risposta del Ministero (15-20 mesi). Per correggere questa ed altre distorsioni è stato predisposto un nuovo schema di regolamento, al momento in via di presentazione al Tesoro, che anticipa quanto già stabilito dalla Legge Bassanini e prevede, tra l'altro, una velocizzazione delle procedure, sì da porta-

zazione dell'epoca attuale come «epoca del venditore», in un quadro altamente competitivo, comporta l'esigenza non soltanto di comprimere i costi (minori ordinativi, riduzioni delle scorte, ristrutturazioni organizzative e finanziarie), ma oltre a ciò di agire sul mercato come insider, cioè di essere concorrenziali anche rispetto alle aziende locali». Vedasi: Istituto nazionale per il commercio estero, 1996, p.231.

³² Vedasi: «Il Sole 24 Ore», 20 marzo 1997, p.16.

re i tempi-limite di istruttoria al massimo a 120 giorni, ed a una più netta divisione dei compiti tra i due enti preposti alla gestione dello strumento (attribuendo al Mincomes una funzione di controllo sui risultati dei singoli programmi di penetrazione commerciale)³³. Le erogazioni, come detto, sono state finora effettuate a posteriori, a svantaggio soprattutto delle PMI: si è proposto, quindi, di rendere i tempi di erogazione certi associandoli alle verifiche periodiche sull'effettivo avanzamento dei progetti. A favore delle PMI è stato fatto, inoltre, il passo di estendere i finanziamenti anche al caso di insediamento commerciale realizzato indirettamente attraverso *traders* locali che cooperino nell'esportazione delle imprese italiane, nonché quello della stipula di una convenzione ad hoc tra Medio-credito e consorzi di garanzia collettiva fidi (ex Legge 317/91) per l'accettazione delle fidejussioni di questi ultimi.

Infine, qualche cenno alla Legge 21 febbraio 1989 n.83 «*Interventi di sostegno per i consorzi tra PMI industriali, commerciali ed artigiane*»: i finanziamenti, concessi dal Ministero del Commercio con l'Estero, sono rivolti alle società consortili o ai consorzi che abbiano come scopi esclusivi sociali l'esportazione delle merci delle imprese associate (minimo 8)³⁴. Le attività finanziabili sono la partecipazione a fiere e a missioni internazionali, la predisposizione di campagne pubblicitarie, cataloghi e marchi, l'avvio di contatti con i canali distributivi stranieri, i servizi connessi all'esportazione (interpretariato, ricerche di mercato, consulenze legali e amministrative) ad esclusione della vendita dei prodotti. Vengono generalmente privilegiate le società consortili che abbiano una struttura fissa all'estero e che dimostrino, quindi, interesse ad una penetrazione commerciale crescente nell'area, altrimenti difficoltosa a causa delle dimensioni ridotte delle singole aziende. Anche in questo caso il contributo viene erogato *a posteriori* ed è rapportato al 40% delle spese del conto profitti e perdite relativo all'anno precedente, per un ammontare massimo di 150 milioni annui³⁵.

³³ Fino ad ora la funzione di supervisione sull'effettiva implementazione dei programmi è stata delegata all'ICE, grazie alla «vicinanza» delle sedi ICE all'estero ai luoghi di operazione. Il MINCOMES ora dovrebbe riprendere parte di tale funzione di controllo, con personale formato direttamente *on job*.

³⁴ I requisiti che i consorzi debbono soddisfare per l'attivazione dello strumento sono la natura di PMI delle aziende consorziate, la loro appartenenza ai settori dell'industria, del commercio e dell'artigianato, lo scopo «esclusivo» di esportazione del consorzio.

³⁵ L'ammontare massimo può però arrivare a 200 e 300 milioni a seconda del numero di imprese facenti parte del consorzio. Per i consorzi creati nel Mezzogiorno sono previste ulteriori facilitazioni, quali una quota finanziabile del 60% delle spese dell'anno precedente, ed il numero minimo di imprese fissato a 5.

Dal 1989 gli importi concessi annualmente sono oscillati tra i 20 e i 30 miliardi e sono stati utilizzati pressochè completamente; nel 1996 i consorzi finanziati sono stati 308 per un totale di 24 miliardi e 208 milioni (sui 23 miliardi e 225 milioni stanziati). La Legge Bersani prevede per il 1997 uno stanziamento di 25 miliardi. Ulteriori approfondimenti sulle attività dei consorzi export si trovano nella sezione del presente lavoro dedicata agli enti erogatori di servizi reali.

2. Gli strumenti di sostegno all'internazionalizzazione

Si sono finora analizzati gli strumenti a disposizione delle aziende italiane impegnate in operazioni commerciali con l'estero. A livelli crescenti di internazionalizzazione conseguono da parte delle imprese esigenze di sostegno qualitativamente diverse: gli strumenti finanziari si fanno più complessi, i servizi reali di accompagnamento dell'operatore all'estero richiedono contenuti più complessi. La stessa definizione di «livello superiore di internazionalizzazione» comprende in sé una molteplicità di realtà che, accomunate dalla finalità di presenza stabile in un mercato estero, vanno dalla delocalizzazione produttiva, all'acquisizione di imprese estere, alla costituzione di società consociate (*subsidiaries*) e miste (*joint ventures*), alle operazioni di trasferimento tecnologico, al *project financing*³⁶.

Le imprese italiane che mirino ad un sostegno finanziario pubblico per la costituzione di *joint ventures* all'estero possono sulla carta beneficiare dei fondi previsti da quattro Leggi: 100/90, 19/91, 317/91 (articolo 14), 49/87 (articolo 7). Di queste solo la Legge 100/90 è lo strumento pubblico aperto ad una più vasta gamma di imprese: il raggio di azione della Legge 19/91 è infatti limitato solo ad alcune regioni del Nord-Est del paese; l'articolo 14 della Legge 317/91, che prevede l'erogazione di crediti agevolati per l'internazionalizzazione delle PMI, risulta bloccato dalla nascita per mancanza di regolamento attuativo; l'articolo 7 della Legge 49/87 stabilisce modalità di finanziamento alle imprese italiane per la creazione di *joint ventures* nei PVS, nel contesto della cooperazione allo sviluppo ed è, quindi, solo indirettamente strumento di politica economica estera.

Per tali forme di investimento all'estero le possibilità di finanziamento non sono limitate ai soli strumenti pubblici italiani; in sede comunitaria sono infatti attivi dei programmi di sostegno allo sviluppo del settore privato, in particolar modo delle PMI, ai fini della creazione di reti transnazionali tra imprese e di so-

³⁶ Molte di queste tipologie ricadono nella definizione di IDE, E.M. Graham, September 1995.

cietà miste. Tali programmi sono simili nei meccanismi (le cosiddette *facilities*), ma si differenziano per focalizzazione areale, essendo il *Joint Venture Programme* (JOP) indirizzato ad operazioni nei PECO, l'*European Community Investment Partners* (ECIP) a quelle in Asia, America latina e Mediterraneo, il *Centre for the Development Industry* (CDI) ai paesi dell'Africa, Caraibi e Pacifico (ACP).

Infine anche gli organismi finanziari multilaterali, cui l'Italia partecipa, offrono tipologie di finanziamento di progetti del settore privato, purché questi ultimi contribuiscano allo sviluppo dei paesi che tali banche internazionali vogliono beneficiare.

Come nella precedente sessione, l'analisi partirà da una breve disamina del quadro generale della normativa e degli organismi internazionali coinvolti.

2.1 Il quadro internazionale di tutela degli investimenti diretti esteri

Mentre il quadro internazionale di regolamentazione delle forme di sostegno pubblico al commercio con l'estero si è andato dettagliando con sempre maggiore precisione (accordi di *Consensus*), quello relativo agli investimenti si è sviluppato in maniera frammentata. Le normative si sono concentrate principalmente sulla questione della tutela degli IDE e sono sorte a più livelli: nazionale (in connessione con i processi di liberalizzazione), bilaterale (con i *Bilateral Investment Treaties*), regionale (mediante accordi spesso vincolanti). La mancanza di un *corpus* organico è imputabile alle divergenze tra paesi e gruppi di paesi sul livello di dettaglio dell'accordo multilaterale; al momento sono impegnati al raggiungimento di un accordo quanto più ampio vari tavoli negoziali:

- OCSE, dal 1995 è stato avviato il negoziato per il *Multilateral Agreement on Investment* (MAI), la cui conclusione è prevista per la fine del 1997;
- World Bank, nel cui contesto esistono due organismi, l'*International Center for Settlement of Investment Disputes* (ICSID) e la *Multilateral Investment Guarantee Agency* (MIGA), impegnati già da tempo l'una in qualità di foro di conciliazione ed arbitrato per le dispute legate agli investimenti, l'altra come strumento di catalizzazione degli IDE verso i PVS attraverso la concessione di co-assicurazioni che abbattano i rischi politici ³⁷;

³⁷ La MIGA incoraggia gli investimenti nei PVS attraverso:

- l'assicurazione dei rischi politici di non trasferibilità e convertibilità della valuta locale; guerra e disordini civili; espropriazione; violazione del contratto da parte del governo locale;
- la consulenza ai governi dei PVS per creare una politica di attrazione degli IDE, attraverso l'unità tecnica appositamente costituita, l'*Investment Marketing Services Department*.

- World Trade Organisation (WTO), la Dichiarazione conclusiva del Vertice di Singapore del dicembre 1996 ha previsto l'istituzione di un Gruppo di lavoro ad hoc, che esamini le interrelazioni tra commercio ed IDE, cui segua un negoziato ed un possibile accordo ³⁸.

Il percorso che porta alla definizione di regole sugli IDE e ad un accordo generalizzato sembra essere ancora lungo. Oltre a ribadire i principi, al momento sparsi in più accordi, relativi alla trasparenza, al diritto di stabilimento, di trattamento nazionale, di tutela degli investimenti, esso dovrà definire e regolamentare quelle misure pubbliche legate agli IDE che possono provocare distorsioni nel commercio o agire come barriere, ivi compresi anche i sussidi e gli incentivi alle imprese. Dovrà prevedere, infine, un meccanismo vincolante di soluzione delle controversie.

Le caratteristiche delle garanzie della Miga sono la complementarità rispetto alle assicurazioni delle ECAs nazionali e la previsione delle due formule di coassicurazione (per coordinare varie ECAs su un unico progetto) e riassicurazione (per ripartire il rischio attraverso operazioni di cessione di polizze). La copertura giunge fino al 90% della partecipazione all'investimento, per un massimo di 50 milioni di dollari, con durata di 15 anni estendibili a 20. I progetti approvati fino al 1996 sono stati 215, un numero relativamente basso, che mostra una sottoutilizzazione dello strumento, dovuta anche forse alle procedure complicate che prevede.

³⁸ Alcuni accordi nati in sede GATT-WTO prevedono indirettamente una regolamentazione degli IDE:

- *Agreement on Trade-related Investment Measures* (TRIMS); per gli IDE prevede il principio del trattamento nazionale ed il divieto di atti che provochino distorsioni nella libera concorrenza.
- *General Agreement on Trade in Services* (GATS); riguarda anche gli IDE, ma solo indirettamente come una delle tipologie di accesso al mercato e prevede la sicurezza del diritto di stabilimento ed il principio del trattamento nazionale.
- *Agreement on Trade-related aspects of Intellectual Property Rights in Services* (TRIPS), le cui prescrizioni in tema di protezione della proprietà intellettuale si riflette anche negli IDE.
- *Agreement on subsidies and countervailing measures* (ASCM), il quale definisce il concetto di sussidio ed incentivo (fiscale e creditizio) agli IDE che provochino distorsioni economiche.
- *Plurilateral Agreement on Governmental Procurement*
Vedasi Graham, September 1995; WTO, 1996.

Data la mancanza di tale normativa organica, le attività internazionali delle imprese restano per ora condizionate soprattutto dall'esistenza di accordi bilaterali e dall'attivismo statale in tal senso.

2.2 Gli strumenti previsti dalla legislazione italiana

L'assicuratore pubblico, la SACE, ha tra i suoi compiti istituzionali anche quello di garantire gli investimenti all'estero di imprese italiane (articolo 15 della Legge 227/77); i rischi assumibili in garanzia sono espressamente individuati nella nazionalizzazione, espropriazione senza adeguato indennizzo, confisca, sequestro o danno dell'impresa costituita all'estero da parte dell'autorità straniera e nel mancato trasferimento dei profitti in seguito ad atto arbitrario locale (articolo 14)³⁹. Le imprese beneficiarie della Legge 100/90 e, conseguentemente dell'intervento finanziario della Simest, sono ammesse, nei limiti delle loro quote di partecipazione alla società mista, alla garanzia assicurativa della SACE per i rischi politici e per quelli commerciali imputabili al mancato trasferimento dei profitti per motivi ad esse stesse non imputabili (articolo 4 n.3 della Legge 100/90). Tale funzione di assicurazione contro rischi politici è di rilevante importanza soprattutto nel caso di IDE verso PVS e paesi in transizione, spesso caratterizzati da instabilità politica; gli ostacoli ad un più frequente utilizzo di tale strumento (attivato meno di una decina di volte) consistono nell'atteggiamento di cautela della SACE verso tali paesi, nella percentuale di copertura limitata (pari al 70%) rispetto a quella per i crediti all'export, nei premi mediamente onerosi. La SACE ha invece fatto alcuni passi in avanti nell'adeguarsi alle nuove esigenze imprenditoriali legate al *project financing*, con l'istituzione dell'Ufficio Valutazione Progetti per i quali non esista garanzia sovrana. Rispetto all'irrisorio numero di assicurazioni di IDE, in questo specifico campo, al 1996 sono state concesse 18 garanzie per un totale di 1 miliardo di dollari, cui di aggiungono 14 promesse di garanzia e 20 operazioni in istruttoria ⁴⁰.

In campo finanziario la scelta strategica di sostegno all'internazionalizzazione si è indirizzata verso l'erogazione di finanziamenti e la partecipazione azionaria a quella particolare tipologia di IDE rappresentata dalle società miste. Tale scelta segna il passaggio dei primi anni '90 da un sistema pubblico meramente *export oriented* ad uno maggiormente sintonizzato con le nuove esigenze

³⁹ Uno dei limiti sta proprio nel subordinare la copertura assicurativa in caso di difficoltà di trasferimento valutario al compimento di un atto arbitrario da parte dell'autorità locale, ad esclusione quindi di atti imputabili a cause generali quali eventuali difficoltà di bilancia dei pagamenti.

⁴⁰ Vedasi CeSPI, ICEPS, 1997.

della competizione internazionale e con la necessità di «stare» stabilmente sui mercati. Il posizionamento strategico all'estero delle imprese italiane è supportato finanziariamente qualora attivi, attraverso *joint ventures*, sinergie con *partners* locali in vista di reciproci vantaggi comparati. In Italia la normativa è raccolta in quattro Leggi, la 100/90, 19/91, 49/87 (art.7), 317/91 (art.14).

I tre soggetti istituzionali coinvolti a diversi livelli nell'erogazione dei fondi pubblici sono il Mediocredito centrale, la Società italiana per le imprese miste all'estero (Simest, istituita con Legge 100/90) e la Società finanziaria di promozione della cooperazione economica con i paesi dell'Est Europa (Finest, costituita con Legge 19/91).

Gli interventi diretti previsti in campo finanziario sono:

- la partecipazione con quote di minoranza al capitale della *joint venture*;
- l'erogazione di crediti agevolati per il parziale finanziamento della quota di capitale di rischio del partner italiano della *joint venture*.

Accanto a tali interventi diretti di tipo finanziario ne esistono altri indiretti di tipo accessorio:

- predisposizione di canali di accesso privilegiato a fonti alternative o complementari di co-finanziamento comunitarie (Jop, Ecip) ed internazionali (banche multilaterali);
- servizi collaterali di informazione, assistenza, promozione di opportunità industriali.

Le *facilities* sopracitate mostrano un sostanziale salto qualitativo nell'offerta potenziale di supporto pubblico: da mera erogazione di incentivi finanziari ad una assistenza tecnico-economica ad ampio spettro, gli istituti «finanziari» hanno cercato di trasformarsi in veri e propri «centri di servizi», per un sostegno a tutto campo dei vari livelli di internazionalizzazione.

Partendo da queste considerazioni di ordine generale, è interessante analizzare sinteticamente le caratteristiche peculiari dei singoli strumenti approntati dalle quattro Leggi, che si differenziano per bacino di utenza (dimensione e provenienza delle imprese), aree di destinazione (Paesi extraeuropei in generale, PVS, PECO, ACP) consistenza dei fondi (tetti delle partecipazioni, massimali dei finanziamenti), concreta attivazione ed ostacoli connessi.

La Legge 100/90 è quella dall'ambito applicativo più ampio. Si rivolge a tutte le imprese italiane che vogliano creare una società mista all'estero, con priorità per le PMI. Grazie ad essa la Simest è abilitata a partecipare fino al 15% del capitale della società mista, con obbligo di riacquisto entro 8 anni. Non è contemplata l'ipotesi di erogazione diretta di crediti agevolati, da potersi richie-

dere invece, entro 3 mesi dalla delibera Simest, al Mediocredito, che può finanziare fino al 70% del capitale di rischio dell'impresa italiana (5 miliardi per le PMI e 25 per le grandi imprese). Il rimborso deve avvenire in 5 anni (più 3 di grazia) ad un tasso pari al 50% di quello di mercato. La partecipazione Simest consente l'accesso all'assicurazione pubblica della SACE, anche se ciò si è verificato di rado ⁴¹.

Il sostegno Simest non è di tipo solo finanziario-partecipativo, in quanto essa fornisce servizi aggiuntivi in tema di ricerca di opportunità di collaborazione industriale e di assistenza nell'*engineering* del progetto stesso. Il supporto alle imprese nelle diverse fasi è, quindi, a più livelli e consta sia di servizi reali specialistici che di costruzione di pacchetti finanziari. Ma i problemi risiedono proprio in questa seconda tipologia di intervento, che dovrebbe peraltro costituire il *core business* della Simest e della sua vocazione di *merchant bank*, e si possono così riassumere:

- essendo la partecipazione dell'ente vincolata alla presentazione da parte degli altri azionisti della *joint venture* di idonee garanzie a tutela dell'impegno di riacquisto della quota Simest entro 8 anni, nella prassi tali garanzie sono state quasi esclusivamente rappresentate da fidejussioni bancarie a copertura del 100% dei rischi possibili, con costi, di conseguenza, spesso troppo elevati per le PMI. Per ovviare a tale inconveniente sono state in passato accettate garanzie reali da parte della casa madre o delle altre imprese del Gruppo; tale soluzione è però impercorribile per aziende non facenti parte di gruppi industriali. Una valida alternativa potrebbe discendere dall'accordo in via di negoziazione tra la Simest e la Società Italiana Cauzioni (SIC) per la creazione di «polizze su misura» per le *joint ventures* nate nell'ambito della Legge 100 ⁴²;
- la partecipazione Simest è percentualmente scarsa, non potendo superare il 15% del capitale della società mista, a differenza del 25% consentito dall'altra finanziaria di sviluppo, la Finest. Il Testo Unico sul riordino del commercio estero, in fase di redazione presso il Mincomes, prevede un innalzamento al 25% del tetto di partecipazione pubblica;

⁴¹Agli inizi del 1997 sono stati approvati oltre 200 progetti, per 90 partecipazioni effettive ad altrettante società miste (di cui 46 nel solo 1996, con un impegno di Simest di oltre 60 miliardi) situate prevalentemente nei PECO, Russia, Cina, Argentina e Turchia; di queste circa 5 sono state assicurate dalla SACE. Il Mediocredito ha nell'ambito della Legge 100/90 erogato già un centinaio di finanziamenti (45 nel 1996), di cui un terzo è concentrato nella triade Polonia, Ungheria, Romania, un altro terzo in Asia (Cina), America latina (Brasile, Argentina) e Turchia.

⁴² Vedasi Il Sole 24 Ore, *Simest, riscatto meno oneroso*, 29 maggio 1997, p.19

- la Legge 100/90 prevede la partecipazione al capitale «dell'impresa o società mista» (articolo 3): non è partecipabile altra formula societaria (società acquisita o consociata) e questo può costituire un limite per una Legge nata per favorire l'internazionalizzazione delle imprese italiane verso l'Est europeo, area ora nel guado delle privatizzazioni;
- la stessa limitazione dell'intervento finanziario della Simest alla sola partecipazione, può costituire un vincolo ad un sostegno efficace all'internazionalizzazione, dal momento che le imprese manifestano sempre più spesso la necessità di crediti (possibilmente agevolati). Il meccanismo sancito dalla Legge 100 può risultare alquanto artificioso, non consentendo alla Simest l'erogazione diretta di finanziamenti alla società mista (come invece è abilitata a fare la Finest) e vincolando contemporaneamente i crediti agevolati del Mediocredito alla avvenuta delibera Simest. Sarebbe opportuno in realtà prevedere per il Mediocredito meccanismi diretti di finanziamento agevolato a favore delle imprese italiane che vogliono costituire società miste (senza necessariamente passare attraverso la partecipazione Simest), come d'altra parte lo strumento della Legge 317/91 aveva previsto ⁴³.

L'articolo 14 della Legge 317/91 prevedeva l'erogazione da parte del Mediocredito di crediti agevolati a copertura del 70% della quota di capitale di rischio della partecipazione italiana ad una società mista all'estero. La limitazione fondamentale dello strumento sta nei soggetti abilitati ad attivarlo: non tutte le imprese, bensì solo le PMI; il Mediocredito, come nel caso della Legge 100, è abilitato ad applicare un tasso agevolato pari al 50% di quello di riferimento, con tempi di rimborso analoghi. La mancata attuazione dell'articolo 14, per l'assenza di un regolamento attuativo, ha senza dubbio sottratto un utile strumento di supporto alle imprese italiane. Lo si sta cercando di recuperare attraverso una revisione generale della Legge. L'elemento più rilevante del dibattito in corso è l'impronta «territoriale» che si vuol dare alla politica di sostegno alle PMI, pur su impulso di Leggi centrali (quali la Legge 317/91) ⁴⁴.

Una iniziativa profondamente agganciata al territorio è quella della Legge 19/91 «sulle aree di confine», in base alla quale è stata istituita la Finest, società finanziaria per lo sviluppo del Triveneto. Essa, a differenza della Simest, è sottoposta alla duplice limitazione delle imprese che può supportare (esclusivamente

⁴³ Concrete facilitazioni alla rigidità dello strumento dovrebbe derivare dalla previsione di una comune fase di istruttoria tra Mediocredito e Simest.

⁴⁴ Si fa riferimento al dibattito su «Una politica di sviluppo, gli interventi urgenti per l'economia e la proposta di riforma della Legge 317», Associazione Labour, Roma, 19 marzo 1997.

del Nord-Est) e dell'area di destinazione dei progetti (Est europeo). Il suo sostegno prevede sia partecipazioni azionarie fino al 25% del capitale della costituenda società mista sia finanziamenti a tasso agevolato; inoltre, come nel caso della Legge 100, l'attivazione della Finest può mobilitare i fondi agevolati del Mediocredito, a copertura del 70% della quota a carico del *partner* italiano. Anche in questo caso, la gamma di servizi finanziari offerta può essere ampia e catalizzatrice di ulteriori fondi provenienti dal *network* di istituzioni che nello specifico di occupano dell'area Est europea, l'Unità Jop della Commissione Europea e la Banca Europea per la Ricostruzione e Sviluppo. La vicinanza territoriale alle imprese e alle loro esigenze si manifesta anche nella previsione di tipologie di finanziamenti «intermedi», quali i prefinanziamenti per accedere ai fondi comunitari e multilaterali e le garanzie prestate a favore di società miste; vengono inoltre forniti servizi collaterali legati alla ricerca di opportunità di collaborazione industriale. I risultati della attività quadriennale della Legge 19/91 sono circa 130 delibere a favore di oltre 85 imprese per un totale di 102 miliardi di interventi. L'esperienza Finest può essere giudicata nel complesso positiva, sia per la vasta gamma di servizi offerta alle imprese, sia per l'interazione avviata con il mondo imprenditoriale locale. Essa si presenta così come un modello efficace di decentramento e di dialogo con il tessuto imprenditoriale locale.

Diverso è il caso dell'art. 7 della Legge 49/87, che si rivolge in generale agli operatori privati italiani che intendano costituire *joint ventures* nei PVS. Essa prevede una istruttoria congiunta della Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo del MAE e del Mediocredito Centrale, che valutano rispettivamente la rispondenza del progetto alle direttive generali della cooperazione italiana unitamente alla validità tecnico-economica del progetto e all'affidabilità dell'impresa italiana. Le *joint ventures* devono avere per oggetto nuove iniziative o la ristrutturazione e l'ampliamento di iniziative preesistenti in tutti i PVS, ad eccezione di quelli con un reddito annuo pro capite superiore a 3250 dollari USA. La Legge ha indicato come prioritarie le aree agricola e industriale, cui sono state successivamente aggiunte quella dei servizi e delle infrastrutture (trasporti, telecomunicazioni, energia, idrico, sanitario). Il suo campo di intervento è quindi molto ampio. Il finanziamento può arrivare a coprire il 70% della quota di capitale di rischio sottoscritta dalla azienda italiana per i primi 10 miliardi di lire e fino al 50% della quota eccedente (per un importo massimo di 20 miliardi di lire) ed è rimborsabile in 10 anni a un tasso pari al 30% del tasso fisso di riferimento stabilito dal Ministero del Tesoro. Le condizioni economiche dell'agevolazione sono quindi più favorevoli rispetto a quelle delle altre Leggi, ma sottoposte ai citati vincoli di livello di sviluppo del paese in questione e di aree prioritarie. Lo strumento, dati i vincoli areali e la doppia istruttoria, in un decennio è stato atti-

vato per 54 progetti, concentrati per metà in Cina, Argentina, Egitto, paesi peraltro di indubbio interesse per l'internazionalizzazione del sistema Italia.

Per riassumere, le caratteristiche dei vari strumenti di intervento, soprarichiamati, se evidenziano da una parte uno sforzo di differenziazione delle forme di sostegno pubblico all'internazionalizzazione da parte del legislatore, dall'altra rivelano evidenti possibili rischi di sovrapposizione degli strumenti predisposti, tali da ingenerare confusione all'utente nei possibili utilizzi.

Sarebbe pertanto auspicabile la redazione di una normativa che aggiorni adeguatamente i vari strumenti predisposti per l'internazionalizzazione (assicurazioni, finanziamenti, partecipazioni) e che preveda una più agile attività degli organi competenti (centrali e decentrati) deputati alla programmazione ed erogazione degli incentivi. Così da arrivare a garantire un coordinamento tra le iniziative *top down* da un lato, ed un riavvicinamento alle esigenze del tessuto territoriale con quelle *bottom up* dall'altro. Andrebbe previsto, in secondo luogo, il potenziamento del sostegno di progetti di internazionalizzazione anche diversi dalle *joint ventures*.

2.3 I programmi comunitari di sostegno alla costituzione di società miste

A livello comunitario, com'è noto, sono stati predisposti vari programmi di cooperazione tecnica ed economica europea (tra cui il PHARE, il TACIS, il MEDA) con alcune aree geografiche extra-europee al cui sviluppo equilibrato l'Unione Europea intende contribuire in una ottica di partenariato. Entro questi programmi sono stati attivati dei sottoprogrammi che prevedono assistenza e finanziamento a progetti di collaborazione industriale tra imprese comunitarie ed omologhe dei paesi di riferimento. Per i temi che qui interessano, vengono qui presi in considerazione il *Joint Venture Programme* (JOP), indirizzato ad operazioni nei PECO, e l'*European Community Investment Partners* (ECIP), mirato ai paesi dell'America latina, Asia e Mediterraneo, quali esempi di programmi cui le imprese italiane possono rivolgersi per ottenere varie tipologie di sostegni finanziari per la messa in atto di una società mista ⁴⁵.

⁴⁵ Diversa è invece la filosofia di fondo del *Centre for the Development of Industry* (CDI), volto più a supportare la «creazione, espansione, ristrutturazione, privatizzazione» delle imprese dei paesi ACP, con fini quindi di vera e propria cooperazione allo sviluppo, che a sostenere un *network* transnazionale di imprese. A tal fine prevede l'erogazione di servizi e assistenza, nonché di finanziamenti alle PMI attraverso un *network* di istituzioni comunitarie e dei paesi

Il JOP e l'ECIP perseguono il duplice obiettivo di incentivare da una parte l'internazionalizzazione delle PMI comunitarie ⁴⁶, dall'altra lo sviluppo delle PMI e del settore privato dei paesi in sviluppo o in transizione attraverso lo sviluppo di reti transnazionali. I due programmi sostengono le *joint ventures*, sia di nuova costituzione che già esistenti, nelle varie fasi di avviamento, formazione del personale, trasferimento di *know-how*, fabbisogno finanziario. L'investimento deve avere carattere diretto ed essere di tipo produttivo: sono, quindi, escluse le attività di intermediazione e gli investimenti finanziari. I finanziamenti attivabili sono volti a coprire tre momenti ben precisi della vita di un'azienda. Il primo è il reperimento e la gestione di dati informativi utili ad avviare l'idea imprenditoriale attraverso azioni promosse sia da organismi esterni all'azienda (Camere di Commercio, intermediari finanziari, Agenzie di Sviluppo) sia dall'impresa stessa, che può decidere di avviare contatti informali con operatori locali. Parte integrante di questa prima fase di avviamento è la possibilità di attingere a fonti comunitarie anche per la stesura di studi di fattibilità da cui si possa evincere se l'idea imprenditoriale è economicamente vantaggiosa e percorribile. Il secondo momento è collegato alla vera e propria creazione della JV, attraverso la concessione di un co-finanziamento che faciliti il cosiddetto *engineering* del progetto stesso, l'architettura di finanziamenti cui devono contribuire i vari operatori (la Commissione, gli intermediari finanziari nazionali, l'impresa stessa) ⁴⁷. Il terzo momento della vita di una azienda che JOP promuove è quello della messa in opera di un assetto imprenditoriale efficiente e concorrenziale, attraverso finanziamenti per lo sviluppo e la formazione delle risorse umane e per l'assistenza tecnica e manageriale. JOP ed ECIP sono articolati in 4 *facilities*, che dovrebbero costituire nel loro insieme una risposta esauriente a tutte le esigenze di finanziamento che si possano presentare nella realizzazione della società mista. Per il JOP è stato peraltro predisposto un nuovo sistema informativo preliminare a

ACP (per l'Italia sono l'Ente Regionale per la Valorizzazione del Territorio -ERVET- e l'ICE). Le *facilities* in cui si articola sono l'identificazione di progetti industriali e partners potenziali; operazioni che precedono l'implementazione del progetto; strutturazione finanziaria e legale del progetto; *start-up* del progetto e suo sviluppo. Il CDI finanzia fino al 20% di investimenti il cui ammontare massimo sia tra i 200.000 ed i 10 milioni di ECU. Nonostante sia uno strumento poco conosciuto, nel solo 1995 esso è stato utilizzato da 286 imprese per 367 interventi diretti (di assistenza o finanziamento), per un totale di oltre 4 MECU.

⁴⁶ Le imprese devono operare nel settore produttivo o dei servizi ed essere di dimensione medio-piccola: secondo i nuovi parametri devono avere meno di 1000 dipendenti, immobilizzazioni nette inferiori ai 150 MECU e meno di un terzo del capitale detenuto da una grande impresa.

⁴⁷ Per l'Italia gli intermediari accreditati sono: Banca Commerciale Italiana, BNL, Banca Popolare di Novara, Cariplo, Finest, Finlombarda, IMI, Istituto Bancario S. Paolo di Torino, Mediocredito Centrale, Monte dei Paschi di Siena, Simest.

qualsiasi operazione, l'*EuroJop Data*, che prevede la distribuzione di *dossier ad hoc* che forniscano le informazioni di base, dando così la possibilità agli imprenditori di verificare subito la fattibilità dell'investimento ⁴⁸.

⁴⁸ – La *facility 1* prevede l'erogazione di finanziamenti per l'organizzazione di seminari, giornate informative e missioni imprenditoriali con fini di collaborazione industriale. I soggetti che possono attivare tale fase sono la rete degli intermediari finanziari, gli organismi *non profit* quali le associazioni di categoria, le federazioni industriali, le Camere di Commercio, i consorzi imprenditoriali. Per l'ECIP i finanziamenti possono riguardare anche la preparazione di una privatizzazione o di un progetto di costruzione, il trasferimento di servizi di interesse pubblico o ambientali. In entrambi i programmi l'ammontare massimo finanziabile è di 100.000 Ecu, a copertura del 50% del *budget* totale. Nell'ECIP le spese possono essere coperte fino al 100% se il beneficiario è un ente pubblico del PVS, per un massimo di 200.000 Ecu.

– La *facility 2* sostiene azioni preliminari alla costituzione di una JV attraverso la mobilitazione di fondi per studi di pre-fattibilità e di fattibilità. Vigè il principio del buon fine: il finanziamento è ad interesse zero e pari al 50% delle spese sostenute e diventa a tutti gli effetti contribuito a fondo perduto qualora la società mista si costituisca entro 12 mesi. In tal caso può venire erogato un ulteriore contributo a copertura del restante 50% di spese sostenute. Qualora, invece, l'operazione non porti a risultati concreti o non riceva l'approvazione necessaria, l'anticipo comunitario verrà o rimborsato o ugualmente trasformato in sovvenzione in cambio della consegna degli studi di fattibilità alla Commissione. Per lo studio di pre-fattibilità la sovvenzione copre il 50% delle spese con tetto di 20.000 Ecu per il Jop, 10.000 Ecu per l'Ecip. Lo studio di fattibilità nel Jop viene finanziato fino ad un massimo di 150.000 ECU, di cui il 50% iniziale, pari a 75.000 ECU, attraverso un anticipo trasformabile, come si è visto, in sovvenzione; restanti 75.000 ECU, se rispettato il buon fine, verranno erogati a titolo di contributo a fondo perduto. Nell'Ecip, invece, viene fornito un anticipo senza interessi, pari al 50% dei costi, fino ad un tetto di 250.000 Ecu; il restante 50% dovrebbe essere coperto pariteticamente dall'impresa e dall'intermediario finanziario. Per le PMI tale anticipo può giungere fino al 100%.

– La *facility 3* riguarda la creazione vera e propria della JV e prevede una copertura parziale dei fabbisogni finanziari a medio-lungo termine della società mista. Tale fase prevede il finanziamento parallelo della costituenda JV da parte dell'imprenditore, della Commissione e dell'intermediario finanziario. La Commissione in base al principio del *pari passu*, mobilita mezzi pari a quelli attivati dall'intermediario finanziario, fino ad un massimo della quota di partecipazione del *partner* comunitario e al 20% dei fabbisogni della JV. Il tetto massimo del cofinanziamento da parte della Commissione è fissato ad 2 MECU per il Jop, 1 MECU per l'Ecip. Il rimborso è previsto in 10 anni. L'intermediario finanziario ha a disposizione varie forme di intervento, che vanno dall'erogazione di crediti d'investimento (prestiti partecipativi, subordinati, condizionati) alla vera e propria partecipazione al capitale dell'impresa mista.

– La *facility 4* finanzia le operazioni correlate alla fase di assistenza tecnica volta al rafforzamento della JV: formazione, assistenza propriamente tecnica, trasferimento di *know-how*. Tale fase prevede una sovvenzione di massimo 250.000 Ecu, a copertura del 50% delle spese, nel Jop quale sovvenzione, nell'Ecip quale prestito senza interessi e con l'impegno

Tali meccanismi di incentivo alla costituzione delle JV sembrano aver funzionato relativamente bene per alcuni aspetti. Restando ai dati dell'ultimo *Activity Report* del JOP (giugno 1996) sono stati approvati 686 progetti, dei quali 91 hanno portato alla effettiva costituzione di una società mista, con ottime *performance* delle imprese italiane (le prime in Europa per numero di attivazioni). Al 1995 erano state attivate 2135 procedure dell'ECIP, di cui 1542 giunte a buon fine. Ma le modalità di finanziamento di tali *joint ventures* si presentano tutt'altro che soddisfacenti: per entrambi i programmi la fase 3 di co-finanziamento ha funzionato poche volte rispetto alle attivazioni totali, a causa delle difficoltà delle PMI a reperire la propria quota di capitale di rischio e soprattutto a fornire le garanzie bancarie. Un primo passo in avanti in tal senso è stato effettuato con l'introduzione nel JOP di un sistema di erogazione di garanzie da parte della Commissione Europea. Finchè non verranno superati gli ostacoli legati all'attivazione degli incentivi alla costituzione della società mista, JOP ed ECIP non potranno essere considerati come strumenti pienamente utilizzabili, con il rischio di ridurli a catalizzatori di servizi reali di informazione, assistenza e formazione.

2.4 I finanziamenti ad iniziative del settore privato attraverso canali multilaterali

Il rafforzamento del sistema-paese dipende anche dalla sua capacità di partecipare intensamente alle attività di organismi finanziari multilaterali, sia attraverso una presenza «politica», che attraverso l'uso di risorse da parte del settore privato. Questo secondo fattore è peraltro di estrema importanza per il raggiungimento, da parte delle istituzioni in questione, degli obiettivi di sviluppo dei PVS in generale (Gruppo della Banca Mondiale) o di determinate aree geografiche (banche regionali), grazie all'effetto «moltiplicatore» dei fondi messi a disposizione ⁴⁹. Com'è noto, varie sono le tipologie di finanziamenti attivabili a favore delle imprese che vogliono investire in uno dei paesi beneficiari dei fondi: possono essere prestiti a tassi di mercato (quali quelli della Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo -BERS-, Società Finanziaria Internazionale -SFI-); partecipazioni azionarie vincolate in vario modo (per esempio la BERS può ac-

dell'IF ad un co-finanziamento paritetico (nel caso di PMI il prestito può essere trasformato in sovvenzione).

⁴⁹ Secondo una stima della Banca Mondiale i circa 5 miliardi di dollari stanziati dal Gruppo annualmente a favore di progetti del settore privato ne catalizzano altri 25 da finanziatori nazionali ed imprese. Vedasi: R. Albisetti, 1996.

quisire un partecipazione pari al 35% del totale, purchè quest'ultimo sia superiore a 5 MECU, con una strategia d'uscita predefinita); garanzie.

La partecipazione italiana al capitale delle Banche e dei Fondi di Sviluppo multilaterali occupa un posto centrale nell'ambito della cooperazione multilaterale italiana: nel periodo 1986-95 ha mobilitato risorse in media pari a circa 660 miliardi, nel 1995 681 miliardi ⁵⁰. Al consistente contributo finanziario del nostro paese sono corrisposti da una parte relativamente buoni ritorni in termini di contratti ed appalti per le imprese italiane, dall'altra presenza ancora troppo scarsa di funzionari italiani presso gli stessi organismi (con le ovvie conseguenze negative di informazione e di *lobby*).

Per quanto riguarda il gruppo della Banca Mondiale è da segnalare l'importante ruolo dell'Italia, che si è assicurata per esempio una media annuale del 5,9 % dei contratti finanziati dalla Banca Internazionale Ricostruzione e Sviluppo (BIRD). L'importo totale dei finanziamenti aggiudicati è andato calando nell'ultimo biennio: nel 1995, le imprese italiane hanno vinto 125 contratti per un totale di circa 378 milioni di dollari, con uno scostamento significativo rispetto al trend registrato nel periodo 1988-1994 nel corso del quale essi erano passati da 100 a 700 milioni di dollari. Tale calo è peraltro imputabile al declino relativo dei paesi del G-7 nella partecipazione alla realizzazione dei finanziamenti della Banca e alla crescente rilevanza dei paesi emergenti ⁵¹.

Paese membro e fondatore della BERS, l'Italia partecipa al suo capitale per l'8,5 % del totale. A fronte di questo le imprese italiane si sono assicurate, nel periodo 1991-95, gare per un valore di circa 155 milioni di ECU (12 % del totale) mentre il valore dei contratti è stato di 31 milioni di ECU corrispondenti al 6,3 % del totale. Inoltre, l'Italia ha creato presso la Banca due Fondi fiduciari: il primo legato all'Iniziativa Centro europea e dotato di circa 16 miliardi di lire, ha finanziato finora quattro progetti; il secondo, collegato alla L.212/92 e dotato inizialmente di cinque miliardi e ricostituito nel 1995 con altri 4 miliardi, ha finanziato 26 progetti in Europa Centro-Orientale nel settore degli studi di fattibilità e dell'assistenza tecnica. Infine, l'Italia partecipa al Fondo per le piccole imprese

⁵⁰ Vedasi Ministero del Tesoro, 1996. Problemi politici interni, tra i quali lo scioglimento delle Camere e il taglio dei fondi di copertura, hanno portato nel 1995, al più basso valore in assoluto dal 1981 la cifra dei fondi effettivamente erogati. A questa situazione è stato fatto fronte con la Legge 278/96 che ha temporaneamente autorizzato tutti i pagamenti che erano già previsti in stanziamenti di bilancio permettendo così di recuperare almeno in parte i ritardi accumulati.

⁵¹ *ibidem*.

in Russia (con un impegno di 10 milioni di dollari), al Fondo per la sicurezza nucleare (10 milioni di ECU) e al programma *West Russia Regional Venture Fund*⁵².

L'Italia ha aderito all'accordo istitutivo della Banca Interamericana di Sviluppo nel 1977 e ha successivamente contribuito per la sua parte agli aumenti di capitale della stessa. L'ultima ricapitalizzazione ha accresciuto il ruolo della partecipazione italiana per un importo totale di 1,3 miliardi di dollari. Il nostro paese partecipa alle attività della Banca anche con la titolarità di tre *Trust Funds* aventi complessivamente risorse per circa 9 milioni di dollari. Per quanto riguarda le erogazioni della Banca a imprese del nostro Paese per l'approvvigionamento di beni e servizi relativi a investimenti e prestiti di settore esse sono state di importo pari a 175 milioni di dollari che rappresentano il 4,5 % del totale (il 7,7 % del totale se si escludono gli acquisti locali). È da notare come l'Italia vanta quindi la percentuale più alta di erogazioni a suo favore tra i paesi non regionali e risulta quarta fra tutti i Paesi membri.

Nel corso del 1995 le imprese italiane si sono aggiudicate il 6% delle commesse della Banca di Sviluppo Africana, prevalentemente nel settore energetico, dei trasporti e agricolo. Tali risultati devono essere valutati rilevando che le imprese italiane si collocano al quarto posto come ammontare di contratti aggiudicati (l'Italia è sesta azionista della Banca).

Nell'ambito della Banca Asiatica di Sviluppo, l'Italia ha ottenuto nel 1995 un volume di contratti di esecuzione di lavori e forniture per un ammontare pari a 97 milioni di dollari e al 2,8 % del totale assegnato (che sale al 3,8% per le attività di consulenza a progetti), collocandosi così al quarto posto tra i paesi del G7⁵³.

Il nostro Paese partecipa anche all'attività di altri organismi internazionali, tra cui la Banca Caraibica di Sviluppo. A fronte di una partecipazione pari al 6,3% del capitale si registra un crescente interesse da parte delle imprese italiane a partecipare alle gare internazionali di aggiudicazione dei progetti che, per i loro ordini di grandezza, interessano in particolare le PMI. Altra partecipazione italiana è quella alla Banca per la Cooperazione economica e lo Sviluppo del Medio Oriente e Nord Africa, una nuova istituzione cui è demandato il compito di promuovere lo sviluppo economico della regione. L'Italia vi partecipa con una quota di capitale pari al 5 % (250 milioni di dollari): tale quota, insieme al diritto a nominare un proprio amministratore, le conferisce una posizione di rilievo e di sicura influenza nell'attività della Banca.

⁵² Vedasi BERS, ICE, 1996.

⁵³ Vedasi Ministero del Tesoro, 1996.

Dalla breve analisi effettuata emerge un ruolo abbastanza efficace delle imprese italiane nell'utilizzo dei canali multilaterali. Tuttavia, la «lontananza» geografica di tali organismi, associata ad un carente flusso di informazioni, rende tali strumenti di difficile comprensione per le PMI italiane. Si è peraltro precedentemente sottolineata l'importanza crescente del co-finanziamento di progetti partecipati o agevolati dalle istituzioni pubbliche italiane da parte di organismi multilaterali.

Il potenziamento degli interventi di *co-financing* dovrà necessariamente passare attraverso:

- una più capillare attività di informazione sulle opportunità di *procurement* e sulle linee di credito già esistenti, a cura delle banche di sviluppo italiane (Mediocredito, Simest, Finest) e degli enti erogatori di servizi reali (Ice, rete camerale);
- un monitoraggio a monte (quindi mediante una «antenna» italiana della stessa banca multilaterale) di tali opportunità;
- un rafforzamento sia della presenza politica italiana in tali organismi, che della partecipazione delle banche italiane nei *network* internazionali.

2.5 Altre tipologie di finanziamento dell'internazionalizzazione

Nei primi anni '90 sono state approntate dal legislatore alcune leggi di supporto ad attività internazionali delle imprese, non direttamente connesse alla fase di investimento, ma in qualche modo di preparazione o completamento di esso.

La Legge 304/90 prevede finanziamenti alle imprese italiane per la presentazione ed elaborazione di offerte nelle gare di appalto di Paesi stranieri, ad esclusione dell'Europa comunitaria, ed organismi internazionali. Viene data priorità ai progetti di realizzazione di costruzioni ed impianti, di erogazione di servizi o di forniture che richiedano specifici studi e progettazioni. La durata del finanziamento è di quattro anni e il suo tasso di interesse è pari a quello applicato ai programmi di penetrazione commerciale ai sensi della Legge 394/81, stabilito dal Ministero del Tesoro. Il Ministero del Commercio con l'Estero valuta la validità promozionale dell'iniziativa ed il Mediocredito il suo contenuto tecnico-economico. Nell'ultimo anno di riferimento (1996) sono state finanziate 30 partecipazioni a gare internazionali, per un totale di circa 10 miliardi; i dati più interessanti sono relativi alle classi di importo della gara (oltre la metà delle pratiche si riferiva ad operazioni non superiori a 100 miliardi) e all'ammontare medio degli stanziamenti (circa i 2/3 inferiori a 500 milioni). La Legge 304 si dimostra strumento molto utilizzato dalle PMI, alle quali è finito nell'ultimo triennio tra il 50 ed il

70% dei fondi; si potrebbe pertanto pensare un suo potenziamento, attraverso una maggiore disponibilità di fondi.

A differenza della Legge 304, che non ha una precisa direttrice geografica, la Legge 212/92 stanziava fondi a sostegno delle riforme strutturali e della transizione verso economie di mercato dei PECO. Essa è frutto della decisione politica italiana di assistere tecnicamente tali paesi, attraverso progetti finanziati a seconda degli obiettivi da vari Ministeri. La Legge, a differenza della Legge 49/87, stabilisce solo una collaborazione di tipo intergovernativo e non eroga finanziamenti per la creazione di *joint ventures*. L'importanza dello strumento, dal punto di vista dei temi qui trattati, sta nel fatto che essa offre la possibilità ad operatori privati di ottenere finanziamenti per le fasi che precedono (studio di fattibilità) o seguono (formazione) l'attività di internazionalizzazione. Di fatto la Legge 212 è uno strumento di accesso ai servizi reali, che verranno trattati nella sezione che segue.

3. I servizi reali per l'internazionalizzazione

I processi di internazionalizzazione delle imprese necessitano, accanto ad incentivi e strumenti finanziari, di una vasta gamma di servizi reali di informazione, promozione, assistenza e formazione. L'offerta di tali servizi riveste una importanza crescente in un'era di competizione sui mercati globali che non investe solo le imprese, ma anche i sistemi nazionali e regionali di informazione, di formazione delle risorse umane, di promozione delle opportunità, con l'adozione di criteri di efficacia degli istituti di erogazione.

In Italia si è assistito negli ultimi anni ad una proliferazione dei servizi offerti e degli enti impegnati nella produzione e/o distribuzione degli stessi servizi, ma con uno scarso coordinamento complessivo delle iniziative, che ha aumentato i rischi di duplicazioni e sovrapposizioni dai costi elevati.

La struttura di cui si possono avvalere le imprese italiane si articola nel suo insieme in:

- un corpo centrale pubblico, l'Istituto per il Commercio con l'Estero (ICE), comprensivo di sedi regionali decentrate ed estere;
- una rete camerale di intermediazione tra interessi pubblici e privati, distribuita uniformemente sul territorio nazionale e dotata di antenne estere;
- un *network* di tipo associazionistico legato al mondo produttivo;

- vari istituti finanziari erogatori di *facilities* per l'internazionalizzazione, i quali si propongono sempre più frequentemente quali «centri di servizi» sia finanziari che di accompagnamento tecnico nell'*engineering* dei progetti.

La rilettura di tale molteplicità di enti non è sempre agevole, come si è detto, date le frequenti sovrapposizioni di attività: l'analisi si è quindi incentrata sull'appartenenza delle iniziative a sfere pubbliche e/o private (ICE, rete camerale, associazionismo) e ad enti centrali/decentrati (ICE, Regioni).

Una particolare attenzione viene dedicata al tema di fondo del necessario coordinamento interistituzionale delle attività di servizio svolte, sia a livello di programmazione, che di erogazione in Italia e all'estero.

3.1 Il Ministero del Commercio Estero

Nell'ambito di uno studio degli organismi erogatori di servizi reali, il Ministero del Commercio Estero (Mincomes) riveste un ruolo importante per la comprensione dell'assetto istituzionale del settore pubblico. Per quanto non sia deputato ad erogare direttamente servizi reali alle imprese, esso offre un supporto rilevante all'internazionalizzazione delle aziende italiane prevalentemente attraverso funzioni di rappresentanza, di coordinamento delle attività degli altri enti e di concessione di finanziamenti⁵⁴. Nato come organismo di controllo degli scambi internazionali e dei movimenti valutari con l'estero, il Mincomes ha visto diminuire la propria importanza con la liberalizzazione sia valutaria che degli scambi commerciali internazionali. Nel suo ambito ricadono ad ora varie competenze, quali la negoziazione di accordi commerciali, l'erogazione di contributi, la programmazione e vigilanza nei confronti dell'ICE.

Le ultime due funzioni, di particolare interesse per questa parte dello studio, toccano direttamente il nodo cruciale del rapporto tra Mincomes e ICE. Il Ministero predispose le linee direttrici dell'attività promozionale svolte sia dall'ICE, che dalle altre strutture pubbliche operanti nel settore della promozione (Regioni, rete camerale). Il rapporto con l'ICE in questo settore presenta rischi di sovrapposizione di ruoli, ma gli strumenti attraverso cui le due istituzioni agiscono sono diversi: il Mincomes attraverso contributi e finanziamenti, l'ICE con l'erogazione diretta di servizi reali alle imprese. Le altre funzioni del Mincomes

⁵⁴ L'attività di erogazione di finanziamenti è prevista dalle Leggi 1083/54 (contributi ad enti e associazioni), 83/89 (contributi ai consorzi export), 394/81 (penetrazione commerciale), 304/90 (partecipazione a gare internazionali). Del funzionamento di tali meccanismi si è trattato nella parte dedicata ai finanziamenti.

hanno risentito della tendenza dei Ministeri degli Esteri e dell'Industria ad estendere le loro competenze al settore commerciale.

L'esigenza di rivedere la struttura del Mincomes e di conferirgli un ruolo maggiormente autonomo ha portato nel 1994 alla approvazione del d.P.R. 302: la riforma, finora rimasta sulla carta, voleva essere un tentativo di rivedere una organizzazione legata a funzioni passate, così da adattare la struttura del Mincomes al nuovo contesto del mercato internazionale. Le Direzioni Generali (DG) vengono ridotte da cinque a quattro e, considerata la quasi totale scomparsa dei controlli valutari sui semplici cittadini, l'attività del Ministero si rivolge quasi esclusivamente al mondo degli operatori commerciali. L'*impasse* della riforma dipende dalla mancata approvazione del regolamento attuativo ed è da imputarsi fondamentalmente alla incertezza politica sul ruolo futuro del Ministero ⁵⁵.

3.2 I servizi per l'internazionalizzazione a livello centrale: l'ICE

L'ICE è il principale operatore pubblico nel campo dei servizi reali all'internazionalizzazione. Esso è deputato a sostenere il processo di internazionalizzazione delle imprese italiane promuovendo il commercio estero e la collaborazione industriale e tecnologica internazionale.

Prima della riforma approvata a larga maggioranza dal Parlamento il 25 marzo 1997, le attività e l'assetto dell'Istituto erano regolate dalla precedente Legge di riforma 106/89 e dallo Statuto del 1990 approvato in sua attuazione, e nell'ultimo periodo con le limitazioni dovute allo stato di commissariamento dell'ente ⁵⁶.

La struttura dell'Istituto si articola in un consistente corpo centrale (la sede di Roma), e da antenne decentrate in Italia (35 uffici, ora in via di riduzione ad una decina di unità) e all'estero (80 uffici) per un totale di circa un migliaio di dipendenti di ruolo, cui vanno aggiunte alcune centinaia di collaboratori locali

⁵⁵ Durante il governo Dini, con il Ministro dell'Industria ad interim Ministro del Commercio con l'Estero, si sono succeduti vari progetti di Legge di soppressione del Mincomes, con attribuzione delle sue funzioni al Ministero dell'Industria o ad un nuovo Ministero delle Attività Produttive. In questa situazione non è stato dato impulso politico alla riforma. Con il governo Prodi non è stato dato seguito al progetto di soppressione del Mincomes e ha ripreso vigore la riforma del 1993.

⁵⁶ La riforma del 1989 aveva come obiettivo l'abbandono da parte dell'Istituto del settore del parastato e l'introduzione di modelli di gestione di tipo privatistico, ma la realizzazione concreta si è rivelata impossibile per l'incompatibilità con la normativa che regola la Pubblica Amministrazione, cui l'ICE rimane comunque sottoposto.

presso le sedi estere. La struttura, grazie alla riforma, è stata semplificata e razionalizzata.

L'ICE nella redazione del programma pubblico annuale promozionale è supervisionato dal Mincomes e agisce di concerto con le associazioni settoriali e altri organismi decentrati. Esso fornisce tutte le tipologie di supporto precedentemente individuate: informazione, promozione, assistenza e formazione, cui si aggiunge la funzione di promozione sui prodotti agroalimentari destinati all'esportazione, cui finora è stata competente la Sezione Agricola Speciale.

- L'attività di formazione si rivolge sia al personale interno, sì da aggiornarlo e tenerlo al passo con le esigenze del mercato, sia ad utenti esterni; questa seconda tipologia di formazione è rivolta a manager, laureati e diplomati, italiani (si ricordi il Corso di Specializzazione in Commercio Estero, COR.C.E.) e di Paesi in via di sviluppo o dell'Est Europa. Negli ultimi anni sono stati organizzati corsi di formazione in commercio estero in collaborazione con le regioni, spesso entro i programmi regionali finanziati con il contributo di fondi comunitari. L'immagine dei servizi di formazione dell'ICE presso il mondo imprenditoriale non è univoca in tutto il territorio nazionale, con valutazioni nel complesso non positive nelle Regioni più sviluppate del centro-nord, in cui ampia è la disponibilità di servizi di formazione di altri organismi (associazioni di categoria, CdC, etc.), ed una migliore considerazione nel Mezzogiorno, dove peraltro l'attività di formazione ICE è molto spesso l'unica possibilità per le aziende di formare quadri in commercio internazionale.
- L'erogazione dei servizi di informazione, che si sostanzia nella produzione e diffusione a favore delle imprese italiane di pacchetti informativi sui mercati esteri e sulle opportunità industriali, viene realizzata sia per mezzo di supporti cartacei che attraverso banche dati consultabili per via telematica, e da qualche mese anche attraverso il sito Internet dell'Istituto. È stato recentemente creato un dipartimento ad hoc per i servizi informativi, che ha anche una funzione di supervisione della qualità dei prodotti ICE. Infatti, a causa di deficit organizzativi e gestionali, gran parte delle informazioni raccolte dalla rete estera non sono in passato riuscite a trovare diffusione, per cui sono stati anche definiti programmi di ristrutturazione dei sistemi informativi cartaceo e telematico⁵⁷. La ristrutturazione ha riguardato, quindi, anche il Sistema Informativo per il Commercio Estero (SICE), che raccoglie banche dati e i cui utenti

⁵⁷ Secondo quanto affermato dal «Piano Strategico per la riorganizzazione e il rilancio dell'ICE» la scarsa produttività dei servizi di informazione, è in parte dipesa dai sistemi di tariffazione introdotti con la riforma del 1989. Questi avrebbero indotto gli uffici esteri a privilegiare attività che portano introiti (assistenza e promozione) e azzerato la circolazione delle pubblicazioni.

sono principalmente altri multipliers; è stato inoltre predisposto un nuovo piano editoriale. Oltre al potenziamento dei flussi informativi con l'esterno grazie ad Internet, è stato attivato un sistema di rete Intranet tra i vari uffici decentrati e centrali.

- I servizi di assistenza, personalizzata o generale, vengono erogati principalmente dalle sedi ICE all'estero e consistono in un portafoglio che mette a disposizione delle imprese clienti anche informazione e promozione. La rete degli uffici esteri ha assistito nel 1996 circa 14.500 imprese italiane, prioritariamente PMI, spesso per servizi più vicini alla tipologia dell'informazione che a quella dell'assistenza ⁵⁸. Per diverse ragioni il livello e il gradimento, da parte delle imprese, di questi servizi risultano spesso insufficienti: il favore delle imprese non è stato incontrato anche a causa della mancanza di una loro promozione adeguata da parte dell'ICE. Per modificare questo stato di cose l'Istituto ha seguito nel 1996 una politica di personalizzazione dei servizi e di conquista della fedeltà dei clienti. ⁵⁹ Altri servizi di assistenza forniti sono quelli focalizzati sulla cooperazione e sulla collaborazione industriale; quest'ultima funzione è mirata a fornire assistenza alle PMI italiane nell'identificazione di partners per progetti di investimento e joint ventures in paesi emergenti, (anche grazie alle facilities dei programmi comunitari Jop ed Ecip) nonché informazioni su agevolazioni finanziarie di istituzioni nazionali.
- Il settore della promozione è l'unico per il quale già la normativa del 1989 aveva previsto la redazione di un programma annuale, sulla base delle indicazioni del Ministero del Commercio con l'Estero sui settori produttivi e sulle aree geografiche da privilegiare. Coerentemente con queste indicazioni e previa concertazione con le associazioni settoriali e gli altri soggetti interessati, l'ICE redige un programma di iniziative. Dopo eventuali ulteriori modifiche da parte del Ministro, vengono trasferiti i fondi per la realizzazione del programma all'ICE, che stabilisce autonomamente le modalità di attuazione delle singole iniziative dandone tempestiva comunicazione al Ministro. Le iniziative più frequenti riguardano la partecipazione a fiere e missioni all'estero, seminari-mercato, workshops settoriali, per i quali in totale nel 1996 sono stati allocati 106 miliardi. Fino alle recenti novità, un Ufficio progetti speciali ha promosso all'estero l'imprenditoria del Sud d'Italia realizzando iniziative in partnership con il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale e a seguito di Convenzioni con

⁵⁸ La maggioranza dei servizi erogati ha riguardato la fornitura di liste di operatori locali. Queste ultime, assieme alle informazioni di base su mercati, settori, affidabilità commerciale di ditte estere, hanno rappresentato il 90% delle richieste di assistenza rivolte dalle imprese agli uffici esteri.

⁵⁹ Vedasi ICE, 1997, p.266.

Enti locali. L'Ufficio è nato nel 1991 per gestire principalmente i fondi U.E. del Progetto Mezzogiorno volti a migliorare le capacità esportative delle PMI meridionali ⁶⁰. Il Progetto Mezzogiorno si concluderà nel corso del 1997 e l'attività principale dell'Ufficio Progetti Speciali è già adesso diventata la conclusione di «Accordi di Programma» con le Regioni, i quali consistono nella previsione di una serie di iniziative promozionali cofinanziate a metà dalla regioni e dai fondi del programma promozionale Mincomes.

In generale i piani promozionali hanno risentito di una impostazione a pioggia dell'intervento pubblico disperso su un numero troppo ampio di iniziative; per essi sono stati erogati i più consistenti finanziamenti pubblici, pari in media a 100-120 miliardi, a cui vanno aggiunti circa 30-40 miliardi sotto forma di cofinanziamenti da parte di privati. L'ammontare dei fondi pubblici è peraltro diminuito drasticamente rispetto alla fine degli anni '80, quando l'ICE poteva contare su dotazioni complessive dell'ordine di 200 miliardi per il solo promozionale. Nel 1996 il 24,6% delle risorse pubbliche impiegato per la promozione è stato destinato a iniziative riguardanti i mercati dell'Unione Europea e il 21,2% al Nord America. L'area del Pacifico ha assorbito il 12,2% dei fondi e l'Estremo Oriente il 8,4%. Per quanto riguarda la tipologia delle iniziative, la maggior parte dei fondi pubblici è stata impiegata per fiere e uffici informazioni (56,7%), mentre il 7,5% ha finanziato le azioni di comunicazione (a differenza dell'anno precedente in cui ben il 23,3% dei fondi promozionali sono stati spesi per tale voce).

Il programma promozionale 1998-1999 è stato ufficializzato nel marzo 1997 con decreto ministeriale; in esso è evidente lo sforzo di avviare la nuova fase dell'ICE, attraverso:

- l'individuazione di priorità geografiche verso le quali effettuare l'attività promozionale (e ciò è indicativo anche della importanza che viene data al promozionale tra le attività dell'ente); come nel 1997 la Cina sarà sensibilizzata al made in Italy con l' «evento promozionale dell'anno», così nel 1998 l'attenzione sarà concentrata sull'America latina;

⁶⁰ Il Progetto Mezzogiorno è stato avviato in applicazione della misura 3.3 della Comunità Europea «Programma di interventi a favore delle attività di commercializzazione e dell'apertura internazionale delle Piccole e Medie Imprese industriali del Mezzogiorno», inserita nel Programma Operativo Multiregionale «Industria e Servizi». Da rilevare che nell'ambito del progetto Mezzogiorno sono erogati alle aziende anche servizi di informazione e assistenza. Dal '93 (anno in cui il programma è diventato operativo) al '97, ha gestito 27 miliardi, il 48% di fonte comunitaria, il 33% del Mincomes, il 19% di contributi privati. Nel 1995 sono state realizzate 12 iniziative promozionali di cui 7 hanno riguardato paesi dell'U.E.

- la concertazione con gli altri organismi impegnati nella promozione del sistema Italia, in vista della predisposizione di pacchetti «promozione-finanza-assicurazione» che soddisfino l'insieme delle esigenze di supporto delle imprese italiane che vanno all'estero.

Dopo un lungo periodo di amministrazione straordinaria (iniziato nell'agosto 1994) il progetto di riforma dell'ICE è stato recentemente varato, con Legge 68/97. Come nel caso di altri strumenti pubblici per l'internazionalizzazione, è confermata la linea di più oculata gestione dei fondi pubblici e la contemporanea adozione di misure che stimolino la competitività dell'ente. La nuova Legge pone le basi per una riorganizzazione dell'Istituto, che negli aspetti operativi sarà realizzata dal nuovo Statuto dell'Ente deliberato entro sei mesi dalla entrata in vigore della riforma. Le carenze della Legge 106/89, cui la riforma intende ovviare, sono molteplici ma possono essere ricondotte alla definizione dell'assetto giuridico, della struttura organizzativa e della sua gestione, del coordinamento con gli altri enti che si occupano di commercio estero e della programmazione annuale del complesso delle attività dell'Istituto.

La Legge 106 è stata innanzitutto all'origine di una ambiguità sulla natura giuridica dell'ICE cui (senza specificare se ente pubblico economico o non economico) ha attribuito personalità di diritto pubblico assegnandogli nel contempo obiettivi di parziale autofinanziamento attraverso la vendita di servizi. La riforma intende eliminare questa ambiguità, e attraverso la definizione dell'ICE di «ente pubblico non economico» (art.1 comma 1) libera l'Istituto da vincoli di risultato economico, permettendo così di separare nettamente i fondi pubblici per le attività operative da quelli destinati alle spese di funzionamento (art.8 comma 2). L'ICE si propone come Agenzia pubblica preposta alla funzione strategica del marketing internazionale del sistema Italia.

Dal punto di vista gestionale la riforma concede all'ICE autonomia regolamentare e ne snellisce gli organi: il Consiglio di amministrazione passa da 35 a 5 membri, scompare il Comitato Esecutivo e viene creato il Comitato Consultivo⁶¹ (costituito da 20 membri in rappresentanza di Ministeri, Regioni, CdC, Associazioni Industriali) che rende pareri obbligatori ma non vincolanti. Accanto alla razionalizzazione degli organi istituzionali è stato, quindi, rafforzato il principio della concertazione tra istituzioni centrali e decentrate.

In tale direzione si muove anche la riorganizzazione della rete periferica in Italia e di quella estera, che verrà detagliata dallo Statuto. Sono peraltro già in-

⁶¹ Il comitato consultivo è composto da venti membri, in rappresentanza delle Regioni; dei Ministeri del Commercio con l'estero, degli Affari Esteri, dell'industria, commercio e artigianato e delle risorse agricole, alimentari e forestali; del sistema camerale e delle categorie produttive.

individuabili alcune novità, tra cui la possibilità di far confluire gli uffici periferici dell'ICE, drasticamente ridotti nel numero, in nuovi organismi promossi dalle Regioni e dagli enti locali ⁶². Gli uffici periferici concorreranno in ogni caso all'attuazione dei programmi delle Regioni finalizzati all'internazionalizzazione delle imprese e alla promozione del commercio estero, mentre gli uffici esteri miglioreranno il loro collegamento con le rappresentanze diplomatiche, con modalità di collaborazione con le Ambasciate e le sedi consolari ancora da definirsi con precisione. La rete estera è in via di potenziamento, attraverso una riduzione degli uffici presenti nei paesi comunitari ed un parallelo aumento del numero delle sedi nei paesi extra-UE. Il rafforzamento della rete esterna dovrebbe realizzarsi secondo una strategia di coordinamento con le rappresentanze del Ministero Affari Esteri ⁶³.

Come previsto anche dalla Legge 106, l'Istituto può stipulare accordi e convenzioni o partecipare a società con altri enti. Le nuove disposizioni sul coordinamento sono strettamente collegate con quelle sulla programmazione annuale delle attività. Nel prevedere infatti l'elaborazione da parte dell'ICE, su direttive di massima del Mincomes, di un piano annuale con proiezione triennale delle sue attività, la Legge di riforma stabilisce che esso sia predisposto sulla base delle proposte pervenute dalle associazioni di categoria, dalle regioni, e dalle province autonome comprensive di proposte di altri enti pubblici o privati operanti a livello regionale. Le riforme appena descritte riguardano l'organizzazione dell'ICE e non le sue funzioni, che seppur definite con più precisione,

⁶² Per l'espletamento dei suoi compiti, già lo Statuto del 1990 ha dato all'ICE la possibilità di stipulare convenzioni con tutti gli organismi che si occupano di commercio estero (enti, associazioni e organismi nazionali e esteri, amministrazioni regionali, camere di commercio, consorzi all'esportazione, PMI etc.) al fine di favorire lo scambio di informazioni e la realizzazione di progetti comuni. Inoltre a livello locale è stata prevista la creazione, presso ogni ufficio regionale dell'ICE, di un comitato di coordinamento composto, oltre che dal direttore dell'ICE regionale, da rappresentanti delle regioni, delle locali associazioni di categoria e delle Camere di Commercio. A questi comitati di coordinamento è attribuito il compito di evitare la sovrapposizione dei programmi degli enti che ne fanno parte. In realtà il sistema di convenzioni e comitati, in mancanza di una cabina di regia, non sembra sia riuscito ad assicurare la funzione di coordinamento, cosicché nel settore dei servizi reali si è a volte assistito a sovrapposizioni di iniziative, confusione dei ruoli e a spreco di risorse. Un potenziamento del ruolo delle regioni, soprattutto nel settore promozionale, deriva dal riordino della Pubblica Amministrazione previsto dalla Legge Bassanini; per un approfondimento del tema si rimanda al paragrafo dedicato all'attività delle regioni.

⁶³ Anche se viene sottolineata dall'Istituto stesso l'importanza del ruolo delle strutture ICE all'estero per l'assistenza di realtà imprenditoriali di dimensione medio-piccola, a differenza degli uffici commerciali delle ambasciate e dei consolati, punto di riferimento soprattutto per grandi imprese o progetti rilevanti. Vedasi ICE, 1997, p.260.

rimangono sostanzialmente le stesse stabilite dalla Legge 106/89, dallo Statuto vigente e dalla prassi operativa sviluppatasi nel corso degli anni. Sembra, però, affermarsi la tendenza a dare priorità all'attività promozionale, in senso lato, dell'ICE, intesa come mix di promozione, informazione, formazione che colmi i gap conoscitivi delle imprese di dimensione medio-piccola e contribuisca alla creazione-rafforzamento del sistema Italia ⁶⁴. Per il raggiungimento di questo secondo obiettivo verrà potenziato il servizio di promozione rivolto alle imprese estere che intendono operare in Italia con IDE o in joint venture.

La collaborazione con gli altri enti pubblici preposti all'erogazione di incentivi di tipo finanziario, quali la SACE, il Mediocredito, la Simest, sarà infine uno degli elementi chiave. Tantopiù che questi ultimi si vanno proponendo sempre più spesso quali «centri di servizi». Basti citare il caso della Simest la quale, oltre a sostenere finanziariamente le imprese italiane all'estero, le indirizza verso opportunità di investimento attraverso incontri con matching partners stranieri e le assiste con consulenze tecniche, organizzative, finanziarie; la Simest già agisce d'intesa con l'ICE per la realizzazione di ricerche di mercato, sondaggi e studi di fattibilità finalizzati alla costituzione di società miste all'estero (art. 1, Legge 100/90). Una recente novità sta anche nella convenzione stipulata tra ICE e Itainvest (ex-Gepi) per la promozione degli investimenti diretti esteri in Italia.

La trasformazione dell'Istituto è, quindi, oramai avviata: l'efficacia di tale processo si misurerà anche sulla capacità dei vertici dell'ICE di rendere tale riforma «permanente», così da offrire servizi competitivi ed al passo con le esigenze imprenditoriali ed affermare una nuova immagine del nostro sistema-paese.

3.3 L'attività delle regioni

Le regioni svolgono nel settore dei servizi reali all'internazionalizzazione un ruolo attivo ma non uniforme per tutto il territorio nazionale. L'assenza di un unitario quadro di riferimento ha fatto sì che gli interventi programmati nei singoli «Piani di sviluppo regionale» si differenziassero, per portata ed efficienza attuativa, da regione a regione dipendentemente dalle risorse finanziarie ed organizzative a propria disposizione. L'offerta dei servizi per l'internazionalizzazione è in gran parte organizzata attraverso delle strutture realizzate appositamente (come ad esempio la Finest e l'Informest per il Friuli Venezia Giulia o l'Ervet, Aster o

⁶⁴ Si fa riferimento a quanto sottolineato dal Direttore Esecutivo dell'ICE nel corso del Seminario precedentemente menzionato.

Svex per l'Emilia Romagna) e rese funzionali con l'apporto di normative elaborate dai vari soggetti istituzionali regionali.

La riforma Bassanini, nella sua funzione di redistribuzione delle competenze amministrative tra Stato centrale e Regioni, ha delegato a queste ultime le attività promozionali concernenti il settore del commercio estero, disponendo implicitamente un maggiore sostegno delle istituzioni locali agli imprenditori attivi nell'export ed operanti all'interno del territorio regionale. Tali disposizioni troveranno, probabilmente, delle difficoltà attuative nelle regioni sino ad oggi meno attive nel campo dell'internazionalizzazione dell'economia ed un terreno più fertile laddove sono già rilevabili in tale campo stadi già avanzati di intervento⁶⁵, come nei casi della Toscana e dell'Umbria di cui si fornirà ora un quadro descrittivo generale.

Per rendere la sua offerta di servizi coerente con quella degli altri soggetti pubblici e privati, la Regione Toscana ha recentemente approvato, attraverso il suo Consiglio Regionale, la Legge 18/97 la quale, in linea con il primo decreto Bassanini, disciplina «le attività di promozione economica delle risorse toscane e di supporto al processo di internazionalizzazione nei settori produttivi dell'agricoltura, artigianato e piccola e media impresa industriale e turismo».

Per anni, prima dell'entrata in vigore della Legge di riforma del settore (che ha disposto l'abolizione di tutta la normativa di settore ad essa antecedente), la Regione si è avvalsa, per le sue attività di promozione dell'internazionalizzazione delle imprese, della Legge n. 27/74. La Legge, pur non disciplinando espressamente il sostegno all'export (la norma ha come sua titolazione «Attività promozionale della regione e contributi agli enti locali, e agli operatori per la partecipazione di fiere, mostre esposizioni»), è stata fattivamente applicata anche per iniziative rivolte all'estero, prevedendo un aiuto pubblico alle imprese singole o associate partecipanti. Il programma delle iniziative stabilito annualmente dal Consiglio Regionale, ha permesso nel decennio 86/96 il finanziamento di un numero relativamente cospicuo di eventi promozionali (il numero è fluttuato dalle dieci sino alle venti iniziative promosse, con una erogazione di spesa oscillante dai due ai tre miliardi) e nello stesso periodo ha registrato un progressivo sfruttamento degli strumenti comunitari i quali, tra l'altro, hanno permesso di avviare alcuni progetti per la creazione di alcuni centri di servizi reali per le imprese.

⁶⁵ L'export italiano ha origine «prevalentemente dalle aree centrosettentrionali del paese, a motivo sia di una maggiore presenza di attività economica sia di una maggiore propensione all'export. In particolare da Lombardia, Piemonte, Veneto, Emilia Romagna e Toscana origina circa l'80% dell'export italiano», ICE, 1997.

La Legge 18/97 nell'intento di migliorare il sistema di supporto pubblico all'internazionalizzazione ha introdotto accanto al piano annuale, un importante piano triennale che programma le attività di promozione economica, individuando gli scenari macroeconomici di riferimento, le tipologie di azioni direttamente gestite dalle regioni, i finanziamenti relativi ad ogni singola tipologia oltre che gli strumenti e i tempi di ogni singolo intervento. L'attività di promozione economica della Regione dovrà essere sottoposta ad un controllo interno dei risultati e dovrà essere coordinata con quella degli altri soggetti pubblici operanti a livello nazionale e comunitario, anche attraverso la creazione di sedi comuni per la programmazione. La giunta regionale realizzerà le iniziative a gestione diretta previste dal programma annuale, avvalendosi della collaborazione del Mincom, attuata anche attraverso accordi di programma, e degli uffici regionali dell'ICE e dell'ENIT, sia per il coordinamento che per l'acquisizione dei beni e dei servizi necessari. Le innovazioni appena descritte dovrebbero, nelle intenzioni dei riformatori, garantire un miglioramento dei servizi ed accrescere i progetti per la promozione di forme di collaborazione industriale e tecnologica, quali quello di Europartenariato realizzato nel 1996 con l'apporto del centro estero delle CdC della Toscana. Altro obiettivo della nuova Legge è quello di migliorare l'utilizzo delle agevolazioni regionali per le PMI avviate dalla regione al fine di incentivare l'innovazione tecnologica, organizzativa e della commercializzazione.

L'Umbria costituisce un caso a sè nel panorama organizzativo predisposto per la promozione regionale delle attività di promozione all'export⁶⁶. Per la prima volta nel 1993 la Regione attraverso un apposito Comitato tecnico ha elaborato un «Programma regionale unitario delle attività di promozione all'export»⁶⁷, dando così seguito alla convenzione tra la Regione Umbria, le CdC di Terni e Perugia, il Centro estero regionale (realizzato dalle stesse CdC), l'ICE regionale e la società finanziaria Sviluppumbria, designata alla promozione delle politiche di sviluppo per il territorio. Attraverso il programma regionale unitario viene a consolidarsi una prassi vigente in tale campo ormai da tempo, nell'intento di garantire una maggiore sinergia, pubblicità e trasparenza. All'interno del programma si inseriscono delle iniziative richieste da imprese singole o associate, le imprese devono nell'ambito delle proprie iniziative partecipare alle spese in misura non inferiore al 20% del costo complessivo dell'iniziativa. I vari soggetti operanti sono accomunati da un unico marchio che caratterizza tutte le iniziative del pro-

⁶⁶ I dati relativi al caso Umbria sono stati ripresi da C. Montesi, 1997.

⁶⁷ Il Comitato tecnico è composto da un membro dell'Ufficio artigianato, da un membro dell'ufficio industria, da un membro dell'ufficio agricoltura della Regione Umbria, da tre membri rispettivamente delle CdC provinciali e del Centro estero, da un membro dell'Ufficio ICE regionale, da un membro della Sviluppumbria, dai rappresentanti dei Consorzi all'export.

gramma, il quale se non fornisce nel tempo buoni risultati, può essere rinegoziato in itinere. Bisogna rilevare però che a distanza di quattro anni dalla predisposizione del programma, affiorano delle inefficienze organizzative che non hanno ancora permesso il recepimento, da parte degli enti firmatari della convenzione, del regolamento che disciplina le modalità di erogazione dei fondi. Risulta inoltre ancora inattuata l'elaborazione di una rete informativa, imprescindibile per rendere efficiente l'attività di scambio dei dati di tutti gli organismi preposti alla promozione delle attività dell'export.

I due casi mostrano come sia difficilmente individuabile un «modello» di sostegno regionale all'internazionalizzazione (in questo caso attraverso l'erogazione dei servizi reali), ma invece esistano diversi approcci condizionati dalle capacità delle singole amministrazioni regionali di coordinarsi con le istituzioni centrali (ICE, Mincomes) e con gli enti decentrati (CdC, banche locali, Associazioni di categoria); infine la dinamicità delle singole regioni è dimostrata anche dalle capacità di attingere ai fondi comunitari e di utilizzarli proficuamente per il potenziamento del sistema imprenditoriale locale.

3.4 I servizi a livello decentrato: il sistema camerale

Le Camere di Commercio (CdC) si collocano nel punto di intersezione tra attività economica privata e Stato. La peculiarità di questa loro collocazione, e le esigenze particolari che essa comporta hanno trovato riconoscimento con la riforma operata dalla Legge 580 del dicembre 1993 che definisce le Camere di Commercio «enti autonomi di diritto pubblico» assegnando loro funzioni di interesse generale per il sistema delle imprese. Questa autonomia, oltre che sotto il profilo finanziario, si riflette nella potestà statutaria e nella legittimazione per ogni CdC a darsi un proprio indirizzo politico.

Nell'ambito dell'assetto legislativo stabilito dalla Legge 580 è di grande importanza per l'analisi dei servizi reali forniti dalle CdC, il riconoscimento ad ogni Camera del potere di creare strutture con altri soggetti pubblici e privati (art.2). Grazie a questa attribuzione le Camere di Commercio partecipano oggi a più di mille società e consorzi, tra cui 109 consorzi export. L'attività delle singole Camere di Commercio risulta pertanto strettamente collegata a livello locale con quella delle associazioni di imprese e dei soggetti pubblici e questi collegamenti creano sistemi diversi di soggetti che in varie forme collaborano nel fornire servizi alle imprese. La tipologia e la qualità dei servizi forniti dalle Camere di Commercio non è peraltro uniforme e questa disomogeneità dell'offerta rende arduo esprimere una valutazione uniforme sulla loro efficacia⁶⁸.

⁶⁸ Cfr. Giampiero Bordino, 1994 .

I servizi reali delle Camere di Commercio per l'internazionalizzazione sono erogati attraverso una pluralità di soggetti che agiscono a livello locale. Il sistema camerale si avvale infatti di 102 Uffici estero delle Camere di Commercio e 17 Centri estero regionali, cui si aggiungono 59 Camere di Commercio italiane all'estero (rappresentate in Italia da Assocamere estero), e 62 Eurosportelli. Inoltre sono state create dalle CdC delle Aziende speciali quali Promos e Formaper a Milano, Sinim a Reggio Emilia e Promofirenze a Firenze.

Le attività di questi organismi di emanazione camerale coprono gli stessi ambiti (promozione, assistenza, informazione e formazione) ma ognuno di essi tende a specializzarsi verso un particolare settore o clientela.

- Gli Uffici estero delle Camere di Commercio si rivolgono principalmente alle imprese che aderiscono a livello locale e svolgono attività promozionali, di informazione e di formazione. I servizi di informazione consistono sostanzialmente nella pubblicazione di notiziari informativi e bollettini specializzati mentre nel campo promozionale le CdC partecipano a fiere e mostre all'estero, organizzano missioni commerciali e incontri in Italia e all'estero con operatori stranieri e realizzano iniziative di collaborazione industriale. Riguardo all'attività di formazione, che consiste nell'organizzazione di seminari, convegni e di corsi di base e di specializzazione, si segnalano soprattutto le iniziative delle CdC del Nord Italia, mentre il ruolo delle Camere meridionali appare residuale⁶⁹.
- Gli Eurosportelli camerale (62 nel 1995), creati su impulso comunitario, forniscono soprattutto informazione sulle azioni e programmi promossi dall'UE. Nello svolgimento delle sue attività, la rete degli Eurosportelli si avvale del rapporto con i soggetti pubblici e privati che nell'Unione Europea e in alcuni paesi terzi operano all'interno di progetti comunitari (più di 600) ma i contatti più frequenti avvengono tra Eurosportelli camerale stessi, con Mondimpresa, con le associazioni imprenditoriali, e con Regioni e Province. Oltre che di attività di informazione gli Eurosportelli si occupano anche di assistenza e formazione. I servizi di assistenza sono finalizzati a facilitare l'accesso alle diverse agevolazioni finanziarie concesse dalla Unione Europea alle PMI e a favorire la loro partecipazione a programmi comunitari e ad appalti internazionali (non solo all'interno della U.E.). Inoltre gli Eurosportelli assistono le imprese nella ricerca di partner esteri avvalendosi degli strumenti comunitari creati a questo scopo (Europartenariat, Enterprise etc.). Le richieste di cooperazione

⁶⁹ Nella formazione di base per gli scambi con l'estero è da rilevare l'attività delle CdC di Alessandria, Mantova, Treviso e Ancona. Riguardo a seminari e convegni emergono le iniziative delle CdC di Torino, Brescia, Como, Lecco, Treviso, Trieste, Ferrara, Modena, Reggio Emilia e Piacenza. Corsi di specializzazione sono organizzati dalle CdC di Modena, Trento e Padova.

delle imprese italiane si indirizzano, peraltro, prevalentemente verso paesi dell'Unione Europea. Nel settore della formazione, gli Eurosportelli collaborano con enti diversi, soprattutto istituzioni comunitarie, per fornire servizi alle imprese e per l'aggiornamento dei propri dipendenti.

- A livello regionale le CdC erogano servizi reali all'internazionalizzazione attraverso 17 Centri Estero Regionali (CER), le cui attività coprono l'intero spettro dei servizi reali. Nel settore della promozione la partecipazione a fiere e missioni costituisce la maggior parte delle loro attività e la tipologia delle iniziative settoriali è influenzata dalle caratteristiche dei sistemi produttivi regionali. I servizi di informazione consistono normalmente nell'accesso a banche dati e centri di documentazione ma alcuni CER realizzano pubblicazioni specifiche quali bollettini o guide e manuali. Anche la formazione ha un peso non indifferente nell'ambito delle attività dei CER che organizzano corsi di formazione base e di specializzazione e seminari ⁷⁰. Riguardo alle attività di assistenza, in linea di massima i CER offrono direttamente, attraverso professionalità interne, solo consulenza di primo orientamento, mentre per richieste di servizi di tipo specialistico si avvalgono di consulenti esterni. Allo scopo di rendere i propri servizi maggiormente rispondenti alle esigenze del tessuto produttivo locale, alcuni CER hanno attivato sportelli in grado di fornire assistenza e informazione su tematiche tecniche specifiche o su paesi di particolare interesse per le aziende della Regione. Inoltre va segnalato l'aumento di progetti coordinati con altri organismi che si occupano di internazionalizzazione, quali le associazioni di categoria, le Regioni e Mondimpresa.
- Mondimpresa, nata nel 1986 come agenzia del sistema camerale per la mondializzazione delle imprese, è divenuta recentemente una società consortile per azioni senza fine di lucro cui partecipano Confindustria e Unioncamere. La sua attività si rivolge quindi non più soltanto agli organismi camerali (compresi gli Eurosportelli) ma anche alle associazioni di industriali rappresentate da Confindustria. Suo compito è in primo luogo di assistere i sistemi soci per favorirne la collaborazione a livello territoriale e migliorare, dal punto di vista sia qualitativo che quantitativo, i servizi per l'internazionalizzazione da essi offerti alle imprese. Particolare attenzione è rivolta da Mondimpresa alle attività dell'Unione Europea, soprattutto a programmi e finanziamenti per le imprese, su cui garantisce un monitoraggio attraverso un ufficio a Bruxelles. In questo settore è da rilevare la partecipazione ai programmi comunitari ri-

⁷⁰ Si rileva peraltro che dei 73 corsi base del 1995, 62 sono stati organizzati dal CER Lombardia che con il CER Veneto ha anche realizzato 100 dei 163 seminari di aggiornamento: anche da tali dati emerge la preponderanza delle iniziative del Nord Est rispetto a quelle del Mezzogiorno.

volti alle PMI per l'individuazione di partner esteri e l'attività di assistenza diretta alle imprese che nel loro ambito Mondimpresa fornisce.

- Collegate al sistema camerale ma di natura giuridica diversa sono le Camere di Commercio italiane all'estero (CCIE), associazioni private di enti ed imprese italiane e di altro Stato estero riconosciute dal governo italiano. Le CCIE, che ricevono dal Mincomes un contributo annuale (nel 1995 pari a 14 miliardi di lire), riuniscono circa 21.000 imprese, prevalentemente piccole e medie e hanno raggiunto nel 1995 le 52 unità. Le CCIE svolgono in primo luogo attività di ricerca, trattamento e diffusione delle informazioni volte a favorire i contatti tra le aziende associate. La gestione e i servizi di informazione e di prima accoglienza assorbono infatti circa il 50% delle spese, mentre il 46% finanzia l'erogazione di servizi di assistenza e consulenza e le attività promozionali. L'efficacia dei servizi forniti è determinata anche dal fatto che per le PMI associate le CCIE svolgono attività di rappresentanza e a volte di vera e propria lobbying presso i soggetti pubblici e privati locali. È in corso un processo di progressiva integrazione in rete delle CCIE, che tendono peraltro anche ad aggregarsi per aree geografiche. Inoltre va rilevata la collaborazione con gli altri organismi del sistema al fine di una comune partecipazione a progetti speciali. Il progetto Nafta ad esempio, nato con l'obiettivo di favorire ed assistere le imprese nella realizzazione di accordi di collaborazione con imprese dell'area, ha visto la partecipazione delle CCIE di Montreal, Los Angeles, Miami e Città del Messico assieme a CdC di Milano e Modena e CER Lombardia.

3.5 Il settore privato e altri enti erogatori di servizi reali

Nel settore privato agiscono una molteplicità di attori, legati spesso a specifici settori merceologici o a tessuti produttivi radicati nel territorio. Tra i primi si ricordano le Federazioni e Associazioni monosettoriali, tra i secondi le Associazioni industriali provinciali e regionali e le Banche locali (le quali oltre ad erogare crediti forniscono anche servizi accessori). L'associazionismo consortile va rivestendo una importanza crescente quale forma di «autorganizzazione» del settore privato nella predisposizione e diffusione di servizi per l'internazionalizzazione: si fa qui riferimento ai consorzi export, peraltro spesso legati agli attori privati precedentemente menzionati.

Servizi altamente specialistici vengono forniti dalle società di consulenza e di trading sulla spinta di una domanda crescente da parte del mercato; servizi informativi o di assistenza «accessori» rispetto alle attività di finanziamento classiche sono curati dagli istituti che a vario titolo finanziano l'internazionalizzazione. Infine sono attive una serie di centri di servizi alle imprese, create gra-

zie anche alla disponibilità di fondi comunitari, quali gli Euro Info Centres (EIC) specializzati in informazione e consulenza su tematiche comunitarie e i Business Cooperation Networks (BIC) che attraverso consulenti agevolano la ricerca di partner esteri.

Le associazioni industriali sono supportate nella loro attività di gestori di servizi alle imprese dalla stessa Confindustria attraverso la struttura Mondimpresa. Nelle attività delle associazioni di categoria si ritrova, amplificato dal numero di soggetti (circa 300), il problema incontrato per le Regioni di una estrema diversificazione nella tipologia e qualità dei servizi offerti. Lo confermano i due casi qui considerati dell'Associazione Piccole e Medie Industrie (API) di Vicenza e l'Associazione Costruttori Italiani Macchine Utensili, Robot e Automazione (UCIMU)⁷¹.

L'API di Vicenza è una associazione industriale a base territoriale che gestisce molte e varie attività a misura delle esigenze delle imprese di piccole e medie dimensioni. Essa assolve molteplici funzioni: di rappresentanza verso l'esterno delle istanze delle PMI associate; di informazione su temi specifici dell'internazionalizzazione attraverso convegni, studi, note; di assistenza personalizzata attraverso il Centro API Servizi, anche per l'espletamento di pratiche legate alle agevolazioni pubbliche per l'export e le società miste; di promozione attraverso il Consorzio di Promozione delle esportazioni (Conexport), il quale coordina la partecipazione a fiere, missioni, incontri di collaborazione industriale grazie anche ad una banca dati partners appositamente costituita; di formazione nel commercio estero.

L'UCIMU rappresenta, invece, il caso di una associazione diffusa su tutto il territorio nazionale raggruppante industrie ad elevato contenuto tecnologico, quali le macchine utensili, la robotica e l'automazione. Esso ha la funzione di centro di servizi per le imprese associate attraverso una articolata rete di strutture specialistiche di cui si è appositamente dotata. Le iniziative di marketing e promozione sono gestite sulla base di programmi autonomi o concordati con l'ICE; la partecipazione a fiere e mostre è organizzata da due enti appositamente costituiti. L'informazione è attuata a livello generale attraverso quaderni su aree geo-economiche, studi e ricerche che indirizzino le scelte strategiche delle imprese, cui si affiancano a richiesta informazioni di tipo tecnico. I servizi di assistenza sono specifici, legati sia alle fasi burocratico-legali che a quelle commerciali. L'attività di formazione è indirizzata alla creazione di personale specializzato utilizzabile in Italia (export managers) e nei PVS (personale tecnico locale).

⁷¹ Le informazioni sulle due associazioni sono state tratte da API Vicenza, 1996; UCIMU, 1997.

Tra le iniziative private vanno infine citati i consorzi export, che sono associazioni consortili di imprese costituite appositamente per l'erogazione di servizi reali per l'internazionalizzazione. La loro importanza è indirettamente riconosciuta dalla previsione di misure di sostegno pubblico ex-Legge 83/89. In Italia nel 1995 sono stati censiti oltre 300 consorzi export, raggruppanti 7000 imprese di dimensione medio-piccola, le quali hanno generato esportazioni per 30.000 miliardi. Di questi consorzi 143 sono a loro volta associati nella Federexport, per un totale di 5100 imprese, le quali sono per il 70% di dimensione media o medio-piccola (da 20 a 250 addetti). Le strutture consortili sono generalmente snelle, con costi gestionali bassi, pari in media ad 1\3 delle spese totali, mentre le restanti risorse vengono impiegate per attività promozionali ⁷². Essi coprono tutte le tipologie di servizi reali e con priorità la promozione: nel solo 1995 dai consorzi aderenti alla Federexport sono state organizzate 863 missioni, 1124 partecipazioni a fiere, 267 iniziative pubblicitarie; la domanda di attività promozionali, di pubblicità e di comunicazione, è inoltre fortemente concentrata nelle regioni del Nord-Est, mentre nel Nord Ovest si privilegia l'organizzazione di corsi di formazione ad hoc ⁷³.

L'associazionismo imprenditoriale, quindi, nelle sue molteplici espressioni (monosettoriale, plurisettoriale, locale, consortile) si presenta come una formula interessante per abbassare i costi di transazione e «un modello di grande interesse per la sfida competitiva delle imprese sul piano produttivo, finanziario, tecnologico e di mercato. Si tratta di una soluzione originale, collocata a metà strada tra il mercato e l'impresa di grandi dimensioni, che si affianca ad altre forme organizzative delle imprese come sono i gruppi e, in senso più ampio, i distretti industriali e le aree di sistema» ⁷⁴.

In molti distretti industriali sono inoltre presenti le Banche locali, che forniscono sostegno finanziario, assicurativo e tecnico per l'internazionalizzazione delle imprese collegate alla rete territoriale. I servizi forniti sono quelli di accompagnamento del cliente dalla fase conoscitiva del mercato (informazione attraverso seminari e ricerche) a quelle di approfondimento delle opportunità di business (promozione) e di concretizzazione dell'operazione (assistenza e consulenza specifica).

⁷² Vedasi ICE, Mediocredito Centrale, 1997. Sembra affermarsi «un processo evolutivo che vede assegnare via via meno importanza agli strumenti più elementari e meno costosi a vantaggio di quelli più sofisticati e meglio in grado di rispondere efficacemente agli interrogativi di una competizione più agguerrita».

⁷³ Il 60% delle imprese collegate alla Federexport si trova in 4 regioni: Lombardia, Veneto, Toscana, Emilia Romagna.

⁷⁴ Vedasi ICE, Mediocredito Centrale, ibidem, p. 87.

Grafici e Tabelle

Tabella 1- Assicurazione pubblica dei crediti all'esportazione da parte della SACE

Anni	Domande copertura	Garanzie concesse	Importo totale	Ammontare crediti		Peso crediti	
				a breve	a lungo	a breve	a lungo
1990	1.578	961	12.093	3.537	8.556	29,20%	70,80%
1991	1.696	1.120	14.696	3.544	11.152	24,10%	75,80%
1992	1.528	1.081	14.975	4.800	10.175	32,10%	67,90%
1993	1.320	472	5.238	2.123	3.114	40,50%	59,50%
1994	731	264	9.303	1.216	8.087	13,10%	86,90%
1995	582	260	6.587	975	5.611	14,80%	85,20%

Fonte: SACE.

Grafico 1.1

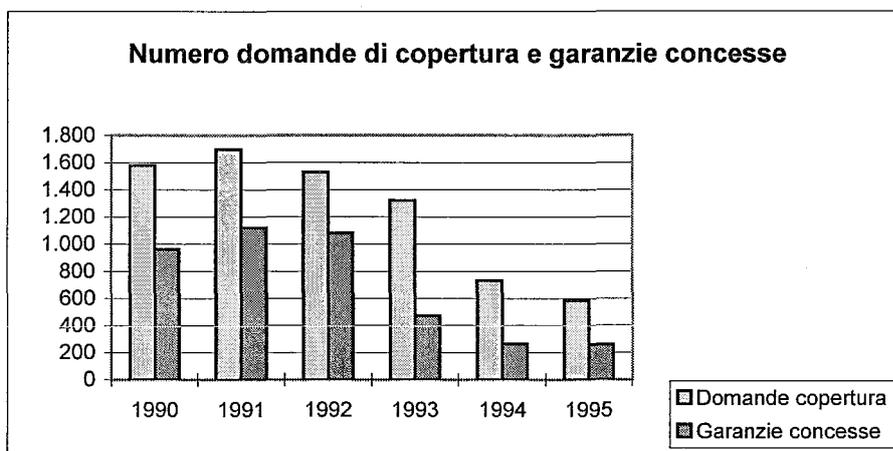


Grafico 1.2

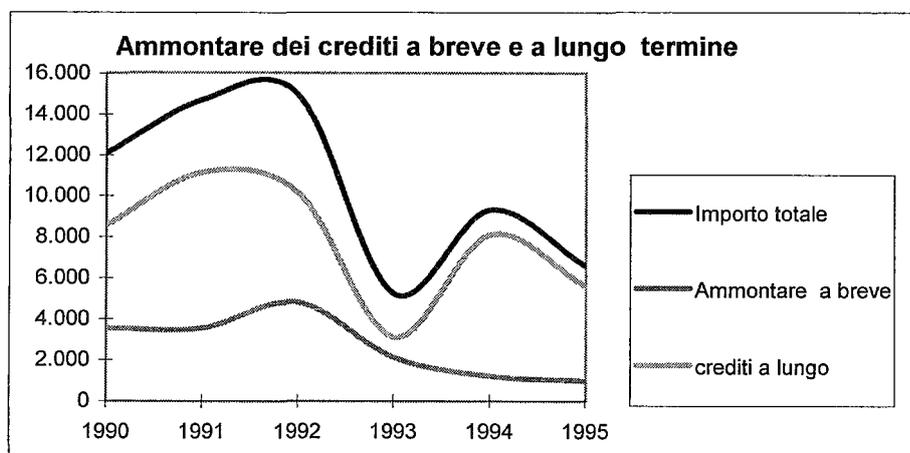


Grafico 1.3

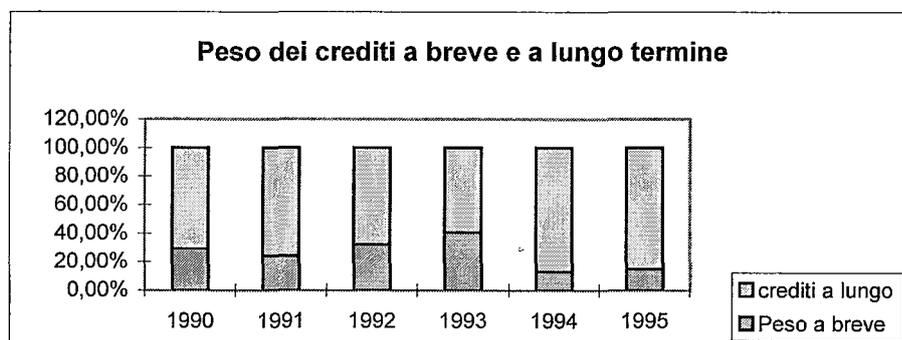


Tabella 2/A - Crediti agevolati all'esportazione

Anni	Numero operazioni	Credito agev.(mld)	Forniture agev. (mld)	Export tot. (mld)	% forniture agevolate	Exp.beni durevoli(mld)	% forniture agevolate
1990	645	8.197	9.671	203.516	4,8	100.467	9,6
1991	653	8.115	9.659	209.728	4,6	103.701	9,3
1992	611	12.508	14.864	219.436	6,8	106.978	13,9
1993	468	9.128	10.712	266.214	4	129.917	8,2
1994	808	14.077	16.805	308.046	5,5	148.970	11,3
1995	987	13.109	15.367	376.786	4,1	186.431	8,2
1996	146	1.357,00	1.442,00	386.853	0,4		

Fonte: Elaborazione su dati Mediocredito e ICE

Tabella 2/B

Tipo di operazione	Numero di operazioni accolte per anno					
	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Provvista mercato interno	62	58	22	7	1	
Provvista mercati esteri	591	553	446	801	986	146
Totale	653	611	468	808	987	146
Smobilizzi pro solvendo	123	66	257	600	65	8
Smobilizzi pro soluto	275	286	32	82	844	133
Prestiti	50	44	50	39	33	2
Triangolari	143	157	107	80	44	3

Tabella n.2/C

Tipo di operazione	Credito dilazionato per anno (mld)					
	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Provvista mercato interno	420	368	193	30	12	
Provvista mercati esteri	7.695	12.140	8.935	14.047	13.097	1.357,50
Totale	8.115	12.508	9.128	14.077	13.109	1.357,50
Smobilizzi pro solvendo	2.507	2.342	930	3.770	3.434	33,4
Smobilizzi pro soluto	1.079	2.177	2.271	3.964	6.957	1.060,40
Prestiti	1.044	2.396	2.071	1.128	699	4,8
Triangolari	3.065	5.225	3.663	5.185	2.007	258,9

Fonte: Mediocredito; ICE, Rapporto sul Commercio estero 1995.

Grafico 2.1

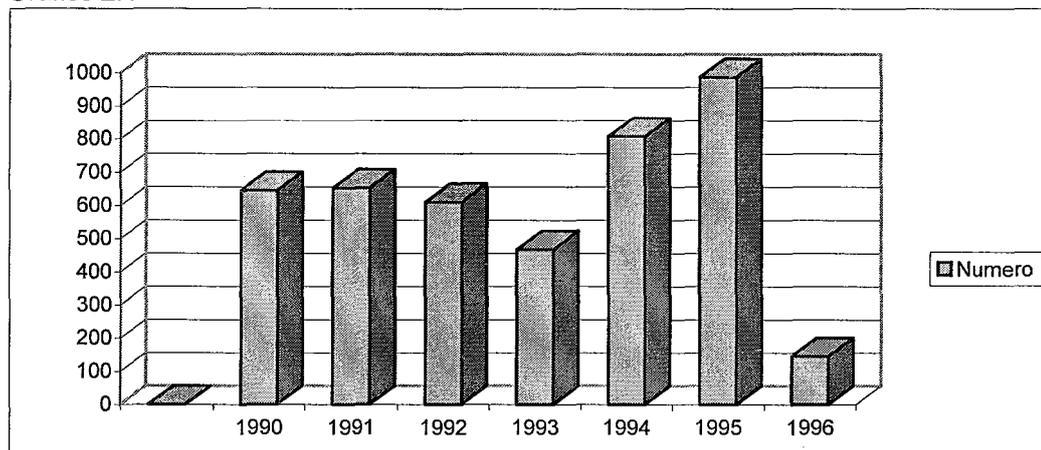


Grafico 2.2

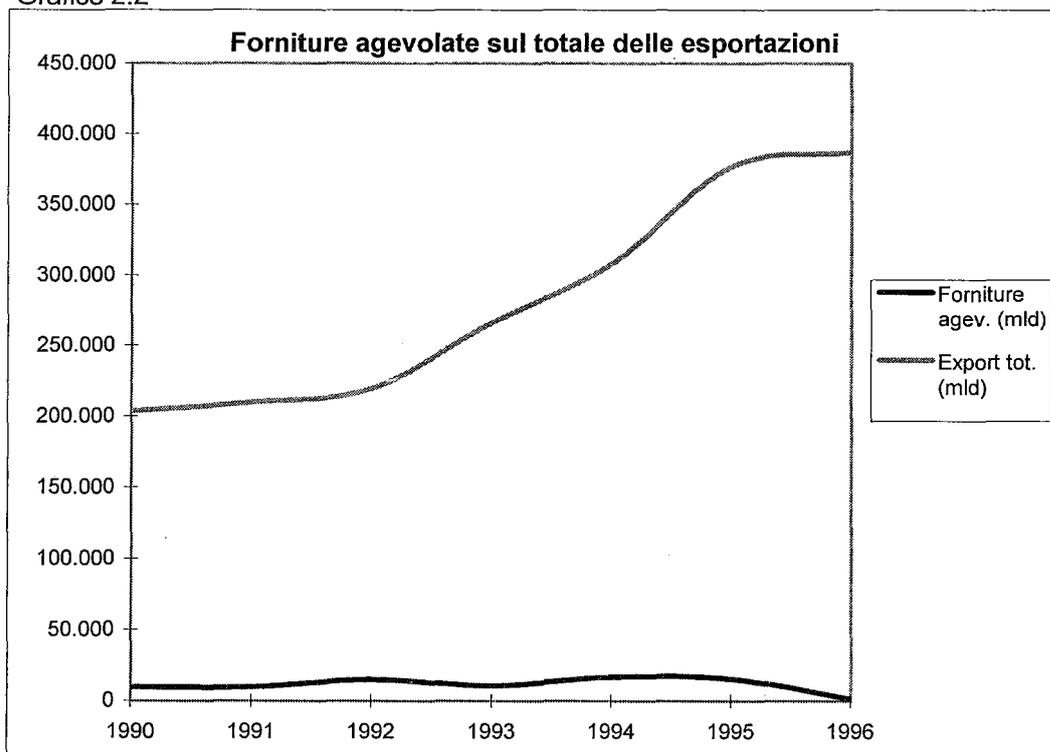


Grafico 2.3

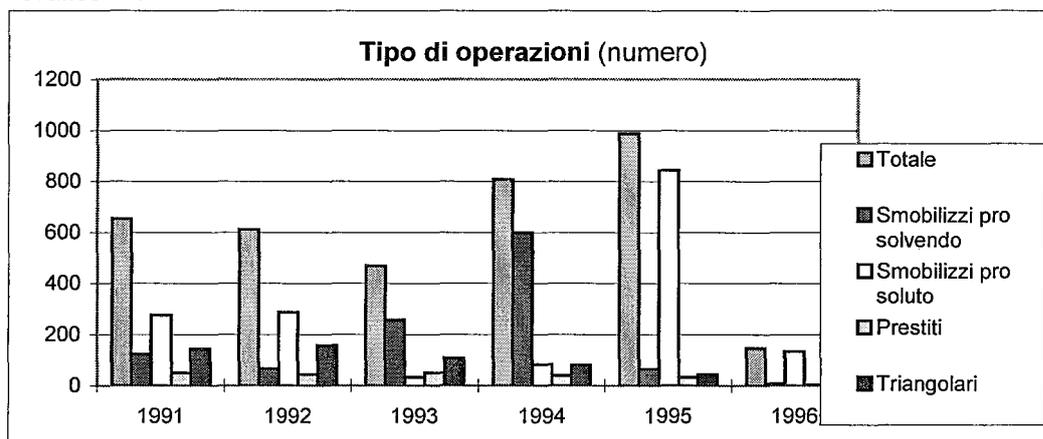


Grafico 2.4

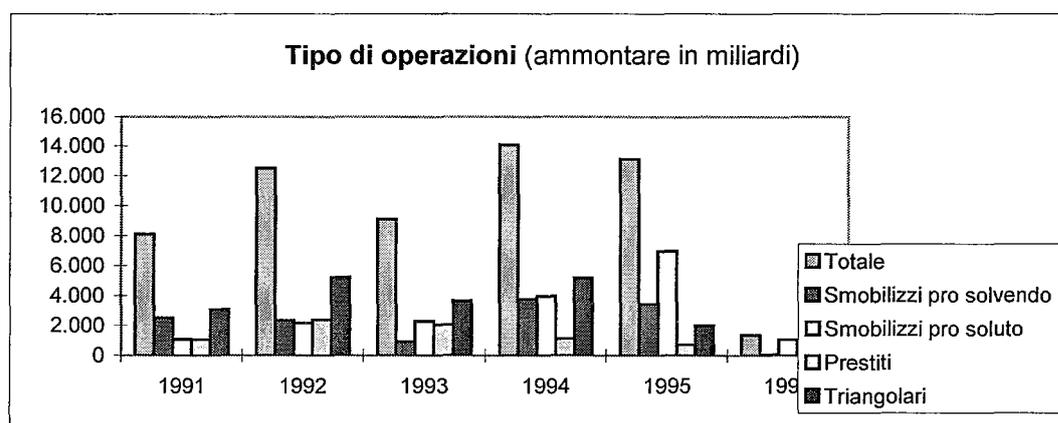


Tabella 3A - Finanziamento dei programmi di penetrazione commerciale

Anni	Richieste presentate	Operazioni accolte	Ammontare (miliardi)
1982	116	42	46,5
1983	118	61	73,3
1984	85	76	96,2
1985	84	46	62,3
1986	68	64	74,1
1987	72	11	16,3
1988	136	92	199,5
1989	146	50	99,7
1990	82	49	80,1
1991	108	87	185,5
1992	118	79	157,4
1993	106	37	73,7
1994	78	87	161,9
1995	97	123	238,5
1996	143	105	192,6

Fonte: Elaborazione su dati ICE (Rapporto sul Commercio estero 1995) e Mincomes

Grafico 3.1

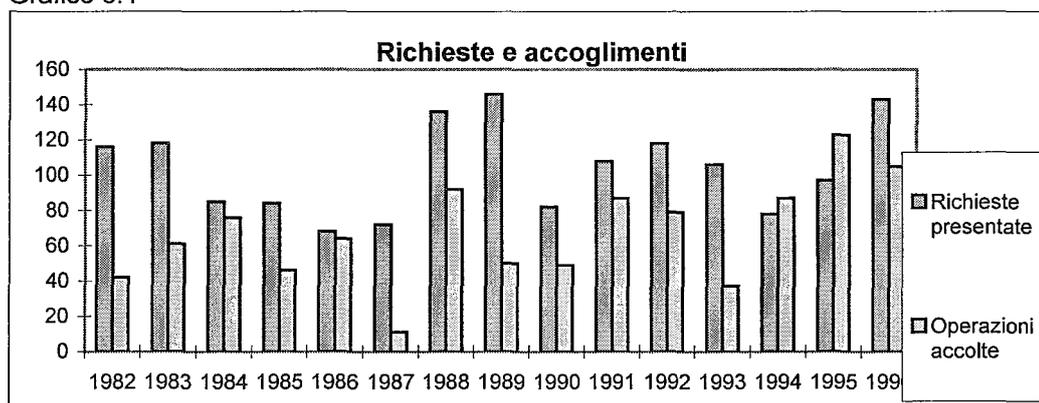


Grafico 3.2

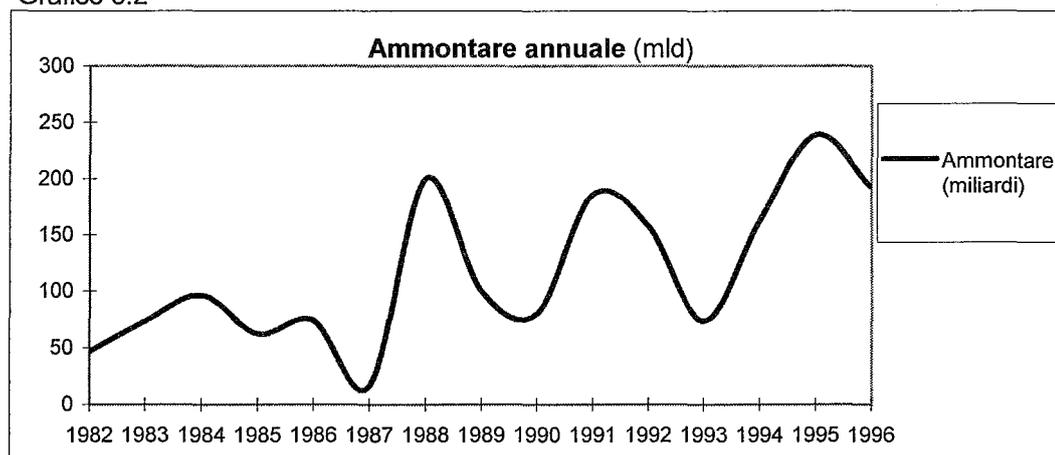


Tabella 3\B - Finanziamento dei programmi di penetrazione commerciale

Anni	Distribuzione per aree geografiche (percentuale)			
	Europa	Americhe	Africa	Asia
1993	39,2	32,1	3,5	25
1994	38,8	37,8	1,9	21,3
1995	21,6	43,2	0,7	34,3
1996	38,9	30,5	1,6	28,8

Fonte: Mincomes.

Grafico 3.3

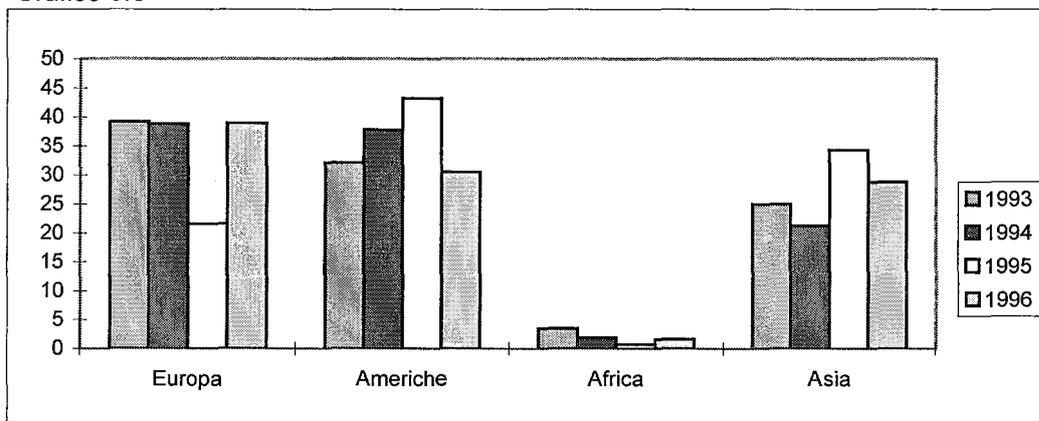
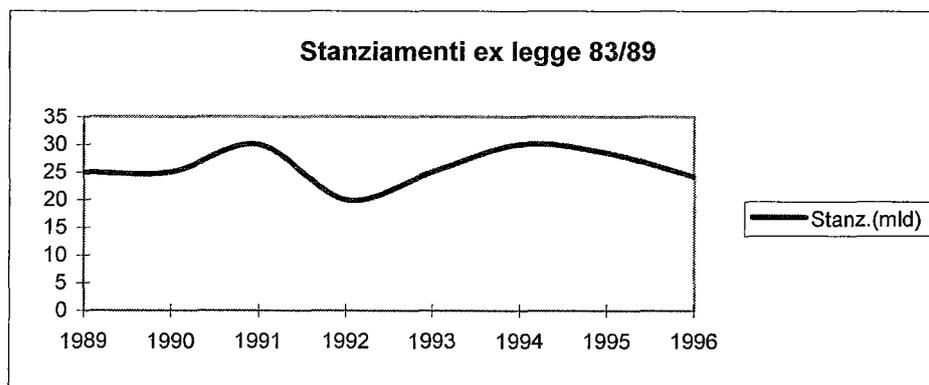


Tabella 3\C - Finanziamento dei programmi di sostegno ai consorzi export

Anni	Stanz.(mld)	N.richieste	N.accoglim.	Erogaz.(mld)
1989	25	290	276	24,984
1990	25	300	269	24,833
1991	30	319	308	29,996
1992	20	336	321	19,882
1993	25	333	319	24,461
1994	30	325	312	28,498
1995	28,5	317	307	28,312
1996	24,2	317	306	24,216

Fonte: Mincomes.

Grafico 3.4



INFORMAZIONE E FORMAZIONE PER L'INTERNAZIONALIZZAZIONE DELLE PICCOLE E MEDIE IMPRESE

Umberto Triulzi¹

1. Il processo di internazionalizzazione delle PMI: principali linee di tendenza

L'attuale contesto economico internazionale appare caratterizzato da una realtà in profonda trasformazione per l'impatto di due fenomeni che presentano dimensioni e connotazioni sempre più significative: il progresso della tecnologia e la globalizzazione dei mercati. Tali fenomeni appaiono strettamente correlati: l'integrazione e l'interdipendenza dei sistemi economici continua a crescere anche grazie allo sviluppo e alla diffusione dell'informazione telematica, aumentando sensibilmente la mobilità dei fattori produttivi, riducendo le distanze e permettendo di operare tra mercati transnazionali in tempo reale.

L'esigenza di promuovere gli scambi internazionali si è trasfusa in una tendenza, solo apparentemente paradossale, verso l'intensificazione dei fenomeni d'integrazione regionale, la cui rilevanza è cresciuta in misura notevole negli ultimi anni. La liberalizzazione degli scambi all'interno dei nuovi blocchi regionali porterà un'ulteriore spinta all'espansione dei flussi commerciali intra-area, soprattutto nelle zone a più alto potenziale di crescita economica.

La globalizzazione delle attività economiche (intendendo con questo termine il trasferimento di segmenti di produzione fuori dai confini nazionali) ha costituito il principale veicolo d'integrazione internazionale delle economie, più importante dell'interscambio commerciale. Pochi numeri danno l'idea dell'intensità del fenomeno. Secondo il *World Investment Report* 1995 dell'Unctad, nel 1994 i flussi globali degli investimenti diretti esteri (IDE) in uscita hanno fatto registrare un totale di 222 miliardi di dollari, il valore più elevato dopo quello del 1990. Per il 1995 le stime parlano di un valore complessivo di 230 miliardi. Rispetto alla media annuale del periodo 1983-88, nei sei anni successivi (1989-1994) i flussi medi annuali in uscita sono quasi raddoppiati, a conferma del fatto che gli IDE stanno diventando una componente strutturale di rilevanza sempre maggiore nell'evoluzione degli scenari dell'economia mondiale.

¹ Università «La Sapienza» di Roma.

Ai fenomeni appena descritti vanno aggiunti tre nuovi fattori che sono alla base dell'attuale accelerazione del fenomeno dell'internazionalizzazione rispetto agli anni passati.

In primo luogo, l'adozione di strategie internazionali di produzione e di distribuzione da parte di un numero crescente di imprese, non più solo le grandi ma anche medie e piccole: strategie *multiplant*, di sfruttamento delle economie di scala, di valorizzazione delle fasi a monte e a valle della catena del valore, di contatto con il cliente, di attenzione agli aspetti di servizio nella vendita del prodotto. L'adozione di queste strategie è resa possibile dal progresso tecnologico (col miglioramento delle telecomunicazioni) e dalla liberalizzazione finanziaria (con l'abbattimento delle barriere ai movimenti di capitale) in molte economie.

In secondo luogo, la realizzazione di grandi aree regionali integrate, come già accennato, ha stimolato ondate di accordi, fusioni e acquisizioni intra-area, volti allo sfruttamento delle economie di scala che l'ampliamento del mercato rendeva possibile.

In terzo luogo, i processi di deregolamentazione, liberalizzazione e privatizzazione avviati dalle aree situate fuori dal centro industriale (Asia, America latina ed Europa centro-orientale) hanno costituito, negli anni '90, un ulteriore fattore di stimolo all'accelerazione degli investimenti diretti esteri.

La tendenza ormai radicata del commercio internazionale a crescere molto più velocemente dell'attività produttiva (nel 1995 il tasso stimato è stato tra l'8 e il 9% a fronte di 3,5 per la produzione mondiale) è un segno chiaro della sempre più stretta integrazione dei mercati e della differenziazione della domanda. La globalizzazione fa sì che ogni incremento di prodotto richieda un aumento più che proporzionale nei flussi internazionali di beni intermedi, semilavorati e componenti: singole fasi di uno stesso ciclo vengono dislocate in luoghi diversi del mondo per sfruttare i divari nei costi, le innovazioni tecniche, le opportunità dei mercati.

Mentre nel passato la sfida internazionale costituiva, per le imprese, una possibile opportunità di sviluppo, oggi essa rappresenta una necessità. Infatti la riduzione delle barriere tariffarie, la creazione di «mercati comuni» e di aree di libero scambio, i consistenti flussi di capitale da un Paese all'altro, la comparsa di nuovi concorrenti e di nuove gigantesche aree di mercato hanno radicalmente trasformato l'economia.

In questo scenario nessuna impresa, tanto meno le PMI, può godere di rendite di posizione: tutte, in misura più o meno diretta, devono affrontare la competizione globale attraverso strategie che consentano di velocizzare le risposte alle sollecitazioni del mercato. Ogni azienda partecipa ad una «guerra di movimento» in cui il successo dipende non più solo dalla capacità di sfrut-

tare le opportunità del mercato ma anche dalla capacità di anticipare i trend, per rispondere al cambiamento della domanda. Di conseguenza il vantaggio competitivo di un'impresa consisterà sempre più nella sua capacità di innovazione rapida e nella personalizzazione spinta dei suoi prodotti/servizi. La velocità della risposta dipenderà sempre più dall'accelerazione dell'innovazione: nel lungo periodo la competitività deriverà dalla capacità di costruire a prezzi inferiori e più velocemente della concorrenza le *core competencies* che generano prodotti assolutamente nuovi. Il che significa saper tradurre in modo sistematico i risultati dell'esperienza, della ricerca, del «sapere aziendale» e del sapere esterno all'azienda in processi efficaci, in grado di produrre sistematicamente nuove conoscenze, focalizzate sui risultati, applicate all'innovazione.

L'accentuarsi di queste tendenze impone al nostro Paese da un lato, una ristrutturazione dei sistemi informativi a sostegno dell'internazionalizzazione delle attività produttive e, contestualmente, un ripensamento dei modelli di formazione e di aggiornamento delle competenze basato su interventi personalizzati che rispondano alle concrete esigenze aziendali.

Il presente lavoro si propone di dimostrare l'utilità di interventi che, avendo come modelli avanzati di riferimento Paesi quali Germania e Francia, contribuiscano ad integrare, all'interno delle PMI, i fabbisogni informativi con servizi personalizzati ed aggiornati di formazione professionale permanente, in modo da costruire le basi per una spinta più decisa al processo di internazionalizzazione.

2. Il ruolo dei servizi informativi e formativi in Italia e in Europa

2.1. Centralità dei servizi informativi

L'acquisizione delle informazioni sui mercati esteri e sulle opportunità di internazionalizzazione è il primo passo che le PMI compiono per la selezione dei mercati potenziali di sbocco e delle iniziative da realizzare all'estero. Nodo decisivo per il funzionamento di un qualsiasi sistema di promozione dell'internazionalizzazione è l'organizzazione e la gestione delle informazioni. La produzione e la distribuzione delle informazioni può definirsi come «il più importante dei servizi reali che il sistema deve poter garantire».²

Le imprese che operano a livello internazionale, infatti, devono essere in possesso, oltre che di una notevole capacità di adattamento, anche di una

² Triulzi U., 1988.

maggior tempestività nell'adottare le decisioni: ciò è possibile solo disponendo di una quantità di informazioni superiore a quella necessaria ad operare sui mercati nazionali. Risulta chiaro che l'informazione, intesa sia come acquisizione di conoscenze differenziate su ciascun mercato estero, sia come capacità di valutazione delle differenti realtà socio-economiche, rappresenti una risorsa strategica per le aziende intenzionate ad avviare o potenziare il proprio processo di internazionalizzazione.

Nel nostro Paese, tuttavia, occorre registrare uno scarso utilizzo delle fonti e dei servizi informativi erogati dalle diverse strutture pubbliche e private presenti sul territorio. All'interno delle PMI, in particolare, non vi è ancora la consapevolezza del fatto che solo un'analisi puntuale dei livelli di competitività dei singoli prodotti nei diversi mercati, una maggiore conoscenza delle caratteristiche e della consistenza della domanda nelle varie aree di mercato e informazioni più specifiche e aggiornate sui canali di commercializzazione, possono garantire risultati positivi sia sul piano della conoscenza delle opportunità da sfruttare che su quello più rilevante delle strategie di marketing da avviare per accrescere la presenza all'estero.³

Non vi è dubbio, dunque, che disporre di informazioni di elevata qualità e specializzazione, costituisca un input essenziale per tutti gli altri servizi reali forniti dal «sistema», per operare in un contesto internazionale caratterizzato da livelli di competitività sempre maggiori. Per consentire una più efficace fruizione di tali servizi alle PMI italiane, è necessario uno sforzo di riorganizzazione di sistemi informativi che assuma carattere di effettiva priorità all'interno delle politiche nazionali di promozione dell'internazionalizzazione. Tale sforzo risulta tanto più urgente nell'attuale situazione in cui le attività di produzione e di gestione delle informazioni appaiono caratterizzate da una forte dinamica innovativa e da trasformazioni di grande portata. La diffusione crescente delle nuove Tecnologie dell'Informazione e della Comunicazione (ITC), infatti, sta imprimendo un forte impulso al tema dell'acquisizione e dell'utilizzo delle informazioni all'interno delle aziende. Le PMI italiane hanno dunque assoluto bisogno di dotarsi degli strumenti e del *know how* più adeguato per rispondere a tale sfida, seguendo l'esempio dei principali Paesi industrializzati (Germania, Francia, Stati Uniti, Giappone); in particolare occorre sviluppare maggiori capacità di acquisire in maniera più articolata e specifica dati e informazioni sui mercati esteri e, al tempo stesso, avere la possibilità di accedervi agevolmente grazie ad un sistema di informatizzazione in grado di trattarli, analizzarli e diffonderli in tempo reale.

³ È stato rilevato che «il problema informativo assume connotazioni ambivalenti qualora si passi a considerare la realtà della Pmi internazionalizzata, che risente in misura accentuata di alcune peculiarità di tipo strategico e strutturale tipiche dell'impresa minore». Cfr. CNR, 1996.

È evidente che la pluralità e la complessità delle fonti (primarie e secondarie) oggi disponibili e la necessità del loro aggiornamento continuo e sistematico rappresentano fattori governabili solo attraverso sistemi informatici molto sofisticati e programmi di archivio e di gestione dati complessi. Il ruolo delle tecnologie informatiche è, tuttavia, ancora più rilevante nella fase di diffusione e distribuzione dei prodotti informativi: la possibilità di disporre in tempo reale di una quantità di informazioni e di dati a livello estremamente analitico rivoluziona l'approccio delle imprese ai mercati internazionali, mutando profondamente l'attività di organizzazione e gestione del loro fabbisogno informativo in relazione alle varie fasi del processo di internazionalizzazione (individuazione delle aree di mercato potenziali, scelta delle modalità di ingresso, definizione delle politiche di marketing ecc.). Le aziende devono poter contare su un sistema informativo che diffonda in tempo reale, grazie alle moderne tecnologie informatiche, un insieme di input e prodotti che non si limitino ad un semplice dato ma che si sostanzino in una offerta dell'interpretazione e dell'analisi finalizzata all'informazione. All'operatore, in altre parole, deve pervenire un servizio specialistico, in grado di fornire interpretazioni chiare e indicazioni specifiche sulle modalità di intervento sui mercati internazionali.

Come è noto, infatti, le PMI non hanno i mezzi necessari per creare al proprio interno strutture informative articolate, la cui gestione presuppone non solo strumenti di raccolta e di elaborazione specifica dei dati, ma soprattutto profili professionali altamente specializzati di cui si avverte, come vedremo in seguito, una forte carenza.

Alcuni esperti hanno osservato, inoltre, che le imprese di piccole e medie dimensioni, a fronte di alcuni punti di forza specifici (esperienza e professionalità legata al prodotto; elasticità gestionale, produttiva e commerciale; dinamismo e spirito di iniziativa), presentano diversi fattori di debolezza, riconducibili da un lato, ad uno scarso livello di strutturazione organizzativa e dall'altro, all'assenza di un vero e proprio orientamento strategico di marketing. La combinazione di questi fattori conduce spesso ad una inadeguata interazione con l'ambiente esterno, determinando una limitata conoscenza di informazioni sul mercato e sui concorrenti, che si rivela un forte ostacolo alla realizzazione di strategie di presenza attiva sui mercati internazionali. Nelle ricerche condotte su questo tema emerge un elemento interessante: nelle Pmi «gran parte del fabbisogno informativo a supporto delle scelte aziendali ha molto spesso natura implicita, essendo la stessa strategia il risultato del sommarsi di mosse tattiche con le quali l'impresa risponde a pressioni sia dell'ambiente competitivo e tecnologico esterno, sia della domanda. L'informazione viene «acquisita» congiuntamente e in subordine rispetto ad altri tipi di servizi ai quali si accompagna e dei quali costituisce una sorta di valore aggiunto»⁴.

⁴ Cfr. CNR, 1996.

Se da parte delle PMI giungono segnali sempre più evidenti riguardo alla comprensione dell'importanza di una gestione efficiente del sistema informativo quale supporto prezioso delle scelte di internazionalizzazione, non si riscontrano ancora chiari segnali nell'ambito della identificazione della natura dei fabbisogni espressi dalle aziende, della tipologia delle informazioni ritenute maggiormente significative, dei canali più idonei per l'accesso alle informazioni.

È comunque possibile individuare alcune specifiche tipologie di informazioni necessarie alla costruzione di un quadro conoscitivo delle realtà economiche e commerciali esistenti nei diversi mercati. Nel prospetto che segue, ad esempio, si mettono in evidenza le caratteristiche dei tre principali livelli su cui si articola il processo di acquisizione delle informazioni inerenti ai mercati internazionali.

Tipologie di informazione

Informazioni generiche e di base	Rappresentano l'insieme di notizie e informazioni che l'operatore richiede nella fase di «studio» delle possibilità di esportare sui mercati esteri.
Informazioni specifiche e mirate	Si riferiscono a specifici mercati o prodotti, alla normativa vigente, ai canali di distribuzione, alle opportunità di mercato.
Informazioni specialistiche	Hanno un alto valore aggiunto in quanto strettamente operative, complesse, elaborate attraverso metodologie sofisticate caratterizzate da un forte contenuto di innovazione o di know how.

In generale vi è un obiettivo di efficienza nella fase di distribuzione da conseguire per i servizi informativi di base, mentre per quanto riguarda i livelli di informazione più specializzati gli obiettivi di efficienza ed efficacia devono investire tanto la fase di produzione delle informazioni, che quella di gestione e di distribuzione.

Negli ultimi anni, accanto alle pubblicazioni più o meno specialistiche sul commercio estero affiancate dalle tradizionali banche dati accessibili con abbonamento, si è aggiunta la sempre maggiore presenza dell'informazione fornita in via telematica tramite la rete Internet ad un numero crescente di soggetti. Tale sviluppo tecnologico impone a tutti i fornitori di servizi di informazione sui mercati un ripensamento delle strategie di offerta, che dovrebbero orientarsi maggiormente verso l'utilizzo di strumenti interattivi che consentano di ampliare il bacino di utenza potenziale, ottimizzando peraltro i tempi e i costi dei servizi.

Non vi è dubbio che qualsiasi tentativo di adeguamento dell'offerta alle specifiche esigenze di una domanda che presenta caratteristiche multiformi (nello spazio) e mutevoli (nel tempo), debba tener conto delle motivazioni alla

base della mancata traduzione dei fabbisogni in domanda. Tra queste va certamente menzionato il livello di incertezza e di complessità delle situazioni che l'impresa si trova a dover affrontare in sede di avvio e successiva gestione di attività all'estero. L'azienda, in questo senso, andrebbe concepita come un insieme integrato di risorse, competenze e capacità imprenditoriali più o meno in grado di determinare le modalità più adeguate per sostenere e consolidare le attività internazionali e dunque più o meno in grado di acquisire consapevolezza sul valore strategico dell'informazione.

Non sembra errato sostenere che all'origine dello squilibrio tra domanda e offerta vi sia una grave dicotomia fra sensibilità delle imprese nei confronti della criticità del problema informativo e reale capacità di attribuire alle informazioni rese disponibili dall'offerta uno specifico valore d'uso.

In tale ottica emerge in tutta la sua importanza, il corretto uso di politiche formative mirate (ad esempio verso la creazione di manager di sistemi informativi), quale strumento di intervento teso a circoscrivere l'utilizzazione delle informazioni alla gestione operativa dell'azienda, finalizzandola al raggiungimento di obiettivi di efficienza.

È importante, quindi, che la trasmissione di competenze in campo informativo avvenga in funzione delle specificità strategico-organizzative della singola realtà aziendale.

Il sistema informativo in Italia

È opinione diffusa che l'attuale sistema informativo per l'internazionalizzazione richieda in Italia un'azione di ammodernamento e una profonda riorganizzazione secondo criteri di coordinamento (evitando duplicazioni di ruoli e di funzioni e relativi sprechi di risorse) e di specializzazione (creando strutture e servizi in grado di fornire informazioni ad alto valore aggiunto) che incontrino le concrete esigenze degli operatori. Ciò premesso occorre dire che il panorama dei soggetti che offrono servizi di informazione nel nostro Paese è molto vasto, dato che le informazioni per loro natura possono essere erogate, come abbiamo già detto, con differenti gradi di elaborazione di trattamento, consentendo anche alle strutture più semplici e meno attrezzate di presentare la propria offerta sul mercato, accanto a quella dei produttori più organizzati e specializzati.⁵

⁵ Da notare che se da un lato i servizi informativi vengono offerti come complemento o elemento di traino di altri servizi di assistenza e di consulenza, dall'altro gli stessi sono spesso oggetto di *brokeraggio* da parte di un gran numero di soggetti che presentano sul mercato la propria offerta.

A fronte di una domanda di servizi reali per l'internazionalizzazione stimata in circa 40.000 esportatori abituali italiani, cui occorre aggiungere i cosiddetti utenti collettivi (Associazioni di categoria, Camere di Commercio, Istituti di credito ecc.) che li utilizzano in proprio o li ridistribuiscono alle imprese, esiste oggi nel nostro Paese, una variegata, spesso eterogenea, offerta tradizionalmente suddivisa in quattro linee di attività: informazione, promozione, assistenza e formazione.⁶

In realtà non vi è una netta distinzione fra le suddette categorie, dato che la maggior parte dei servizi presenta componenti assimilabili a ciascuna di esse. Gli operatori spesso cercano la soluzione ad un problema che riguarda lo sviluppo internazionale dell'impresa, piuttosto che un servizio incasellato in questa o quella categoria. Partendo da notizie tratte dalla stampa economica e da rapporti curati dall'Istituto nazionale per il Commercio Estero, sono stati identificati sino ad oggi circa 280 organismi suddivisi in pubblici, privati e misti (di cui una buona parte clienti dell'ICE) che acquistano servizi da ridistribuire alle aziende, con gradi diversi di trasformazione ed integrazione, o da utilizzare per arricchire e qualificare la propria offerta. Nella pagina che segue forniamo una scheda sintetica ma esauriente delle fonti di informazione attualmente disponibili in Italia suddivise per tipologia di servizio erogato.

Le principali fonti di informazione per l'internazionalizzazione delle PMI italiane

Tipologia di informazione	Fonte (tipo di ente e documento prodotto)
Dati su dimensione, popolazione, trasporti, costumi, clima, istituzioni, aziende ecc.	<ul style="list-style-type: none"> - Camere di commercio (banche dati gestite da Cerved) - ICE: pubblicazioni periodiche e banche dati - Uffici commerciali, Consolati, e Ambasciate dei singoli Paesi - SARITEL (Gruppo STET): banche dati export-import - DEVNET - TIPS/JOINT - Dipartimento del Commercio USA: Overseas Business Reports
Indicatori economici, dati su reddito e potere d'acquisto, produzione e consumi	<ul style="list-style-type: none"> - ONU: Statistical Yearbook - UE: Eurostat - OCSE: pubblicazioni periodiche

⁶ Per una rassegna esaustiva ed aggiornata dell'offerta di servizi per l'internazionalizzazione delle imprese si veda ICE, 1996a. Per ciascun organismo erogatore di servizi sono stati analizzati i contenuti, la denominazione, le tariffe, i punti di forza e di debolezza, i destinatari, le modalità di distribuzione e di pubblicizzazione.

Statistiche sull'import-export, da e verso l'Italia per Paese e per prodotto	<ul style="list-style-type: none"> - Centri-Estero delle Camere di Commercio - ISTAT
Vincoli all'esportazione, dazi, imposte e procedure doganali	<ul style="list-style-type: none"> - Uffici-Estero dell'ICE - Uffici commerciali dei singoli Paesi - Banche dati Cerved
Ricerche di mercato	<ul style="list-style-type: none"> - Sedi locali dell'ICE - The Economist Intelligence Unit di Londra - Business International di Ginevra
Canali distributivi (importatori, trading companies, distributori, agenti, buyers ecc.)	<ul style="list-style-type: none"> - UE: Bc-Net, sistema informativo accessibile tramite le Camere di Commercio - F.I.E.I FederItalia Export-Import - Uffici commerciali dei Paesi esteri in Italia: elenchi e annuari
Struttura e costo dei trasporti	<ul style="list-style-type: none"> - Spedizionieri italiani ed esteri - Aziende operanti nel settore dei trasporti
Attività promozionali (fiere, esposizioni, missioni e programmi di assistenza alle aziende)	<ul style="list-style-type: none"> - Gruppo «Il Sole 24 ore»: pubblicazioni varie - Gruppo Interexpo- Milano, Roma - Reed Exhibition Companies, Londra, Modena - Mincomes: iniziative promozionali tramite ICE - Centri Estero delle Camere di Commercio: programmi e iniziative
Programmi di finanziamento, problemi valutari, documenti per l'esportazione, appalti pubblici, norme tecniche, fiscali e doganali, progetti comunitari e relativi finanziamenti, investimenti all'estero.	<ul style="list-style-type: none"> - Eurosportelli per l'impresa (presenti presso numerose Camere di Commercio e Associazioni di categorie) - Mediocredito Centrale - ICE - Ufficio Italiano Cambi - Istituti bancari - ATV-Ass.Tecnici Scambi Internazionali CESTUD-Centro Studi Commercio Estero

Fonte: Guida Pratica all'Import-Export, a cura di Maxi Data Consortium, Il Mondo, giugno 1995.

Nel nostro Paese il soggetto responsabile della gestione dei servizi informativi per l'internazionalizzazione è l'ICE, struttura pubblica che si avvale di Uffici regionali e periferici e alla quale è demandato anche il ruolo di soggetto coordinatore di un sistema necessariamente complesso. L'Istituto, grazie alla rete periferica dei 79 uffici presso i singoli Paesi esteri, riceve una ingente quantità di notizie commerciali, tecniche e congiunturali che cataloga ed ela-

bora grazie al Sistema informativo. L'ICE svolge questa funzione di «centro informativo» del sistema con problemi di vario genere che vanno esaminati a seconda che riguardino le quattro fasi specifiche in cui si articola l'attività informativa:

- Fase dell'acquisizione delle informazioni sia da fonti primarie (informazioni originali) che da fonti secondarie (informazioni prodotte da altri soggetti).
- Fase di elaborazione e produzione delle informazioni (attività di lettura, analisi, interpretazione e finalizzazione delle informazioni).
- Fase di gestione, ossia l'insieme di strumenti (hardware), di procedure (software), di azioni volte alla ricezione dei flussi informativi, al loro coordinamento e integrazione con le informazioni preesistenti, fino alla loro distribuzione-offerta in risposta alle interrogazioni del sistema e alla domanda degli operatori.
- Fase di distribuzione del materiale informativo di base e specialistico.

La prima fase è svolta dall'ICE, ma anche da altri centri specialistici pubblici o privati (Camere di Commercio, banche, Associazioni di categoria, Consorzi e Federazioni più o meno rappresentativi) grazie soprattutto alle sedi estere, il cui funzionamento – almeno in alcuni Paesi – sembra migliorato rispetto agli anni passati, ma anche alla ricchezza delle fonti cui l'ICE è collegato (reti diplomatiche e consolari, organismi internazionali, banche dati specialistiche ecc.). Ulteriori misure di miglioramento delle attività di acquisizione dei dati, anche alla luce del nuovo assetto organizzativo dell'Istituto (che nel medio periodo dovrebbe condurre ad un raccordo più funzionale con le richieste delle PMI), potrebbero giungere da una complessiva razionalizzazione dei meccanismi di raccolta in modo da integrare tutte le fasi del sistema informativo e raggiungere una finalizzazione maggiore in vista degli obiettivi da conseguire nelle fasi successive. La nuova strategia di intervento dell'Istituto dovrà quindi puntare ad una selezione più mirata delle fonti e ad un grado maggiore di dinamismo per individuare e scartare le fonti obsolete o inutili evitando di risultare un terminale passivo delle informazioni che gli pervengono. In particolare occorrerà governare e indirizzare flussi informativi intensi ma spesso disordinati per garantire omogeneità (e dunque compatibilità) e tempestività (e dunque certezza) dell'informazione.

Passi avanti più significativi vanno fatti invece nella fase di elaborazione e produzione delle informazioni se si desidera che gli operatori ricevano un'informazione immediatamente utilizzabile a fini operativi. Tali attività risultano ancora di scarso peso nell'attuale sistema informativo italiano, a fronte di Paesi come la Germania e la Francia in cui esistono strumenti e capacità professionali in grado di fornire alle aziende studi di mercato e analisi interpretative ad alto valore aggiunto. Sia nelle sedi ICE estere, dove si analizzano e interpretano le informazioni desunte dalle fonti dei diversi Paesi, che in sede

centrale, dove si elaborano informazioni settoriali e specifiche, non si registra ancora una completezza e una specializzazione delle informazioni prodotte. Ciò a causa di due vincoli che andrebbero rapidamente superati:

a) da un lato non sono ancora sorte apposite strutture formate da specialisti (esperti di marketing, analisti economici, statistici economici) e finalizzate all'interpretazione delle informazioni e alla loro trasformazione in indicazioni strategiche per gli operatori;

b) dall'altro, si riscontra una scarsa utilizzazione delle tecnologie informatiche (software, programmi operativi), in grado di elaborare e trattare una molteplicità di informazioni di varia natura ed origine, traendone analisi specifiche, indicatori sintetici, tendenze di fenomeni non desumibili con una semplice assunzione di singoli dati.

Intervenire su questi due fronti significa trasformare le informazioni in veicoli efficienti di analisi ed interpretazione dei dati in modo da produrre maggiore specializzazione e un valore aggiunto reale a beneficio degli operatori.

Sotto questo profilo appare rilevante, come vedremo meglio in seguito, l'obiettivo di dotarsi delle professionalità tecnico-specialistiche e manageriali necessarie per questa attività di trasformazione e specializzazione dell'informazione e di coadiuvarle con un apporto strumentale (gestione di software, e reti telematiche) in grado di valorizzarne le potenzialità e di migliorare l'accesso da parte degli operatori delle PMI. Si tratta di un obiettivo che investe direttamente il problema della gestione dei processi di apprendimento e della formazione professionale per l'internazionalizzazione, un settore che occorre dirigere rapidamente verso livelli di specializzazione più avanzati e verso modelli di trasmissione delle competenze legati indissolubilmente alle concrete problematiche aziendali.

Il cuore del sistema informativo è rappresentato dalla terza fase quella di gestione delle informazioni, i cui problemi sono legati alla funzionalità delle banche dati specialistiche e ai collegamenti telematici. Sulla scia del processo di automazione delle discipline economiche e dell'applicazione dell'informatica alle attuali esigenze del sistema, sono sorte in questi ultimi anni numerose banche dati che offrono all'utente l'accesso a sistemi che segnalano, in tempo reale, opportunità e dati statistici per soddisfare varie esigenze informative (richieste di agenzia, rappresentanza, distribuzione, *joint-venture* industriali, aste e appalti internazionali).

Anche su questa fase delicata del sistema risulta strategico formare o comunque acquisire personale specializzato in grado di gestire e sviluppare una strumentazione che, peraltro, evolve rapidamente richiedendo interventi di aggiornamento professionale. Per quanto attiene all'ICE quindi, vi è la convinzione che solo attraverso la formazione di un nucleo di esperti altamente quali-

ficati sia possibile acquisire l'autonomia e l'efficienza gestionale delle banche dati disponibili, in modo da ottenere una serie di benefici quali una più stretta integrazione fra le banche dati esistenti sia a livello nazionale che estero e un forte ampliamento del ventaglio e della tipologia delle informazioni gestite e distribuite. In tal mondo il livello di specializzazione dei flussi informativi aumenterebbe, dando spazio a nuove «filiera» informative.⁷

La fase di distribuzione delle informazioni è certamente quella che più misura la capacità operativa del sistema informativo ed anche quella in cui i ritardi del nostro sistema sono più evidenti. Occorre sottolineare, infatti, che i principali Paesi industrializzati hanno già avviato da tempo un processo di specializzazione delle attività di distribuzione dei flussi informativi a seconda dei vari livelli di complessità e specificità delle informazioni raccolte.

In particolare, in relazione al diverso tipo di informazioni fruibili (di base, mirate e ad alto valore aggiunto), tali paesi hanno individuato le metodologie di distribuzione più efficaci nel raggiungere ciascun segmento operativo (impresa esportatrice, singolo operatore, consorzio) consentendo, in tal modo, di utilizzare più proficuamente i flussi informativi.

Nel nostro Paese sussistono, al contrario, ostacoli di natura organizzativa che, insieme alle scarse risorse finanziarie e all'insufficiente livello delle competenze, impediscono la realizzazione di una più capillare ed efficiente distribuzione delle informazioni, in primo luogo stampata, così da alleggerire la forte mole di lavoro cui gli uffici (specie esteri), sono sottoposti per la domanda di informazioni di basso profilo. Gran parte delle informazioni è fornita, a livello pubblico, attraverso alcune pubblicazioni e riviste specializzate, il cui livello qualitativo e di approfondimento risulta ancora insufficiente. Negli ultimi anni si registra una crescita qualitativa dei servizi camerale preposti alla distribuzione delle informazioni dovuta principalmente al supporto di diversi Istituti e Società specializzate, quali l'Istituto Tagliacarne, Mondimpresa, *Marketing services* o le Aziende Speciali.⁸

⁷ Sviluppando, ad esempio, banche dati specialistiche relative ad organismi istituzionali che forniscono agevolazioni e incentivazioni di varia natura, a ricerche e indagini effettuate dai centri di studio più qualificati, alle normative valutarie, doganali, societarie tecniche ecc.

⁸ L'Istituto Tagliacarne è la struttura centrale per la ricerca economica, la formazione e l'aggiornamento del personale camerale. Particolarmente sviluppato è lo studio sul sistema imprenditoriale e sui distretti produttivi. Mondimpresa, a cui partecipano Confindustria ed altre associazioni imprenditoriali, aiuta le imprese ad operare sui mercati internazionali attraverso la promozione della cooperazione e lo sviluppo di accordi di *joint venture*. Marketing Services promuove le attività di comunicazione e di immagine del sistema camerale, realizzando manifestazioni promozionali, fiere e mostre mercato, servizi di supporto all'editoria camerale. Le Aziende Speciali (Promos e Formaper a Milano, Sinim a Reggio Emilia, Promofirenze a Firenze,

Allo stato attuale, comunque, è unanimemente riconosciuta la necessità di migliorare il segmento distributivo di base del sistema informativo e renderlo più accessibile agli operatori. In particolare sarebbe opportuno agire su due fronti:

- da un lato si auspica una ristrutturazione complessiva delle pubblicazioni che, sulla base dei modelli vigenti negli altri Paesi, ne esalti il ruolo di strumento direttamente operativo e comunque in grado di svolgere una diffusione capillare della «cultura dell'internazionalizzazione», ossia di tutte quelle informazioni di base strettamente propedeutiche all'utilizzazione di servizi reali e finanziari per affrontare i mercati esteri;
- dall'altro occorre innalzare il livello specialistico (sotto il profilo dei contenuti e della accuratezza della presentazione) delle pubblicazioni e delle collane disponibili per inserirle in un sistema editoriale e distributivo efficiente.

Per quanto attiene alle informazioni caratterizzate da una maggiore specificità, in quanto mirate a soddisfare determinate esigenze degli operatori, queste possono essere definite già come una prima forma di consulenza aziendale personalizzata. Sul piano distributivo tale segmento soffre attualmente di effetti distorsivi di rilievo: la domanda di questo tipo di informazioni (normativa specifica per Paese e/o prodotto, analisi di mercato, schede Paese ecc.) è molto sostenuta ma non sempre trova risposte adeguate da parte delle strutture preposte all'erogazione dei servizi all'internazionalizzazione.

Ancora una volta la soluzione a tali distorsioni giunge da un adeguato potenziamento delle funzioni operative e del personale specializzato in grado di gestire, distribuire e diffondere i flussi informativi in modo da costruire a livello territoriale (coinvolgendo in una riconversione organizzativa le sedi regionali dell'ICE) un sistema di centri di consulenza, collegati grazie a supporti informatici e telematici, capace di soddisfare le richieste degli operatori. La capillarità della distribuzione sarebbe garantita dall'accesso «fisicamente» più agevolato degli operatori ai servizi che, erogati dalle sedi regionali o distrettuali più radicate nell'economia del territorio, risulterebbero più calibrati in funzione delle specifiche caratteristiche del sistema produttivo di provenienza.

In attesa di un rilancio del sistema informativo pubblico fanno intanto la loro comparsa sul mercato italiano una serie di centri specializzati proprio nella distribuzione di rapporti informativi specifici o ad alto valore aggiunto. Fatta eccezione per le grandi società di ricerca (*The Economist Intelligence Unit, Business International, Dun & Brustreet-Kosmos, C & L Belmont, Databank, Peat Marwick, Ernst & Young, ecc.*) tali società di consulenza coprono singoli segmenti del mercato, offrendo servizi altamente specializzati in particolari

ecc.) forniscono, infine, assistenza e informazioni per la selezione dei mercati, spesso tramite sinergie con la rete degli uffici ICE all'estero. Per un approfondimento si veda *Il Mondo*, 1995.

nicchie (ad es: creazione di *joint ventures* nell' Europa centro-orientale, fornitura di informazioni commerciali, consulenza su normative e programmi Ue ecc.).

L'esperienza di alcuni Paesi europei

In tutti i Paesi europei economicamente più avanzati, istituzioni pubbliche ed enti privati coprono in modo completo o coordinato l'offerta dei principali servizi reali necessari agli operatori impegnati sui mercati esteri. Tale offerta è riassumibile nelle quattro funzioni della sensibilizzazione-formazione (realizzata attraverso seminari, corsi od altri eventi organizzati all'interno della comunità imprenditoriale), dell'informazione (raccolta, elaborazione e diffusione dati generali o su specifiche richieste delle aziende), della promozione (mostre, fiere, missioni all'estero) e della consulenza (disponibilità di esperti di marketing internazionale, legali fiscali ecc.). Per quanto attiene, in particolare, alla prima funzione, è evidente uno sforzo di coordinamento da parte della struttura pubblica, sia al suo interno che nei rapporti con la struttura privata, intesa come sistema delle Camere di Commercio e delle Associazioni di categoria, mirante ad evitare duplicazioni nelle funzioni e nell'offerta dei servizi per migliorarne la qualità e renderne più chiaramente percepibile la disponibilità all'utenza potenziale. I Paesi più avanzati, inoltre, hanno accordato una maggiore attenzione all'efficienza ed efficacia dei servizi offerti, anche a scapito della quantità nell'offerta degli stessi. In questa direzione è importante sottolineare una nuova strategia di tariffazione dei servizi offerti che evidentemente non ha come unico scopo il recupero dei costi, ma serve da un lato a selezionare la domanda degli utenti che hanno effettivo interesse e, dall'altro, ad istituire un utile segnale circa il favore che tali servizi incontrano al momento dell'effettiva fruizione. In pratica si è voluto evitare che vengano richiesti servizi semplicemente perché non comportano costi per le imprese; inoltre la reiterazione o meno della domanda di un servizio a pagamento da parte di un utente costituisce un possibile indice della qualità dello stesso.⁹

È opportuno indicare due caratteristiche di tipo qualitativo in grado di incidere notevolmente sull'efficacia dei servizi informativi.

La prima riguarda l'effettiva utilità derivante della crescente mole di dati spesso realizzati con strumenti di analisi ormai sofisticati e messi a disposizione delle imprese coinvolte nel processo di internazionalizzazione. Non sembra più sufficiente infatti raccogliere dati sui mercati stranieri ed offrirli alle aziende,

⁹ Numerosi servizi, peraltro, vengono ancora offerti a prezzi che non coprono i costi a «dimostrazione delle caratteristiche di sostegno dell'intervento pubblico a fianco delle imprese che intendono operare sui mercati internazionali». Si veda CNR., 1993.

mentre è sempre più necessario passare ad una loro elaborazione affinché sia possibile fornire delle indicazioni operative alle aziende stesse.

La seconda è l'informatizzazione dell'accesso alle informazioni. Si tratta, cioè, di facilitarne la consultazione grazie a supporti più agili e rapidi e, soprattutto, di rendere possibile una fruizione *on line* (in tempo reale) di alcune categorie di informazioni, in particolare quelle riguardanti le opportunità di esportazione od investimento all'estero (o anche semplicemente di promozione) che devono essere fornite alle aziende in modo selettivo e il più possibile immediato.

Pare utile soffermarsi sulle caratteristiche di tre modelli europei – Francia, Germania e Regno Unito – che presentano gli standard qualitativi più elevati nel campo della informazione per l'internazionalizzazione.

La Francia è il Paese che presenta un sistema fra i più ricchi ed articolati, sia dal punto di vista delle istituzioni pubbliche coinvolte che da quello della partecipazione di organizzazioni imprenditoriali (in particolare le Camere di Commercio) e del coordinamento esistente fra pubblico e privato. Tra gli organismi più efficaci, vi è il *Centre Français du Commerce Extérieur*, il principale erogatore pubblico di servizi reali all'internazionalizzazione, che si occupa di studi settoriali o su aree geografiche e raccolta di documentazione, cogestione (insieme con altri organismi pubblici e privati, Camere di Commercio, Credit Lyonnaise, Dogane ecc.) di banche dati con informazioni di carattere generale accessibili *on line* con il *minitel*. Altri servizi informativi più specializzati sono forniti su richiesta così come le consulenze di esperti sui mercati di esportazione e la diffusione in modo selettivo di informazioni su opportunità di affari. Tali servizi sono accessibili alle imprese sul territorio nazionale attraverso le 24 Direzioni Regionali del Commercio Estero che coordinano l'attività regionale rappresentando uno dei punti di entrata del sistema accanto alle Camere di Commercio. La struttura periferica esterna è costituita dai *Poste d'Expansion Economique* (situati presso le sedi diplomatiche in 125 Paesi) che fungono da antenne informative sostenendo sul posto gli sforzi delle aziende impegnate in mercati particolari.

Le linee strategiche più recenti prevedono la fornitura gratuita di informazioni iniziali, prezzi forfettari e accessibili per i servizi informativi standardizzati, copertura completa dei costi per fornitura di servizi più specializzati e personalizzati.¹⁰ Il servizio di trasmissione elettronica delle informazioni garantisce

¹⁰ Il sistema di raccolta e di diffusione delle informazioni è forte dell'operatività del *CFCE* e della reperibilità, qualità e tempestività dei dati offerti su una vasta gamma di prodotti e mercati. Le imprese francesi, in particolare, hanno a disposizione, soprattutto su base cartacea e, perciò di facile consultazione, la migliore documentazione sui mercati internazionali reperibile in Europa, complessivamente migliore di quella inglese, che pure è di notevole qualità.

uno stretto legame tra i vari istituti permettendo di diffondere notizie sull'offerta delle imprese francesi nella rete camerale estera e da questa agli opportuni canali locali. Grazie all'elevata qualificazione professionale della burocrazia deputata al supporto del settore industriale francese, si registra una buona sinergia tra mondo produttivo e istituzioni in un'ottica di programmazione concertata, che si traduce in un effettivo utilizzo dei servizi da parte delle maggior parte delle aziende francesi e in un aumento dei benefici e dei vantaggi economici sui mercati internazionali.

Si può dunque affermare che il sistema francese è quello in cui meglio si realizza la presenza pervasiva dello Stato a fronte delle necessità di supporto, che via via si sono presentate alle imprese, nella loro politica esportativa prima e di internazionalizzazione poi.

Il sistema tedesco, al contrario, si caratterizza sia per l'assenza di una struttura pubblica centrale da cui dipenda più o meno direttamente l'offerta dei principali servizi all'internazionalizzazione che per l'importanza del ruolo del sistema camerale. Dal Ministero dell'Economia del governo federale dipendono alcune importanti istituzioni che si occupano di consulenza alle aziende e di raccolta e diffusione di informazioni. Il Comitato per la Razionalizzazione dell'economia tedesca gestisce, infatti, il programma federale di consulenza all'internazionalizzazione attraverso una rete di esperti a disposizione delle piccole aziende. Queste ultime quando necessitano di studi particolari su settori o mercati stranieri possono rivolgersi anche a società private. Di particolare rilievo è il ruolo svolto dal BFAI, l'ufficio federale che, oltre alla raccolta e diffusione delle informazioni sui mercati esteri (attraverso una rete di corrispondenti specializzati e una vasta gamma di pubblicazioni distribuite alle aziende su abbonamento), cura i rapporti con le organizzazioni internazionali, la valutazione di progetti da finanziarie nei PVS e la formazione di esperti doganali. Il BFAI gestisce anche alcune banche dati con informazioni sulle opportunità di affari; tale servizio è accessibile in linea ma soltanto attraverso un pagamento a società commerciali concessionarie. Il sistema camerale è formato da 69 Camere dell'industria e del commercio (più 15 dell'ex RDT e da un organismo simile alla nostra Unioncamere) meglio strutturate di quelle analoghe di altri Paesi, comprese quelle italiane. Esse rappresentano il punto di entrata per le aziende offrendo loro informazioni essenziali sui mercati, su gare ed appalti all'estero, su finanziamenti pubblici all'export e assistenza nei rapporti con controparti straniere grazie al raccordo con le 50 Camere all'estero. Queste ultime sono collegate a rete e in stretto rapporto con le autorità diplomatiche e consolari. Nell'insieme il sistema tedesco di servizi informativi alle imprese è meno consistente ed articolato di quello dei principali concorrenti. Resta comunque salvaguardata la validità dei servizi resi, per la nota efficien-

za tedesca; degna di menzione è proprio la facilità di accesso ed utilizzo del sistema informativo camerale.

Nel Regno Unito il cardine del sistema di servizi per le imprese che operano sui mercati internazionali è il *British Overseas Trade Board* (BOTB), un'agenzia che dipende dal Ministero per l'Industria ed il Commercio ma i cui funzionari provengono in gran parte dall'imprenditorialità privata. Punto d'entrata per le imprese che richiedono servizi ai diversi *market branch* del BOTB sono gli uffici e le filiali regionali; all'estero è invece attiva la rete del *Foreign and Commonwealth Office* che gestisce uffici presso le sedi diplomatiche dove gli operatori inglesi possono richiedere informazioni generali ma anche più specifiche sulle opportunità del mercato locale. Tra i servizi più richiesti ed efficaci vi è la ricerca, per conto dell'azienda, di partner locali, distributori ecc. La rete estera è molto estesa: 196 uffici commerciali con 790 dipendenti cui vanno aggiunti i 1260 dipendenti che lavorano presso il Dipartimento (a Londra o in sede periferiche) diretto dal BOTB. I servizi informativi (o di altra natura) sono resi a pagamento e costituiscono circa il 9% delle entrate pubbliche: si tratta dunque di entrate prive di rilevanza strategica che servono alla selezione dell'utenza e al monitoraggio dei servizi resi. La produzione e la commercializzazione di *export intelligence* (notizie sulle opportunità di affari all'estero) è affidata a società commerciali (ad esempio la banca dati gestita dal *Financial Times*).

Nell'insieme il sistema inglese è efficiente e ben impostato, senza dispersioni e senza difficoltà di coordinamento. Gli uffici all'estero puntano soprattutto sull'informazione. Le imprese inglesi possono contare su due vantaggi particolari: la diffusione universale dell'inglese come lingua d'affari e l'eredità dell'impero britannico, per cui i paesi dell'ex-Commonwealth guardano ancora a Londra come al centro del mondo. Il secondo vantaggio si va, però, attenuando nel tempo.

2.2. Il raccordo con la formazione professionale

Si è già sottolineata l'importanza che oggi riveste la valorizzazione delle risorse umane operanti all'interno delle strutture che offrono servizi reali alle imprese: si tratta di leve sempre più strategiche per lo sviluppo del processo di internazionalizzazione. Un discorso analogo va fatto per le strutture produttive italiane, le quali, per essere competitive devono essere in grado di reagire con flessibilità ai diversificati, mutevoli bisogni della domanda prodotta dal mercato, riuscendo a sfruttare anche le caratteristiche peculiari del sistema Paese nel suo complesso. Per rispondere rapidamente alle mutate condizioni economiche, anche le imprese hanno bisogno di una nuova cultura e di nuove competenze professionali. Le risorse umane ed il loro potenziale contributo

professionale sono divenuti il fattore decisivo della competitività fornendo un prezioso apporto in termini di creatività e innovatività.

Sul piano delle competenze e delle esigenze di qualificazioni professionali questo significa che molte attività lavorative, mansioni, profili, stanno modificando la loro configurazione professionale in seguito al crescente fenomeno della globalizzazione dei mercati e richiedono, attualmente, modelli diversi di qualificazione. Tutto ciò determina necessariamente uno spostamento di attenzione della formazione verso nuove forme di acquisizione della professionalità. Risulta necessario sviluppare strutture di formazione che, partendo da un'analisi dei fabbisogni formativi attenta e calibrata sulle singole realtà produttive, siano in grado di fornire l'acquisizione di competenze a generalizzata utilizzabilità da affiancare all'attuale formazione iniziale post-obbligo ancora organizzata in termini di qualifiche e figure professionali. Tale formazione, caratterizzata da elevata «trasferibilità» e «trasversalità», dovrebbe rivestire il ruolo di vera e propria «formazione alla professionalità» ed andrebbe programmata come un'offerta ricorrente e consolidata sulla base di standard predefiniti.

I suoi principali campi di intervento dovrebbero riguardare, oltre alla sfera linguistica, gli aspetti informatici, quelli aziendali-gestionali, nonché un accesso e un utilizzo più efficace delle informazioni. La formazione deve diventare, dunque, un fattore strategico per rafforzare la competitività del sistema paese non soltanto in termini economici ma anche come capacità di «trascinamento» dei connessi modelli culturali. Occorre quindi fornire alle persone coinvolte nel processo produttivo una vera e propria metodologia di apprendimento e non semplici nozioni. In quest'ottica si inserisce l'esigenza di una formazione continua attraverso la quale è possibile investire sul capitale umano e raggiungere la cosiddetta «società cognitiva» (*learning society*).

L'anno 1996 è stato battezzato dalla Commissione Europea come «Anno europeo dell'istruzione e della formazione nell'arco della vita» e il Libro Bianco «Insegnare ed apprendere verso la società conoscitiva», pubblicato nello stesso anno, ha sottolineato il ruolo chiave della formazione professionale nell'attuale contesto internazionale.

Nel prossimo futuro le imprese occuperanno soltanto coloro che saranno in possesso di un'adeguata qualificazione professionale e la posizione di ciascuno di noi all'interno della società dipenderà esclusivamente dalla conoscenza che avrà acquisito durante tutto l'arco della vita attiva. Di qui sorge l'idea di una promozione della formazione continua, tema centrale dei sistemi formativi del futuro anche in considerazione della presenza nella nostra società di due grandi fattori di cambiamento di carattere organizzativo-aziendale e sociale: l'emergere e l'affermarsi della Società dell'Informazione e il processo

di globalizzazione dei mercati.¹¹ Ciascuna azienda dovrà attivare con urgenza piani di formazione continua e di periodico aggiornamento delle competenze, quale contributo necessario per raggiungere una maggiore «flessibilizzazione» del personale e quindi una rapida riconversione in un contesto produttivo e organizzativo che muta rapidamente. L'adozione di tali forme di apprendimento permanenti, inoltre, rappresenta una scelta importante per sostenere la libera imprenditorialità, soprattutto in considerazione del trend negativo degli impieghi di lavoro dipendente registrati a livello nazionale.

Il nodo principale da sciogliere rimane quello di facilitare la fruizione dei suddetti servizi di formazione continua da parte delle PMI (ossatura centrale del tessuto produttivo nazionale), le quali si trovano tuttora in una condizione fisiologica di mancato o scarso accesso a tali opportunità. Anche per la presenza di queste difficoltà e dato il debole raccordo tra centri di formazione ed esigenze reali delle imprese, non si può ancora parlare di un vero e proprio sistema di formazione continua in Italia.¹²

I servizi per la formazione in Italia

L'obiettivo di una crescente internazionalizzazione dell'economia italiana e di un rilancio in senso più innovativo e specialistico del sistema di promozione e di assistenza delle aziende impegnate sui mercati esteri, risulta strettamente dipendente dalla possibilità di far riferimento a risorse umane quantitativamente e qualitativamente adeguate.

Anche nel settore della formazione, in particolare quella continua, i criteri del coordinamento e dell'adeguamento ai nuovi scenari tecnologici devono orientare l'attività pubblica e privata e condurre ad una rapida revisione delle attuali azioni formative.

Si tratta di un compito difficile considerata l'arretrata situazione di partenza e quindi il vasto fabbisogno formativo da soddisfare.

Numerose indagini empiriche hanno segnalato anche di recente il forte ritardo del «management» italiano rispetto alla situazione degli altri Paesi europei.¹³

In particolare l'export manager del nostro Paese è caratterizzato da:

¹¹ Per un approfondimento dei temi legati alla formazione continua in Italia si veda ISFOL, 1995b.

¹² E' quanto emerge dall'ultimo rapporto dell'Isfol sullo stato della formazione professionale nel nostro Paese, relativo al 1995.

¹³ Si veda in ICE, 1995b.

- un livello di formazione piuttosto basso sia nel settore tecnico che in quello commerciale;
- una partecipazione a iniziative di formazione post-scolastiche o di aggiornamento professionale ancora molto scarsa;
- esperienze lavorative generalmente assai brevi e prevalentemente prestate in aziende di livello inferiore;
- una limitata esperienza di residenza e lavoro all'estero e ridotta conoscenza delle lingue straniere;
- una insufficiente familiarità all'uso delle nuove tecnologie della comunicazione e dell'informazione.

Un quadro, dunque, caratterizzato da notevoli ombre dovute ad una generalizzata scarsità di *managers* in grado di padroneggiare adeguatamente tecniche specialistiche (marketing, finanza, tecniche di approccio ai mercati di sbocco, aspetti contrattuali) cui si contrappone una netta prevalenza, sul mercato del lavoro, della domanda di specialisti nel settore (oltre il 40% delle inserzioni sui principali quotidiani italiani riguarda la ricerca di manager nell'area commerciale e di marketing).

Rispetto a questo tipo di esigenze, espresse in particolare dalle PMI, l'offerta di servizi formativi nell'area internazionale, appare del tutto inadeguata rispetto ai nostri principali concorrenti in Europa. La situazione è oggi caratterizzata dall'esistenza di numerosi centri formativi pubblici e privati che operano seguendo obiettivi di breve periodo, rispondendo più a richieste locali o ad esigenze di reperire i fondi resi disponibili a livello regionale, nazionale o comunitario, piuttosto che ai reali bisogni del sistema delle PMI. La mancanza di una politica nazionale si avverte in modo particolare nei settori della ricerca e dell'innovazione, dove le imprese scontano un gap tecnologico sui maggiori concorrenti dell'Italia.

Per quanto attiene all'attività svolta dall'ICE, si tratta di iniziative valide, in generale, ma nella maggioranza dei casi, condotte ad un livello di approfondimento non adeguato alle nuove esigenze del commercio internazionale e della globalizzazione dei mercati e volto in prevalenza alla formazione di personale «generalista» e non di veri e propri specialisti.¹⁴

Per quanto riguarda le iniziative gestite, a livello locale, da un insieme di enti e organismi assai composito di natura pubblica e para-pubblica (Camere

¹⁴ Cfr. ICE, 1995b. Da sottolineare che i giovani hanno una attenzione sempre maggiore per la specializzazione in commercio estero, dimostrata dal numero elevato di domande di partecipazione ai corsi (nel 1994 sono state circa seimila).

di commercio, centri esteri regionali, agenzie speciali, ecc.), o di natura privata (società di consulenza, scuole di addestramento e formazione professionale, ecc.), queste risultano frammentarie, disomogenee, di incerto livello qualitativo e di specializzazione e non possono in ogni caso costituire un punto di riferimento per gli operatori del settore. Anche il sistema universitario e post-universitario, salvo rare eccezioni (ad esempio la Bocconi di Milano o l'Università di Torino) risulta nel suo complesso ancora estraneo alle attuali e mutevoli esigenze delle aziende italiane. Solo a partire da qualche anno il mondo accademico sta mostrando una maggiore sensibilità nel soddisfare la domanda di formazione proveniente dall'industria italiana; tra i segnali di una inversione di tendenza occorre registrare la maggiore attitudine verso forme di collaborazione e di concertazione tra il mondo della ricerca (Università), il tessuto produttivo, le parti sociali (Associazioni di Categoria e Camere di Commercio, Sindacati) e gli enti locali.

Un altro segnale positivo è il maggior attivismo nella creazione di reti di collaborazione internazionale attraverso i programmi (di formazione e di ricerca scientifica) finanziati dalla Commissione Europea. Ulteriori spinte in tale direzione provengono dalla crescita delle opportunità di formazione proprio nel settore del commercio estero. Se fino a poco tempo i corsi di formazione dell'ICE erano la scelta naturale per coloro che intendevano conseguire una specializzazione in questa branca, negli ultimi anni l'offerta di Master di breve o lungo periodo è aumentata notevolmente, grazie soprattutto al positivo andamento del nostro export che ha creato nuovi sbocchi per l'inserimento delle risorse umane in quei contesti aziendali che più attivamente si sono affacciati sui mercati internazionali.

Si è creata in tal modo un'accesa competizione tra i numerosi centri di formazione che operano nel settore (spesso collegati alle imprese) che sta portando ad un graduale miglioramento qualitativo dell'offerta. Le stesse Regioni, con competenze e risorse crescenti nel settore della formazione professionale, contribuiscono finanziariamente in misura maggiore che nel passato alla realizzazione di attività che hanno l'obiettivo di favorire l'internazionalizzazione delle aziende locali.

La formazione per l'internazionalizzazione deve assumere, quindi, un approccio sempre meno elitario, più focalizzato sui settori trainanti e sempre più orientato realisticamente verso i bisogni delle PMI, il cui ruolo è cresciuto a tal punto che il loro contributo ha raggiunto il 70% del totale delle esportazioni italiane.

Le linee prioritarie lungo le quali si dirige l'attuale sistema di formazione professionale per l'internazionalizzazione delle PMI sono poste in evidenza nel

segunte prospetto sintetico in cui a ciascuna tendenza corrisponde una particolare descrizione di scenario.

Tendenze	Scenario
Le capacità «internazionali» non sono più un'esclusiva del top management o degli export manager.	L'introduzione di un sistema di produzione più agile ha determinato una domanda crescente di internazionalizzazione anche per i livelli impiegatizi più bassi.
Crescente ruolo internazionale dei professionisti d'azienda.	Tecnici qualificati, giuristi, contabili necessitano di un aggiornamento dei contenuti professionali sempre più internazionali.
Rilevanza assunta dai processi di innovazione e di qualità per accrescere la competitività internazionale.	I bassi costi di produzione non sono più un vantaggio competitivo sostenibile per economie ad alto reddito pro-capite.
Intensa attività di rete attraverso la creazione di consorzi e centri informativi a livello locale o regionale.	Rappresenta uno strumento prezioso per le PMI con limitate risorse per l'internazionalizzazione.
Maggiore preferenza per i diplomati anziché laureati.	Le PMI sono refrattarie all'assunzione di laureati preferendo addetti con competenze tecniche e conoscenza linguistiche.
Attenzione alla dimensione locale e al raccordo con la controparte industriale nella pianificazione dell'attività formativa.	Il concetto di «pensare globalmente e agire localmente» si applica alla perfezione al nostro sistema industriale che presenta oltre 180 distretti manifatturieri.
La formazione è vista come il vantaggio comparato cruciale per le economie.	Vi è la necessità di formare una forza lavoro tecnologicamente più preparata e consapevole della dimensione internazionale dei fenomeni economici, sociali e manageriali.
Crescente domanda di concreta internazionalizzazione da parte delle PMI.	Le nuove attività formative devono centrare pienamente i termini della competizione a cui le PMI sono sottoposte sui mercati mondiali
Allargamento dei contenuti tradizionali e adattamento continuo delle tematiche alle mutevoli esigenze degli operatori.	È necessario individuare sempre nuove aree di interesse per migliorare la capacità competitiva delle PMI.

Fonte: *Ricerca sul nuovo profilo professionale per l'internazionalizzazione dell'economia italiana*, a cura dell'ICE. Roma, 1995.

Un raffronto a livello europeo

Per quanto attiene alla formazione per l'internazionalizzazione in Europa, si può dire che, nonostante il processo di integrazione continentale, l'insieme degli enti che organizzano attività di formazione è alquanto eterogeneo, riflettendo le numerose differenze esistenti tra i sistemi nazionali di istruzione superiore.

I corsi di formazione per operatori nel settore export, vengono organizzati alla fine della scuola dell'obbligo da Istituti di formazione tecnica-professionale (*hogeschoolen* in Olanda ed i *colleges* nel Regno Unito), possono avere il formato di un corso di laurea pluriennale, oppure, essere dei corsi di specializzazione post-laurea molto selettivi, equivalenti a veri e propri master (Grand Ecoles in Francia ed il *Fintra* in Finlandia).

Dalla lettura di varie analisi e indagini sui sistemi di formazione professionali europei, emerge che l'offerta di formazione italiana (nonostante si registri, come evidenziato in precedenza, una crescita graduale quali-quantitativa) è di gran lunga inferiore alle opportunità di specializzazione di Paesi quali Francia, Germania o Gran Bretagna.

Inoltre, il passaggio dai percorsi formativi tradizionali alla formazione continua sta creando in Europa numerose opportunità di specializzazione e di aggiornamento per coloro che già lavorano. L'offerta di corsi serali, nel settore commercio internazionale, è particolarmente ricca presso gli Istituti di formazione continua «*further education*» del Regno Unito. Anche negli altri Paesi è possibile frequentare corsi serali in questo settore, avvalendosi in alcuni casi di metodologie di formazione a distanza. Le differenze nelle metodologie didattiche, nei percorsi formativi, nella durata dei corsi, nelle forme di accreditamento delle qualifiche professionali, nella diffusione delle nuove tecnologie, sono spesso sostanziali, rendendo difficile una comparazione tra le attività dei singoli Istituti di formazione del settore.

Si registra, comunque, in tutti i Paesi la crescente consapevolezza della formazione professionale per rendere più competitive le economie nazionali. In Gran Bretagna e in Olanda, i governi degli ultimi anni hanno promosso riforme strutturali che stanno cambiando il panorama dell'offerta di formazione. In Francia è in corso un acceso dibattito su come adattare l'offerta alle nuove esigenze dell'economia globale ed utilizzare al meglio le risorse pubbliche. Le tendenze recenti, che hanno accoglienza positiva da parte delle aziende beneficiarie finali degli interventi, mostrano l'utilità di un'offerta di formazione per l'internazionalizzazione che accompagni l'evoluzione dei sempre più complessi processi produttivi e organizzativi, superando la specializzazione di singole competenze.

L'obiettivo è quello di aggregare insieme a volte eterogenei di contenuti e capacità necessari per uno specifico settore industriale, o ancora meglio per una specifica azienda.

Al riguardo, dalle imprese giunge una forte richiesta di interventi con chiara caratterizzazione merceologica o con una forte identificazione per area geografica di sbocco. A tali specifici fabbisogni di sviluppo delle risorse umane alcuni Paesi hanno risposto progettando attività formative mirate per singole aziende o singole unità produttive di uno stesso settore, la cui attuazione

su larga scala risulta, tuttavia, difficile per le scarse risorse finanziarie a disposizione e per il limitato numero di iniziative seminariali e di corsi realizzabile.

In Germania, Francia, Regno Unito le opportunità di formazione continua sono già numerose; i centri europei offrono questo tipo di intervento, organizzando attività specifiche per le grandi imprese, fornendo gli esperti a tutto il sistema produttivo, realizzando attività di assistenza tecnica per le PMI finanziate dai governi o dall'Unione europea. Gli enti formativi europei, per avvicinare quanto più possibile l'offerta formativa alle esigenze delle imprese, rispondono collaborando attivamente con le Camere di Commercio, le Associazioni industriali e di categoria e locali e con tutte le nuove organizzazioni territoriali che forniscono assistenza alle PMI. La collaborazione si traduce in definizione comune dei fabbisogni formativi, migliore aggiornamento dei programmi, predisposizione di casi studio aziendali, ospitalità per gli stagisti e soprattutto di assunzione al termine dei corsi. In alcuni casi, si va oltre la semplice collaborazione dato che diversi centri di formazione del settore sono espressione diretta delle Camere di Commercio (in Francia), o delle Associazioni degli imprenditori (Finlandia, Germania), mentre altre hanno collegamenti strutturali con le agenzie di sviluppo locali (Regno Unito).

L'esperienza tedesca (cui anche Austria e Svizzera si ispirano) rappresenta forse l'esempio più avanzato per l'approccio pragmatico, la qualità e l'efficienza del sistema nazionale di formazione professionale, testimoniato da un tasso di disoccupazione più basso (considerando anche gli effetti negativi causati dall'unificazione) rispetto a Paesi come l'Italia o la Francia e, comunque inferiore rispetto alla media comunitaria.¹⁵

In Germania il fulcro del sistema non è la scuola bensì l'impresa ed è qui che ha luogo la gran parte delle acquisizioni di competenze dei lavoratori.

Le imprese sono considerate per legge organismi aventi titolarità primaria nell'erogazione di attività formative, favorendo in questo modo la nascita di un sistema «duale», una forma mista (in alternanza) di collaborazione tra apprendistato aziendale (acquisizione di competenze professionali in azienda) ed insegnamento tradizionale (in aula) in cui risulta fondamentale l'orientamento pratico dei contenuti formativi.

Dall'analisi del sistema britannico emerge un forte attivismo internazionale delle strutture di formazione. L'instaurare rapporti di lavoro con altre istituzioni estere ha sicuramente moltiplicato le opportunità di internazionalizzazione per gli studenti, per i ricercatori e per i professori universitari. Tra i numerosi interventi governativi degli ultimi anni, per migliorare l'integrazione tra sistema

¹⁵ Secondo fonti OCSE e BIT, a fronte di una media UE dell'11,3%, la Germania registrava nel 1996 un 10,3%, due punti circa in meno rispetto a Francia (12,4%) e Italia (12,2%).

formativo e le imprese, da segnalare l'introduzione di un sistema per il riconoscimento delle qualifiche professionali a livello nazionale.¹⁶

Degni nota per la loro efficacia sono anche i *Training and Enterprises Councils* (TEC), una rete di uffici locali che svolgono un prezioso ruolo di coordinamento di tutti gli interventi nazionali a favore delle imprese. Nei consigli di amministrazione dei TEC sono presenti, dirigenti di azienda ed altri rappresentanti delle realtà locali: tale coinvolgimento diretto nella gestione delle risorse pubbliche destinate alla assistenza e alla formazione sottolinea l'enfasi privatistica inglese. Un ruolo centrale nella formazione specialistica per l'export è svolto dall'*Institute of Export*, l'unica organizzazione che certifica i diplomi di esperto in commercio estero e che ha come obiettivo il miglioramento della performance delle esportazioni britanniche attraverso la formazione teorico-pratica di coloro che andranno ad operare negli uffici commerciali e nelle sedi all'estero. Per quanto riguarda l'offerta complessiva di formazione sull'internazionalizzazione, questa risulta oggi molto estesa: in tutto il Paese sono riconosciuti ben 44 corsi organizzati da Università, centri di formazione secondaria per giovani e per adulti.¹⁷ Un altro punto di forza del sistema di formazione professionale nel Regno Unito è la diffusione della formazione a distanza (*open and distance learning*). Le possibilità di studiare con metodologie di formazione a distanza, sperimentate in oltre 30 anni di attività sono numerose e apprezzate dalle imprese per l'economicità, l'ampia scelta di corsi, le capacità di adattamento alle svariate esigenze formative delle imprese e per la qualità dei contenuti didattici.

Un quadro molto articolato di strutture e di programmi didattici finalizzati ad impartire specializzazioni molto variegata e, di conseguenza, molto aderenti agli effettivi bisogni del mercato del lavoro. In questo modo può essere giudicato il sistema formativo francese con riferimento, in particolare, alla formazione manageriale in Commercio Internazionale. In tale Paese, si può distinguere un sistema universitario che ha per finalità una formazione teorica e scientifica generalista e di qualità e il sistema delle *Grandes Ecoles* che deve la sua reputazione di prestigio ad un'impostazione pedagogica molto più mirata e concreta e ad una selezione molto seria e rigorosa. Accanto a questi due poli, si situa una miriade di altre istituzioni che offrono una specializzazione ed una qualificazione professionale a forte orientamento pratico e a stretto

¹⁶ A tale scopo, nel 1986 è stato creato il Consiglio nazionale per Qualifiche Professionali «NCVQ» con competenza su tutto il Regno Unito ad eccezione della Scozia. Si tratta di uno strumento strategico per migliorare la qualità della forza lavoro e la capacità competitiva nazionale del sistema produttivo, cui l'Italia dovrebbe guardare con attenzione.

¹⁷ La Gran Bretagna vanta alcuni centri di eccellenza di livello mondiale, quali l'Università di Warwick per le PMI, l'Università del Sussex per la cooperazione allo sviluppo e l'Università della City di Londra per i servizi finanziari per l'internazionalizzazione.

contatto con l'evoluzione dei fabbisogni formativi della realtà economica. Il risultato è quello di un sistema polivalente e moderno che potrebbe essere assunto a modello per il sistema italiano, estremamente debole dal punto di vista della segmentazione dell'offerta e scarsamente interrelato con il sistema produttivo.

Nel complesso va sottolineato che l'offerta formativa europea nel settore si dirige sempre più verso una crescente standardizzazione dei processi formativi (diplomi, percorsi, curricula, contenuti e materiali didattici), che, se da un lato permette risparmi notevoli (grazie al vantaggio delle economie di scala) e una maggiore omogeneità, dall'altro rischia di allontanare gli interventi dalle concrete esigenze dei destinatari finali.

Una formula che risolve tale dualismo e che attenua la rigidità dei programmi formativi è quella adottata nel Regno Unito o in Olanda, dove i processi di standardizzazione vengono accompagnati da contenuti e materiali mirati alle esigenze di singole categorie di utenti. Le metodologie basate sui sistemi FAD (formazione a distanza), in uso da tempo nelle *Open University*, sono una applicazione pratica di tale formula: tali approcci formativi stanno peraltro estendendo la proprie potenzialità di accesso e di utilizzo dalle grandi imprese alle realtà produttive di dimensioni più ridotte. La formazione aperta, di tipo flessibile comincia quindi ad essere disponibile anche per il settore dell'internazionalizzazione.

Da rilevare, infine, il ruolo crescente dei programmi finanziati dall'Unione europea nel settore della formazione in commercio estero. L'impatto del Fondo Sociale Europeo (FSE Obiettivi 3 e 4) sui diversi sistemi di formazione professionale iniziale e continua nel settore, infatti, sta assumendo dimensioni più significative, anche se si registra, soprattutto in alcuni Paesi come l'Italia, ancora una scarsa utilizzazione di tali fondi da parte degli Istituti di formazione preposti, attribuibile in parte alle difficoltà di accesso ai cofinanziamenti nazionali e alle procedure burocratiche spesso troppo rigide e vincolanti.

La situazione è più incoraggiante per quanto riguarda i Programmi di Iniziativa Comunitaria (PIC) promossi direttamente dalla Commissione Europea, in particolare ADAPT, SOCRATES e LEONARDO che meglio si adattano alla diversità delle strutture formative del settore in Europa.¹⁸

Tali programmi stanno riscuotendo un discreto successo in termini di potenziamento delle esperienze di formazione professionale di cooperazione e scambio, di stage per l'apprendimento linguistico e, soprattutto di interventi di formazione, informazione e consulenza specialistica alle PMI che necessitano di un rapido adeguamento ai mutamenti industriali e organizzativi. Le Univer-

¹⁸ Per una rassegna completa e un maggior dettaglio sulla natura e il funzionamento dei citati programmi comunitari cfr. ISFOL, 1995a.

sità, i centri specialistici che organizzano ed erogano attività di formazione in commercio internazionale in Francia, Germania e Regno Unito, partecipano a numerose reti transnazionali di collaborazione.

In conclusione è possibile affermare che si assiste, in Europa, in questi ultimi anni ad una comune tendenza ad un maggior impegno profuso nel sostegno all'internazionalizzazione che non si è tradotto, tuttavia, in un aumento di fondi stanziati (a causa delle difficoltà di bilancio) o in una presenza più capillare e massiccia delle istituzioni preposte. Indici del suddetto impegno sono piuttosto l'attenzione già sottolineata verso un più razionale coordinamento delle risorse impiegate e verso un rapporto più approfondito con chi dovrebbe usufruire delle prestazioni offerte, ossia la comunità imprenditoriale europea.

Questo rapporto si sta concretizzando attraverso una collaborazione più efficace con le organizzazioni che la rappresentano, ma anche in una maggiore attenzione verso la valutazione qualitativa dei servizi che da essa provengono.

3. Il legame strategico tra formazione e informazione nelle politiche di internazionalizzazione

3.1. Il riposizionamento strategico della formazione

Chiunque si occupi di management, oggi, non può prescindere dalla dimensione internazionale delle attività di impresa, non solo perché la competizione è sempre più spostata dal piano nazionale a quello internazionale, ma anche perché i processi di internazionalizzazione sono destinati ad aumentare nel tempo, a prescindere dalle specificità del settore e delle imprese.

Il mercato internazionale, con tutte le sue opportunità, ma anche con i rischi derivanti da concorrenti in possesso di forti vantaggi competitivi, rappresenta ormai l'ambiente naturale nel quale devono muoversi le PMI. Di fronte alla crescente integrazione dei mercati non è più possibile ripararsi nei localismi, nelle rendite di posizione. Occorrono, invece, nuove strategie centrate sulla prospettiva della internazionalizzazione dei mercati, nonché risorse imprenditoriali e manageriali capaci di gestire queste strategie. Di qui l'importanza della formazione per lo sviluppo di capacità gestionali ed organizzative in grado di raccogliere con successo la sfida della globalizzazione e della nascente Società dell'Informazione.

Le PMI che affrontano i mercati internazionali si presentano sempre più come luoghi nei quali ai classici fattori della produzione: macchine, lavoro, materie prime, se ne è aggiunto uno destinato a diventare quello più rilevante,

il fattore che farà la differenza, in quanto in grado di creare il valore e la ricchezza: la conoscenza. Ciò significa che chiunque sia dotato di un bagaglio conoscitivo di base dovrà acquisire nuove *skills* ogni quattro o cinque anni, altrimenti le sue competenze subiranno un rapido processo di obsolescenza. Altrettanto importante sarà la capacità di individuare quali specifiche competenze occorrono per produrre risultati e rendere efficace il processo di apprendimento.

Per ottenere benefici realmente quantificabili e misurabili anche in termini di crescita del fatturato estero, occorre che il sistema formativo si adegui rapidamente alle attuali esigenze delle aziende. Queste ultime, infatti, dovranno potenziare la propria «*learning organization*» (apprendimento organizzativo)¹⁹ diventando un'organizzazione in grado di far emergere le conoscenze che al suo interno esistono, formalizzarle, diffonderle, integrarle con conoscenze provenienti dall'esterno.

Il sistema delle PMI ha bisogno di acquisire la consapevolezza che l'apprendimento nell'attuale contesto economico internazionale non può ridursi a semplice punto di arrivo e che si deve imparare lungo tutto il corso della vita; la riqualificazione delle competenze, inoltre, non ha più luoghi o sedi deputate, ma è parte integrante della realtà professionale: apprendimento ed esercizio professionale diventano due momenti integrati. Si assiste ad un avvicinamento fra «modi di imparare» e «modi di produrre»: «le situazioni di lavoro e le situazioni di apprendimento tendono ad avvicinarsi, se non proprio ad essere identiche, dal punto di vista delle capacità sollecitate».²⁰

In Italia non esiste ancora, se non in misura irrilevante, un'attività di formazione manageriale continua, nel senso di una fruizione di servizi formativi che si situi dopo l'istruzione e la formazione iniziale e dopo l'accesso al lavoro. Le imprese italiane, soprattutto quelle di piccole e medie dimensioni, mostrano peraltro una scarsa propensione ad individuare ed esprimere i propri fabbisogni in termini di professionalità necessarie per un corretto e un concorrenziale funzionamento delle attività volte all'internazionalizzazione.

Dal lato della domanda si registra un debole apprezzamento per gli interventi di formazione continua, sia dal punto di vista del ritorno di tipo economico, seppure indiretto, che per l'efficienza e la facilità di accesso dell'offerta formativa stessa.

¹⁹ «Organizzazione che apprende»: si tratta di un nuovo modello organizzativo in cui diventano fondamentali i processi di acquisizione delle informazioni e di trasmissione delle conoscenze all'interno dell'azienda. Per un maggiore approfondimento si veda Sadler Ph., 1995.

²⁰ Si veda Commissione europea, Com (95) 590, 1995.

Dal lato dell'offerta recenti indagini indicano che solo da qualche anno la formazione di qualità, più mirata ai problemi aziendali, ha fatto la sua comparsa anche nel nostro Paese.

Ciò non significa che l'approccio si dirige verso un taglio sempre più specialistico; al contrario sembra finita, forse proprio in seguito allo sviluppo delle tecnologie, la tendenza alla specializzazione. Si registra una tendenza crescente alla multimedialità (tecnologie avanzate, apprendimento a distanza ecc.) e una contraria alla iperspecializzazione, perché la forte presenza della tecnologia ha riportato la necessità di acquisire conoscenze di base.

Le imprese in particolare chiedono sempre di più al formatore una serie di informazioni utili a:

- una conoscenza e una comprensione più approfondita del contesto aziendale e del business dell'impresa;
- stabilire continuità di rapporto con l'impresa e identificazione con i suoi problemi;
- favorire la tempestività di intervento;
- accrescere la remuneratività economica dell'investimento formativo;
- stimolare le capacità professionali di progettare, monitorare e valutare processi di apprendimento centrati sui risultati.

Ciò su cui si intende soffermare l'attenzione in questa sede è, in particolare, la necessità di aumentare la capacità di progettare modalità di formazione continua e *on the job* per fornire alle PMI strumenti conoscitivi in grado di sviluppare nuove competenze professionali soprattutto nelle funzioni di gestione e sfruttamento delle reti informative.

Si tratta di competenze specifiche sorte dalle ristrutturazioni tecnologiche e organizzative in atto e che si sostanziano nell'acquisizione di abilità tecniche e manageriali nella selezione e interpretazione delle fonti informative accessibili grazie ai diversi supporti multimediali. Si tratta anche di competenze di gestione, controllo e previsione, preziose per muoversi in modo adeguato nei processi informativi, nonché competenze di tipo «relazionale» per cooperare e interagire con le altre funzioni collegate alle strategie di internazionalizzazione.

Il modello formativo di sviluppo aziendale basato sulle competenze è in grado di esplicitare il legame esistente fra competenze distintive dell'organizzazione e competenze degli individui; di evidenziare il gap di competenze acquisite e competenze da acquisire; di definire profili professionali basati sulle performance attese e sulle competenze adeguate.

L'analisi dei bisogni informativi e i relativi modelli di sviluppo basati sulle competenze possono diventare potenti leve del cambiamento, se qualcuno però provvede alla loro regia, ai supporti necessari, alla valutazione della loro

efficacia. E qui si inserisce l'idea che i processi di apprendimento aziendale, i processi di comunicazione interna e i processi di formazione manageriale debbano sovrapporsi per diventare momenti riconoscibili ma integrati in un unico processo di crescita della competitività.

In questo quadro la formazione viene ad assumere un ruolo più complesso e quindi più strategico che nel passato. Alla formazione spetta la funzione di colmare lo scostamento tra competenze esistenti e competenze attese facendo emergere i reali bisogni di formazione, utilizzando metodologie di analisi più sofisticate. L'offerta formativa dovrà quindi orientarsi verso la regia e la gestione di processi di apprendimento individuali e collettivi, facendosi carico non più solo dei contenuti da trasmettere ma anche delle modalità di erogazione, dei mezzi di diffusione, dei costi, della valutazione dei risultati. Essere dei buoni docenti non è sufficiente rispetto alle nuove capacità richieste, ossia:

- progettare, implementare, monitorare e valutare i processi di informazione: il che comporta capacità organizzative, manageriali e specialistiche nello stesso tempo;
- fornire consulenza ed assistenza: il che comporta la capacità di «catturare» i *know how* più svariati, di formalizzarli, di progettare la loro diffusione;
- suggerire e produrre supporti adeguati, dai multimedia ai *learning center*: il che comporta conoscenze tecniche e capacità di interazione con fornitori specializzati.

Gestire processi di apprendimento significa inoltre sapersi collocare nella logica della segmentazione delle attività aziendali per l'internazionalizzazione. Ciò implica saper partire dall'analisi dei bisogni della singola unità operativa per definire le specifiche mappe di attività, di performance, di competenze e per concepire il processo di apprendimento sempre più legato al momento produttivo, alla linea: decentrato, personalizzato e vicino al luogo dove la richiesta di conoscenza si genera.

Il formatore dovrà trovare linguaggi e strumenti comuni con i responsabili della linea per l'analisi dei risultati attesi e delle competenze, per la formulazione di percorsi didattici personalizzati. L'offerta formativa dovrà entrare nel merito delle tecnologie di diffusione e il formatore dovrà saper proporre, scegliere, supportare l'utilizzo delle tecnologie. La formazione manageriale delle PMI si avvarrà di reti per i collegamenti locali, nazionali, internazionali. Uno degli aspetti più delicati che influiscono sulla domanda di professionalità proveniente dalle PMI o dai singoli lavoratori che esprimono l'esigenza di una formazione permanente è rappresentato proprio dall'uso del tempo e dalla disponibilità di tempo. Grazie all'utilizzo della reti di collegamento e di formazione a

distanza si possono analizzare in tempo reale bisogni formativi emergenti e attivare azioni di risposta favorendo la continuità delle attività di ciascun allievo. *Business television*, reti dedicate, Internet: l'offerta formativa diretta ad accrescere le competenze in campo informativo non può non includere progetti di implementazione e gestione di conoscenze sfruttando la capillarità, il tempo reale e i costi relativamente bassi della diffusione telematica accanto ai momenti (non sopprimibili del tutto) di formazione *face to face*. L'affiancamento di uno o più esperti in gestione integrata di sistemi informativi per l'internazionalizzazione consentirebbe, inoltre, di applicare i contenuti didattici e la metodologia formativa attiva (simulazione d'impresa) direttamente a concreti casi aziendali.

L'attenzione va dunque posta sul potenziamento di quei programmi di formazione manageriale che dovrebbero aiutare a introdurre, nelle aziende impegnate in processi di ristrutturazione e di internazionalizzazione, prassi operative e logiche flessibili da cui ci si aspetta un decisivo contributo per il salto di qualità che deve essere attuato per una più efficace politica di penetrazione sui mercati esteri e per un recupero di efficienza, indispensabile per affrontare la competizione globale sul piano economico e produttivo.

Il quadro formativo che ne deriva è molto più vicino alle esigenze della microimpresa ed è quello che, a nostro parere, darà i risultati più soddisfacenti.

Il *general management* è una cultura abbastanza diffusa che non possiede più un elemento distintivo; di conseguenza è in atto un ripensamento dei programmi di formazione manageriale in una logica di processo e non più solo funzionale. In passato venivano esposti i *basic*, mentre oggi la tendenza è quella più incisiva di inserire «percorsi di focalizzazione» (*elective*, progetti sul campo ecc.) e di orientamento.

I contenuti tradizionali della formazione per l'internazionalizzazione non vanno abbandonati, ma devono necessariamente sposarsi con l'obiettivo (in questo caso l'informazione) e integrarsi con il *know how* aziendale, che deve essere formalizzato, diffuso in tutto il management dell'azienda ed essere continuamente alimentato con conoscenze che provengono dall'esterno.

In sintesi le linee di servizio alle aziende e le tipologie di intervento in cui tradurre l'offerta formativa per le PMI impegnate nella ricerca e acquisizione delle risorse informative utili a potenziare la presenza all'estero possono essere schematizzate nel modo seguente:

- assistenza sul campo ai team di lavoro: la cosiddetta crescita guidata che, alternata ai momenti d'aula o di laboratorio, consente agli operatori di contestualizzare le tecniche e gli elementi conoscitivi ricevuti, di risolvere i problemi reali legati al mondo informativo, «imparando ad imparare» sul campo, con l'assistenza di esperti e tutor;
- diffusione di *know how* di processo e di prodotto collegata al cambiamento e all'innovazione tecnologica: come codificare le informazioni, identificare i canali e le modalità per renderle disponibili allo scopo di migliorare la performance, diffonderle all'interno dell'azienda e sfruttarle a vantaggio di una maggiore competitività;
- formazione *on the job* delle competenze professionali: i percorsi professionali vanno costruiti sulla base di risultati attesi e di competenze richieste (tecnologiche, gestionali, di relazione, cognitive ecc);
- formazione delle risorse aziendali utilizzate in attività formative (tutor, diffusori, *coacher*, facilitatori);
- processi di auto-apprendimento e di formazione a distanza per via telematica.

Vi è bisogno in ultima analisi di una formazione che viene sempre più trascinata fuori dall'aula per incunarsi e diffondersi nel cuore dei processi di lavoro, innestandosi in modo tangibile e continuo nelle attività aziendali.

3.2. La formazione all'informazione

Il processo di globalizzazione dei mercati comporta per il sistema delle piccole e medie imprese italiane un incremento del proprio fabbisogno informativo. È questo il primo dato incontrovertibile da tener presente a conferma che la disponibilità di informazioni economiche è sempre più necessaria a orientare i processi decisionali delle imprese. Dallo studio di numerose analisi empiriche riguardanti la domanda di servizi all'export appare inconfutabile che le PMI richiedano principalmente *servizi informativi*: i soggetti che intendono operare sui mercati esteri, infatti, si trovano a confrontarsi con situazioni eterogenee e sconosciute, dalle quali deriva l'esigenza di disporre di adeguati flussi informativi che consentano di ottimizzare gli sforzi e le strategie di penetrazione commerciale. Crescere di dimensioni e operare contemporaneamente su più mercati implica un'organizzazione ben diversa da quella di un'impresa familiare e nazionale; la nuova situazione impone quindi alle aziende notevoli cambiamenti, e ciò principalmente nella realizzazione e nella implementazione di un sistema informativo fortemente integrato con l'area dell'organizzazione della produzione e della commercializzazione.

Per un'impresa «a rete» l'informazione diviene una variabile strategica: per conoscere i nuovi mercati in cui opera, per confrontare le sue performance nei vari mercati, per controllare la propria attività non più riconducibile a una sola unità.

Per il raggiungimento di questi importanti obiettivi un ruolo molto significativo è svolto dai cosiddetti *information broker*, cioè da tutti quei soggetti, organismi, istituzioni che si occupano della distribuzione di dati e notizie di natura economica contenute nelle memorie dei computer delle banche dati. Questa categoria ha conosciuto in questi anni una forte espansione anche nell'Unione europea, nello sforzo di raggiungere gli stessi livelli degli stati Uniti dove più del 90% delle ricerche compiute sulle banche dati è svolto dagli *information broker*. L'offerta degli *information broker* ha nelle PMI i destinatari principali: non è facile districarsi nel sempre più complesso meccanismo di distribuzione delle notizie e, mentre le grandi imprese hanno i mezzi per mantenere una struttura interna che soddisfa le esigenze di informazione del management, questo non accade nelle piccole realtà produttive.

Il problema, per queste aziende, non è tanto quello della strumentazione (bastano un personal computer dotato di stampante, una linea telefonica e un modem), quanto quello del *know how*.

Primo ostacolo per chi affronta la ricerca senza rivolgersi ai professionisti, è l'apprendimento dei linguaggi necessari per accedere alle informazioni. Solo un operatore specializzato è in grado di sfruttare al meglio le potenzialità del sistema perdendo meno tempo possibile. Inoltre, i costi di collegamento con gli *host computer* (i veri e propri distributori delle informazioni contenute nelle diverse banche dati) non sono alla portata di tutti e spesso non giustificano l'utilizzo che ne può fare la singola azienda. Per esaurire un problema informativo, poi, è necessario interrogare diverse fonti: è proprio dalla molteplicità delle risorse interpellate e dall'organizzazione delle informazioni così raccolte che deriva la qualità dell'informazione finale. La funzione degli *information broker* è rendere fruibile, con la loro preparazione specifica, il ricco patrimonio delle banche dati servendosi soprattutto delle reti telematiche di documentazione *on line*. Inoltre, grazie al collegamento con un gran numero di *host computer*, compiono quell'azione di integrazione, di controllo e di riorganizzazione dei dati che crea nuova informazione economica. Nel prospetto qui di seguito riportato sono evidenziate le principali aree informative cui fa riferimento generalmente un'azienda di piccola e media dimensione per rendere efficace il processo decisionale relativo al posizionamento o al consolidamento sui mercati esteri.

Aree informative prioritarie di interesse aziendale

MERCATO ESTERO DI DESTINAZIONE
<ul style="list-style-type: none">- dimensioni del mercato in relazione alla domanda globale del prodotto in volume e in valore.- incidenza delle importazioni del prodotto sul consumo nazionale dello stesso.- struttura distributiva: tipi di intermediari operanti, canali di vendita più utilizzati, forme di collaborazione commerciale più diffuse, mezzi di trasporto nel Paese estero e relativi costi, capacità degli agenti o distributori di fornire assistenza tecnica.- definizione del segmento di mercato in cui l'azienda desidera operare: concentrare l'attenzione su una determinata fascia (di reddito, professionale, di età ecc.).- studio dell'evoluzione del mercato con riferimento al recente passato e alle prospettive future.- identificazione dei principali gruppi di importatori e/o di clienti interessati al prodotto.
↓
CONCORRENZA
<ul style="list-style-type: none">- profilo dei principali concorrenti (punti di forza e di debolezza).- fasce di prezzo relative ai vari livelli di offerta, i termini di pagamento e gli sconti normalmente applicati.- politica di distribuzione adottata.- servizi di assistenza tecnica, post-vendita e fornitura di ricambi garantiti sul prodotto, conformità alle norme riguardanti confezione, marchio ed etichetta.- canali di comunicazione (stampa specializzata, TV, pubblicità diretta) e caratteristiche dei messaggi promozionali.
↓
CONSUMATORE
<ul style="list-style-type: none">- tipologia ed esigenze del fruitore potenziale, ai fini di un eventuale adattamento del prodotto (e conseguente costo aggiuntivo di trasformazione).- motivazioni all'acquisto del prodotto.- caratteristiche d'uso del prodotto (come viene utilizzato, dove, con quale frequenza).

Fonte: Guida pratica all'Export-Import, Maxi Data Consortium, Il Mondo, giugno 1995.

Occorre, inoltre, segnalare altri aspetti collaterali relativi alla conoscenza del Paese estero, quali:

- le fonti di finanziamento disponibili, l'andamento del tasso di cambio, la documentazione necessaria all'esportazione ed eventuali forme di assistenza locale all'azienda esportatrice italiana;
- la situazione socio-culturale, religiosa e politica, gli aspetti demografici e i livelli di reddito, le consuetudini nei rapporti d'affari e nello svolgimento delle trattative e, in particolare, l'atteggiamento nei confronti dei prodotti e delle aziende italiane.

A fronte di così ampio ventaglio di indicazioni necessarie per affrontare le sfide sui mercati internazionali, le PMI mostrano una forte insoddisfazione per lo scarso livello di accesso e di utilizzo effettivo di una parte consistente di informazioni attualmente disponibili su scala europea. Le ragioni di tale insoddisfazione vanno ricercate nella scarsa qualità e quantità delle statistiche disponibili e nella insufficiente capacità delle imprese di gestione dei dati disponibili, nonché nelle difficoltà di comparazione dei dati riferiti ai vari Paesi.

Ma gli ostacoli più seri si riscontrano nelle fasi di raccolta e di interpretazione delle informazioni a causa di un insufficiente livello di conoscenza e preparazione in relazione alle barriere linguistiche, culturali, sociali ed economiche o per la carenza di personale specializzato nell'utilizzo delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

Il mercato unico europeo impone alle aziende – proprio in ragione di tali difficoltà – di dotarsi di strumenti in grado di far fronte alla crescente importanza della risorsa informazione nella competizione economica.

Essere aggiornati significa poter decidere e programmare la linea strategica e operativa della propria attività con un livello maggiore di sicurezza. Non sarà marginale, per esempio, accedere tempestivamente ai programmi e alle opportunità dell'Unione europea, oppure avere a portata di mano previsioni e analisi sull'andamento di un particolare settore o di un singolo prodotto.

In Italia le PMI non sono ancora in grado di sfruttare pienamente il valore aggiunto offerto da tali servizi; il mercato dell'acquisto delle informazioni è ancora debole e stenta ad affermarsi anche per la scarsa consapevolezza del valore strategico della variabile informazione e, di conseguenza, della sua commercializzazione come qualsiasi altro bene.

Negli ultimi anni la situazione è migliorata, ma permangono notevoli carenze nel sistema Paese e all'interno delle stesse aziende per una diffusione più marcata delle informazioni per l'internazionalizzazione.

La formazione assume dunque un ruolo centrale per attivare quel processo di orientamento diretto e di sensibilizzazione all'interno del management aziendale teso a trasmettere le competenze chiave di figure professionali che in altri Paesi (vedi Germania o Stati Uniti) sono pienamente riconosciute a tutti i livelli.

Intervenire con azioni formative mirate che tengano conto delle particolari esigenze delle PMI soprattutto in campo informativo significa contribuire a colmare i vuoti e i ritardi esistenti nel panorama della *business education* e superare ostacoli quali:

- l'assenza totale di informazioni in alcuni specifici campi;

- la non significatività dei dati in alcuni settori di analisi a causa dell'impiego di campioni troppo ridotti;
- il ritardo nell'aggiornare basi e strutture ponderali di alcuni numeri indici correnti;
- la duplicazione e sovrapposizione delle fonti in alcuni campi;
- la varietà dei concetti e delle metodologie usate dagli uffici statistici dei vari paesi;
- il forte ritardo nella pubblicazione dei dati;
- la lunghezza del periodo prescelto nelle serie periodiche in contrasto con la necessità di avere informazioni più rapide.

L'ampliamento e l'integrazione progressiva dei mercati a livello globale lascia supporre che i sistemi economico-produttivi subiranno trasformazioni radicali in seguito ai cambiamenti di localizzazione, alla creazione di filiali e società controllate, di fusioni in *joint venture* strategiche. Tali fenomeni connessi alla globalizzazione dei mercati vanno seguiti costantemente. Sotto il profilo informativo ciò significa che le aziende, per adottare le decisioni di localizzazione più adeguate, avranno bisogno più di prima di una vasta gamma di informazioni, non solo a carattere statistico-economico (statistiche correnti sulla popolazione, i conti economici nazionali, il tasso di inflazione, il tasso di cambio, i tassi di interesse, dati sui conti economici della concorrenza ecc.) ma anche a carattere settoriale e tecnologico. Si tratta di accedere a dati la cui conoscenza è essenziale per individuare i mercati più promettenti e gli operatori esteri più qualificati, per creare una solida rete di collaborazione transnazionale e un efficiente rapporto con gli enti pubblici e privati di sostegno. Le più recenti tendenze, inoltre, mostrano un crescente interesse per le informazioni sui comportamenti infra-aziendali (scambi di beni e servizi tra dipendenze della stessa società o dello stesso gruppo localizzate in paesi diversi, operazioni sul mercato interno del lavoro ecc.) e sui beni immateriali, tra cui le spese per l'organizzazione aziendale, la R&S, il marketing e la pubblicità. Si può prevedere che in un ambito continentale si acuirà l'interesse delle imprese ad avere informazioni incrociate per settori dettagliati e ambiti territoriali ristretti. Già ora le imprese esprimono una forte richiesta di informazioni relative all'ampiezza e alle potenzialità dei vari mercati si sbocco, ai principali concorrenti in una data area regionale, ai vantaggi comparati, ai livelli di profittabilità degli affari nell'area di interesse, nonché ai tassi di crescita registrati e prevedibili.

Recenti studi condotti sulle dinamiche delle PMI mostrano come i canali utilizzati per acquisire informazioni sui mercati offrano una ulteriore riprova della spiccata propensione degli operatori al «far da sé», optando, ad esempio, per la partecipazione ad una fiera, ad un viaggio «in loco» o alla lettura di

riviste specializzate, anziché dotarsi, di un management interno altamente qualificato o specializzato nell'acquisizione e nel trattamento delle informazioni. Il ricorso alle associazioni di categoria o all'ICE, l'effettuazione di studi di mercato, l'accesso al sistema delle Camere di Commercio e a i Consorzi all'export risulta ancora marginale, a dimostrazione della necessità di rafforzare e razionalizzare l'intero sistema a supporto dell'internazionalizzazione e dello scarso livello di preparazione professionale delle strutture aziendali che impedisce l'instaurarsi di un raccordo funzionale con i canali informativi «esterni», non riconducibili cioè ad attività autonome di acquisizione degli input informativi sui mercati e sulle opportunità da essi offerte.

4. Integrazione tra informazione e formazione nei processi di internazionalizzazione delle PMI

4.1. Il livello di percezione del fenomeno

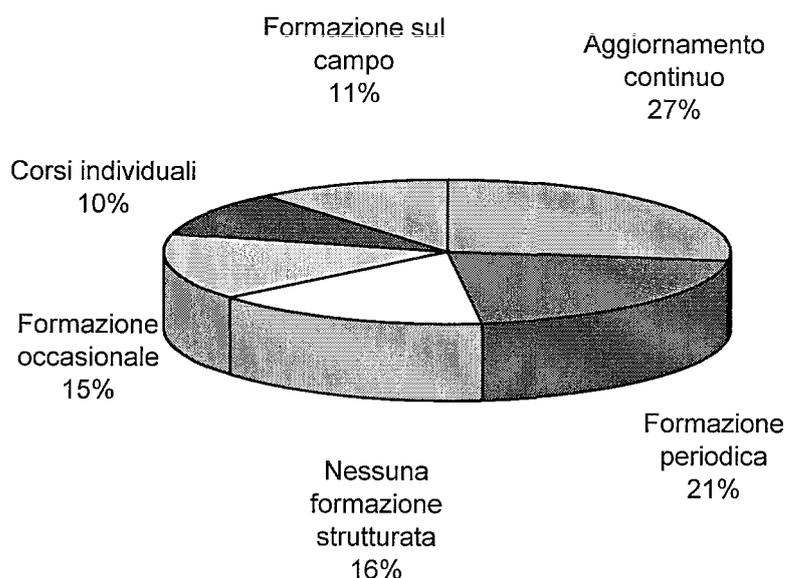
Nelle sezioni precedenti è stato analizzato il contesto internazionale e le sfide derivanti dalla globalizzazione dei mercati, sono state messe in evidenza le debolezze e le carenze del Sistema Italia e le conseguenti difficoltà da parte delle PMI di accedere alle informazioni (sia di base che specialistiche) necessarie a rafforzare la competitività sui mercati esteri. È quindi emersa come priorità assoluta la necessità di acquisire nuove abilità (*skills*) e di accelerare i processi di aggiornamento delle competenze aziendali orientandole verso l'utilizzo, la fruizione e l'integrazione di quegli strumenti informativi e di comunicazione messi a disposizione dalle recenti innovazioni tecnologiche. È stata evidenziata anche l'importanza dell'organizzazione e della diffusione dei flussi informativi, soprattutto quelli ad alto valore aggiunto, in grado di fornire un'interpretazione finalizzata e specifica dei mercati internazionali, in modo da risultare immediatamente operativi per l'azienda che vi accede. Nell'intento di tradurre in pratica quanto sinora analizzato, in quest'ultimo paragrafo ci si propone di sottolineare, anche attraverso i risultati emersi in indagini sul campo, la necessità di rendere consapevoli quanti operano all'interno e all'esterno delle PMI dell'importanza di una effettiva integrazione e di una più agevole fruizione di servizi formativi e informativi il più possibile aderenti ai reali fabbisogni dei processi di internazionalizzazione.

Da una ricerca condotta recentemente da Assolombarda al fine di investigare i fattori di successo sui mercati delle imprese italiane, emerge, ad esempio, che queste ultime, pur dimostrandosi sensibili al tema della formazione e all'esigenza di professionalità sempre più sviluppate, «non dedicano allo sviluppo della potenzialità delle persone l'impegno e le risorse – di tempo

e finanziarie – necessari».²¹ Tra i pochi esempi di aziende «illuminate» prevale un approccio alla formazione professionale di tipo pervasivo, non indirizzato esclusivamente a singoli livelli di intervento ma all'intera struttura; in questi casi la formazione non è mai un fatto isolato, ma viene pensata ed implementata sulla base di piani pluriennali di aggiornamento continuo o comunque periodico, disegnati in funzione delle politiche di sviluppo previste. Gli interventi non vengono decisi a posteriori per colmare «vuoti di professionalità», ma sono pensati anticipatamente a sostegno di processi di cambiamento. Dal grafico che segue, tuttavia, emergono nettamente i segnali di un ritardo nei processi aziendali di qualificazione e riqualificazione del personale e di una scarsa consapevolezza della centralità dei processi di apprendimento organizzativo. La formazione sul campo risulta, ad esempio, ancora scarsamente utilizzata (11%), mentre solo una parte limitata del campione ritiene utile la predisposizione di iniziative di formazione periodiche (21%) o di aggiornamento continuo (27%).

Modalità di sviluppo delle risorse professionali

(Fonte: Assolombarda, luglio '96)



Nella stessa indagine viene preso in considerazione anche il sistema informativo, quale fattore in grado di accrescere la competitività sui mercati esteri. Dalla lettura dei dati raccolti nello studio, il sistema informativo risulta essere una realtà gestionale utilizzata sempre più spesso come un vero e proprio strumento aziendale, a dimostrazione del ruolo che ricopre nell'ambito delle politiche gestionali e delle dinamiche competitive delle PMI.

²¹ Cfr. Assolombarda, relazione al convegno, 1996.

Per l'86% delle imprese intervistate il sistema informativo rappresenta un importante fattore competitivo, mentre per il 50% rappresenta comunque un fattore di differenziazione rispetto ai concorrenti.

Appare evidente che per consolidare forti posizioni sui mercati esteri, soprattutto in comparti diversi da quelli tradizionali, un buon sistema informativo, integrato all'interno della struttura aziendale, rappresenta una *condicio sine qua non* che può portare l'impresa ad acquisire importanti vantaggi competitivi anche in settori in cui i concorrenti esteri sembravano, fino a poco tempo fa, inattaccabili. Sviluppare un sistema informativo perfettamente integrato consente, ad esempio, di monitorare l'andamento di mercato dei principali concorrenti, di verificare la possibile introduzione di innovazioni tecnologiche e di anticipare i processi decisionali.

Le PMI devono quindi imparare a valutare nel modo migliore l'altissimo potenziale dei dati raccolti attraverso il *direct marketing*, abituandosi ad operare in un mondo della comunicazione dove le funzioni sempre più frammentate e separate dalla classica «agenzia a servizio completo».

Secondo alcuni osservatori nelle PMI non si riscontra tanto una debolezza strutturale della funzione *marketing communication*, quanto una sottovalutazione del potenziale dei dati. Accade ad esempio che l'imprenditore, geniale e abile, faccia nascere stime di mercato e strategie personali, senza cercare conferme nei dati reali che possiede e che non sa analizzare. Questo appare un limite grave dato che lo scopo principale di una campagna di marketing diretto è quello di creare una banca dati, che va però utilizzata, aggiornata, consultata. Spesso, tuttavia, una volta realizzata, a causa di una scarsa professionalità nel management, la si lascia invecchiare senza un adeguato sfruttamento.

Accanto a tale carenza vanno sottolineate le forti difficoltà ad accedere ai servizi dei grandi centri media, anche là dove effettivamente si è di fronte a strutture che forniscono un reale valore aggiunto o comunque informazioni preziose per le attività di internazionalizzazione. Alcuni esempi recenti sono, a livello internazionale, la rete globale informativa attiva 24 ore su 24, messa a punto grazie ad un accordo fra i Governi del G 7 e la Commissione europea e, a livello nazionale la banca dati allestita dalla Cerved, società informatica delle Camere di Commercio. La prima permette alle PMI di comunicare tra loro via Internet scambiandosi informazioni e transazioni commerciali, fino alla possibilità di utilizzare le forme più evolute di pagamento elettronico.²² La seconda, sorta allo scopo di rendere un servizio più completo e razionale da ampliare in funzione delle esigenze di informazione e acquisizione dei dati da parte delle

²² Il progetto, denominato «Un mercato globale per le PMI», è uno degli 11 progetti pilota lanciati dal G7 per la realizzazione della società dell'informazione.

PMI, diffonde dati camerali (bilanci, protesti, assetti societari e fallimenti) e comunitari, consentendone l'accesso in tempo reale a chiunque disponga di un Personal Computer e di un modem.

A dimostrazione della attenzione rivolta alle esigenze informative delle PMI da parte delle istituzioni comunitarie è operativa da qualche mese una nuova banca dati nell'ambito dell'iniziativa «*La sfida mondiale del commercio internazionale: una strategia di accesso al mercato*» lanciata dalla Commissione europea (DG 1). Nella banca dati, consultabile *on line* via Internet, figureranno progressivamente tutte le informazioni disponibili a livello europeo per quanto riguarda gli ostacoli commerciali e normativi individuati sui principali mercati di esportazione.

4.2. Proposte di intervento

I problemi affrontati in questo lavoro, avendo una forte specificità, meriterebbero proposte e indicazioni riferite necessariamente a determinate realtà operative. Tuttavia alcuni aspetti, che attengono ad una visione più ampia della politica di intervento a supporto della proiezione internazionale del «sistema Italia», possono essere sottolineati.

L'interazione tra domanda (i fabbisogni) e offerta (i servizi) si pone certamente come questione rilevante a cui vanno date risposte più circostanziate circa la individuazione delle modalità di attuazione e dei soggetti a ciò preposti. In particolare occorrono interventi maggiormente orientati a stimolare e a migliorare le capacità di utilizzazione interna alle aziende sia delle tipologie di servizi attualmente offerti che di eventuali servizi nuovi. Per conseguire tale obiettivo è quindi necessario che il sistema dell'offerta realizzi efficaci politiche di comunicazione e garantisca alle imprese con propensioni internazionali, servizi di formazione finalizzati ad una maggiore diffusione della cultura della internazionalizzazione, ad un miglior coordinamento delle risorse e delle professionalità interne. In molti casi si verifica, infatti, che i servizi per l'internazionalizzazione rivolti alle Pmi vengono maggiormente messi a frutto dalle grandi imprese, potendo queste disporre di maggiori e specifiche risorse cognitive, organizzative e finanziarie da destinare a tale scopo. Per fare in modo che il complesso dei servizi informativi che viaggiano attraverso le reti vengano effettivamente ed efficacemente sfruttate dalle PMI, occorre, ad esempio, una formazione mirata che semplifichi agli addetti aziendali l'accesso e l'interpretazione delle informazioni che riceve, in modo da giungere rapidamente al loro utilizzo concreto all'interno di politiche di penetrazione o delocalizzazione produttiva.

La stessa Commissione Europea ha recepito la necessità di una funzione formativa di raccordo nella formulazione delle misure da intraprendere nell'ambito del «Programma pluriennale per le PMI nell'Unione europea (1997-

2000)»²³. In particolare nel documento si evidenzia l'urgenza di «aiutare le PMI a rendere europee ed internazionali le loro strategie, tramite migliori servizi di informazione».

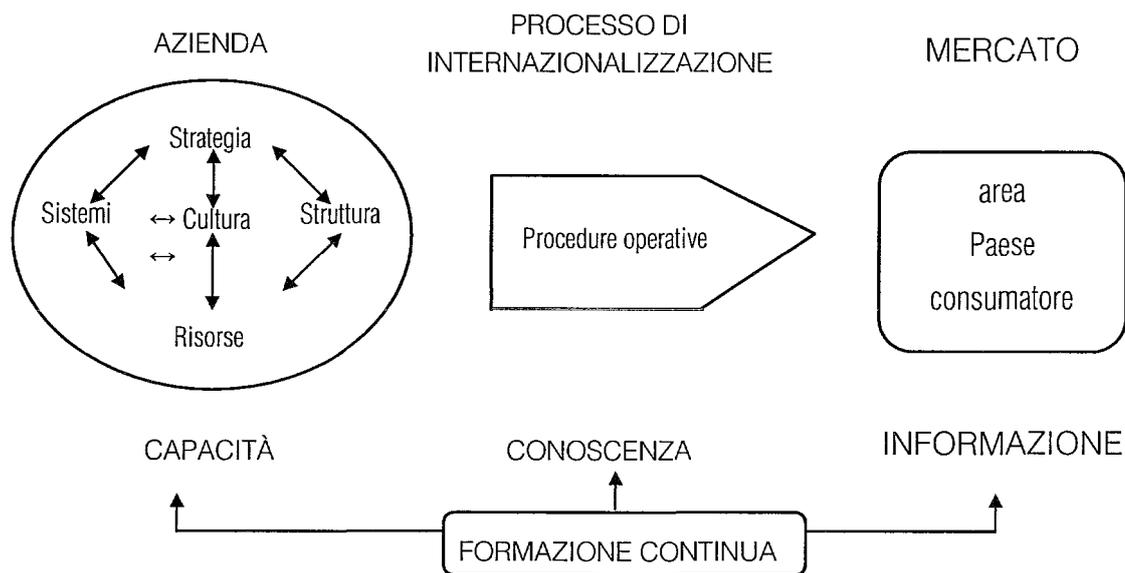
Il rapido sviluppo delle tecnologie (ad esempio Internet) giustifica, quindi, per la Commissione europea anche la messa a disposizione di risorse finanziarie per intensificare i collegamenti (tra gli Euro Info Centre come «*first-stop-shops*») e per ampliare l'interfaccia con gli utenti finali.

Tra le misure più rilevanti da adottare nel citato Programma triennale vi è la promozione di interventi per stimolare l'uso delle tecnologie dell'informazione e l'accesso a Internet e ad altre infrastrutture identificati in sede comunitaria come gli strumenti principali per garantire l'accesso delle PMI alla Società dell'Informazione.²⁴ Anche in Italia il rafforzamento della competitività delle PMI deve passare attraverso interventi formativi flessibili, modulari e personalizzati in materia di gestione delle reti informative e diretti ai quadri intermedi e direttivi che necessitano di un rapido adeguamento delle competenze professionali alle nuove sfide della globalizzazione. Non vi è dubbio che l'*information technology* inciderà fortemente sui sistemi organizzativi di raccolta e gestione delle informazioni. Nel nostro Paese vi è tuttavia una scarsa informatizzazione e una forte barriera all'ingresso costituita dalla mancanza di cultura nell'uso di sistemi informativi di supporto all'attività aziendale (sportelli, info-desk ecc.). Recenti indagini empiriche dimostrano che le aziende solo da qualche anno hanno iniziato a comprendere l'importanza della disponibilità di informazione quale fattore strategico per l'ingresso in nuovi mercati.²⁵ Allo stato attuale, le Pmi italiane richiedono ancora quasi esclusivamente informazioni «di base» reperite attraverso i canali più tradizionali: visite dirette all'estero, associazioni di categoria/servizi pubblici, personale interno, senza riuscire a colmare in modo sistematico l'insoddisfazione in riferimento ai problemi di natura informativa e agli opportuni interventi formativi connessi, che, insieme, rappresentano un anello della catena dei servizi per l'internazionalizzazione, potenzialmente primario e in piena evoluzione, ma attualmente debole. Una esemplificazione grafica dell'integrazione dei diversi aspetti informativi e formativi nelle strategie di internazionalizzazione può contribuire a spiegare meglio le interrelazioni esistenti, a livello aziendale, tra strategie internazionali e fabbisogni formativi e informativi:

²³ Cfr. Commissione Europea, COM (96) 98 def., 1996.

²⁴ Nel Regno Unito, vengono organizzati, ad esempio, corsi di formazione in comune con fornitori di tecnologie dell'informazione per addestrare le PMI all'uso e ai benefici delle tecnologie dell'informazione. Cfr. Commissione Europea, COM (96) 98 def., 1996.

²⁵ Cfr. CNR, 1996.



Come si evince dal grafico, il processo di formazione continua è concepito come un sistema di relazioni che poggia sulle strategie aziendali, sulle basi conoscitive del mercato e sulle competenze tecnico operative necessarie al processo di internazionalizzazione delle imprese. Tali segmenti interagiscono fra loro in modo continuo dando vita ad un circuito (capacità-conoscenza-informazione) che è alla base di un sistema di apprendimento e di acquisizione delle informazioni permanente di tipo aperto e creativo.

In questo quadro occorre dare un input qualitativo ai servizi formativi di sostegno e passare dalla semplice erogazione di servizi impersonali al supporto diretto e mirato alle Pmi.

Le difficoltà maggiori nascono dal fatto che le aziende risultano scarsamente orientate verso questo tipo di intervento e non dispongono molto spesso dei necessari strumenti concettuali, professionali e materiali (dato il loro basso livello di informatizzazione).

Le banche dati *on line*, ad esempio, sono considerate certamente utili, ma nella realtà dei fatti poco aggiornate e troppo costose e dalle modalità di accesso troppo eterogenee. Ulteriore difficoltà è quella dell'integrazione delle informazioni esogene, provenienti da banche *dati on line*, con quelle endogene. Questa integrazione è resa difficile dalla diversa estensione e profondità dei sistemi informativi utilizzati da ogni singola impresa. Inoltre, molte strutture aziendali utilizzano dati informali, non strutturati in archivi, che devono essere integrati con i dati provenienti da altre fonti. Tutto questo causa un notevole divario tra domanda e offerta di informazioni, offerta che spesso si avvale di si-

stemi informativi di supporto al marketing management idonei per le grandi imprese, ma ridondanti rispetto alle esigenze e ai processi decisionali delle piccole e medie. Le azioni di formazione necessarie per giungere ad un maggiore equilibrio tra domanda e offerta nel campo dei fabbisogni informativi, andrebbero allora impostate in modo flessibile in funzione delle esigenze del momento e focalizzate su alcune specifiche aree di intervento. Tali aree di competenza per l'aggiornamento continuo nel campo dell'informazione sono sintetizzate nel prospetto che segue.

<i>Aree di intervento formativo per l'ottimizzazione dei sistemi informativi</i>
<ul style="list-style-type: none"> - Formazione di base per l'assistenza nella valutazione delle potenzialità produttive, degli obiettivi di commercializzazione e delle priorità sui mercati esteri di sbocco. - Formazione per l'identificazione di banche dati italiane e straniere utili ad assumere informazioni strategiche vitali per il rafforzamento del processo di internazionalizzazione. - Addestramento sulle modalità tecniche di approccio alla consultazione, raccolta e gestione integrata dei dati e di valutazione dei costi di interrogazione on line e off line. - Approfondimento e analisi delle grandi reti informative nazionali, comunitarie e internazionali con accesso gratuito o a pagamento. - Aggiornamento sulle specifiche modalità di accesso ai servizi informativi (normativi, fiscali, finanziari ecc.) per le PMI che operano sui mercati esteri.

Il nuovo modello di internazionalizzazione basato sull'informazione ha dunque bisogno di un sistema formativo che si ponga obiettivi ambiziosi e operi nell'ottica di un programma integrato di formazione, sviluppo e gestione delle risorse umane in grado di elevare il grado di internazionalizzazione delle attività aziendali. Tale programma deve fare riferimento ad alcuni nodi strategici e ad alcune proposte di intervento. In primo luogo risulta necessario accrescere il ruolo di coordinamento e specializzazione dell'offerta pubblica dei servizi reali a partire dall'ICE, che sulla scia dell'assetto normativo e organizzativo più snello ed efficiente appena varato dal Parlamento, divenga realmente un soggetto propulsivo e di raccordo fra le strutture formative e il mondo delle imprese a livello nazionale ed internazionale.

Una seconda riflessione attiene al livello qualitativo dell'offerta formativa, che va ampliato e migliorato tenendo ferma la distinzione funzionale e la specializzazione fra formazione degli specialisti per l'assistenza e la consulenza alle imprese e gli specialisti che operano, all'interno delle PMI, quali *export managers*. La costruzione dei programmi, dei modelli metodologici e dei contenuti didattici deve realizzarsi con la partecipazione attiva delle imprese e la collaborazione di tutti gli enti, pubblici e privati, che oggi operano nel settore in un quadro di coordinamento e di concorso ad obiettivi formativi predefiniti. Ciò al fine di riempire le azioni formative di contenuti aggiornati, orientati alle condizioni attuali dei mercati internazionali in linea con le esigenze concrete

espresse dalle singole aziende. Il coinvolgimento diretto delle aziende deve combinarsi con la costruzione di moduli formativi specialistici sia sotto il profilo settoriale che per area geografica; tali azioni formative devono svilupparsi in un'ottica di formazione continua, privilegiando i momenti professionalizzanti all'interno delle imprese rispetto a quelli di formazione teorica in aula. Al riguardo il nostro sistema potrebbe ispirarsi ai modelli già sperimentati con successo in altri Paesi (ad esempio la Germania, dove funziona con ottimi risultati il sistema duale o in alternanza).

Grazie ad efficaci interventi di formazione dei formatori e tutor aziendali, i responsabili delle attività di formazione devono bilanciare nel modo più corretto le fasi dell'addestramento tecnico e quelle della formazione, tenendo presente che in ambedue i casi si apportano modifiche alle conoscenze, alle esperienze e agli atteggiamenti dell'individuo (variabili che si evolvono secondo leggi diverse e che pertanto richiedono metodologie didattiche differenti). In questa ottica non vi è dubbio che occorra ristabilire al più presto un equilibrio fra formazione iniziale di base (orientata allo sviluppo di nuove risorse) e formazione continua avanzata (volta all'aggiornamento tecnico e culturale di quadri intermedi e direttivi), introducendo misure maggiori di sostegno a vantaggio di quest'ultima. L'insieme di queste indicazioni relative al coordinamento e ad una maggiore pervasività delle attività di formazione continua, rappresentano un tentativo di proporre uno schema di riferimento in base al quale stabilire un confronto ed una discussione «aperta» non solo agli organismi responsabili della produzione e distribuzione dei servizi per l'internazionalizzazione, ma anche alle imprese direttamente coinvolte negli attuali processi di riconversione produttiva e organizzativa, creando sinergie utili ad accrescere la nostra competitività sui mercati internazionali.

5. Conclusioni

Allo stato attuale si avverte, a livello nazionale, una forte esigenza di valorizzare la funzione di raccordo tra domanda e offerta di servizi reali per l'internazionalizzazione (principalmente i servizi informativi di base forniti in modo tradizionale o in rete) in modo tale da rendere possibile l'effettivo accesso agli stessi da parte delle aziende e ottenerne la massima profittabilità in termini di accresciuta competitività sui mercati esteri. Nel nostro Paese si registra uno scarso coordinamento da parte dell'offerta pubblica di servizi reali all'internazionalizzazione che spesso si traduce in una incapacità strutturale di adeguamento alle rapide trasformazioni tecnologiche e ai nuovi scenari dei mercati internazionali; ne deriva un preoccupante ritardo nell'adozione di interventi incisivi, a partire dalla razionalizzazione e semplificazione (anche da

un punto di vista legislativo) delle differenti forme di sostegno e dei molteplici organismi competenti in materia. Numerosi ostacoli, quindi, impediscono alle PMI un utilizzo più efficace dei servizi reali a supporto del processo di internazionalizzazione e, in particolare non consentono loro la predisposizione di un moderno sistema informativo, producendo peraltro un grave sottodimensionamento delle loro reali potenzialità di penetrazione dei mercati esteri. Vi è la convinzione che la predetta funzione di raccordo possa essere efficacemente attivata grazie al sorgere di iniziative di formazione continua caratterizzate da una forte centratura sulle esigenze aziendali che forniscano un valore aggiunto rispetto ai tradizionali approcci metodologici fondati su apprendimenti di tipo teorico distanti dai fabbisogni professionali attualmente espressi dalle PMI.

Una particolare attenzione, all'interno di tali processi formativi, va rivolta alla trasmissione di nuove competenze che incorporino le linee di sviluppo dell'*Information Technology* e all'addestramento degli operatori per l'utilizzo di strumenti operativi in grado di aumentare le capacità organizzative più idonee a raccogliere, selezionare e gestire un volume di informazioni sempre più imponente erogato da un numero sempre più diversificato di enti pubblici, privati o misti impegnati a fornire assistenza e consulenza alle PMI. Occorre concentrare gli sforzi maggiori proprio verso coloro che affrontano quotidianamente, all'interno delle piccole e medie aziende, i crescenti problemi di natura contrattuale, organizzativa, manageriale legati alle politiche di espansione sui mercati esteri e che necessitano di un aggiornamento permanente delle proprie competenze che non può non tradursi in un'azione formativa in affiancamento (*on the job*) sul posto di lavoro. A causa della loro dimensione, infatti, le PMI non possono permettersi lunghi periodi di assenza del personale, già ridotto, dal luogo di lavoro.

Padroneggiare e acquisire maggiore familiarità con le moderne tecniche di reperimento delle informazioni e con le prassi operative più efficaci per accedere ai servizi reali all'internazionalizzazione risulta essenziale per elevare il proprio livello di qualificazione professionale e per raggiungere quella preparazione di base che consentirà nel medio periodo di muoversi autonomamente anche sul terreno dei servizi innovativi a più alto contenuto tecnologico (banche dati, network telematici, Internet ecc.). La sede della formazione per l'internazionalizzazione delle PMI si sposta, così, là dove emergono le esigenze e si adegua, sotto il profilo dei contenuti e degli strumenti, ai destinatari finali, ossia a quelle realtà produttive che esprimono in modo evidente una richiesta di supporti di qualità per rafforzare le proprie posizioni sul mercato globale: la ricerca di una coerente sinergia tra informazione e formazione risponde, a nostro avviso, a tale richiesta, rappresentando una strategia di intervento che può produrre risultati concreti in direzione di una crescita raggiungibile in tempi relativamente brevi.

È opinione consolidata che la formazione debba essere una leva strategica dei processi di cambiamento industriale e di tutta la politica di sviluppo delle risorse, collocandosi allo stesso livello di tutti gli altri fattori competitivi dell'organizzazione aziendale.

In tale contesto, le attività e le funzioni formative preposte all'utilizzo dei sistemi informativi devono configurarsi sempre più come centri di servizi di altissima qualità con capacità di definizione degli strumenti operativi per l'apprendimento continuo, in un ambiente formativo informale e sempre più calato nei processi aziendali.

LA POLITICA DI PROMOZIONE E SOSTEGNO DEGLI INVESTIMENTI ESTERI IN ITALIA

Lucia Piscitello ¹

Introduzione

È universalmente riconosciuto che le imprese multinazionali possiedono il potenziale necessario per contribuire all'economia non solo globale, ma anche nazionale e regionale, in virtù dei benefici diretti ed indiretti che influenzano positivamente il vantaggio competitivo statico e dinamico del paese. Gli investimenti in entrata, in particolare, stimolano la crescita produttiva internazionale del paese ospite attraverso la circolazione dei capitali e delle informazioni, il trasferimento delle risorse materiali ed immateriali (Young et al. 1994), gli effetti di *spillover* (Blomstrom e Kokko 1996), l'imitazione competitiva e tutta una serie di processi innovativi che sono vitali per la competitività delle strutture produttive locali (Bertschek 1995) e che favoriscono l'esplorazione anche da parte del paese ospite delle opportunità offerte dal mercato mondiale.

In tale contesto i principali paesi europei – e non solo – sono stati caratterizzati da mutati orientamenti nei confronti dell'investimento estero al punto da dar vita ad un'accesa competizione per la «seduzione» degli investitori provenienti dall'estero. I governi hanno così assunto un ruolo centrale nell'elaborare politiche volte a persuadere l'investitore estero, politiche che, a loro volta, hanno subito processi evolutivi di adattamento ai mutamenti strategici delle multinazionali.

Alle suddette politiche corrispondono diversi strumenti per l'implementazione delle stesse che possono essere generalmente classificati in due categorie: da un lato, quelli di natura più tradizionale, costituiti da regole, norme ed incentivi; dall'altro, il ricorso a strutture ad hoc che perseguono strategie di promozione, offerta di servizi ed assistenza nei confronti dell'investitore estero.

¹ Dipartimento Economia e Produzione Politecnico di Milano.

Per quanto riguarda il primo aspetto, esso è fondato sulla convinzione che i governi debbano assumere un ruolo attivo nell'eliminazione delle barriere all'ingresso e di tutti gli ostacoli che scoraggiano gli investitori internazionali.

Il secondo aspetto è di natura più recente e come tale meno radicato nei tradizionali orientamenti politici. Dall'accurata analisi sul campo emerge tuttavia come i principali paesi si siano dotati di enti e strutture volti all'attrazione dell'investimento estero e dunque alla possibilità di instaurare circoli di natura virtuosa per l'economia nazionale.

In questo contesto l'Italia appare ancora una volta in ritardo. Se da un lato incentivi e sussidi sono stati storicamente rivolti – peraltro in modo inefficiente – alle aree a minor reddito del paese, dall'altro, sono mancate strutture locali e/o nazionali in grado di gestire una mirata azione di attrazione e promozione dell'investimento estero.

Il presente lavoro si propone di mettere in luce tali strutturali carenze che affliggono il nostro paese, soprattutto se paragonato con i principali paesi europei; in quest'ottica viene pertanto fornito un sintetico quadro delle esperienze di questi ultimi, al fine di trarne utili spunti e suggerimenti. Lo scopo ultimo del lavoro è quello di formulare delle proposte concrete nella direzione di stimolare la creazione di una rete di strutture ed enti impegnati nell'attività di attrazione e promozione dell'investimento estero; a questo va però aggiunta la contestuale necessità di sforzi volti al potenziamento di quegli aspetti chiave che concorrono alla formazione del sistema nazionale di innovazione, allo scopo di instaurare quell'agognato circolo virtuoso nel quale *success breeds success*.

L'articolazione del saggio risulta la seguente. Nel paragrafo 2 vengono illustrate alcune delle principali esperienze europee, in particolare quelle che presentano maggiori similarità di contesto con il caso italiano. Il quadro storico e le attuali tendenze che caratterizzano l'orientamento nei confronti dell'investitore estero da parte del nostro paese sono delineati nel paragrafo 3, mentre il paragrafo conclusivo propone dei suggerimenti di *policy* per il caso italiano.

1. Insegnamenti dalle principali esperienze europee

Questo paragrafo ha lo scopo di fornire un quadro comparativo delle principali esperienze europee (per una trattazione più esaustiva del panorama europeo, si veda Piscitello 1994 e 1997). In questa sede, verranno in particolare

illustrate le esperienze di quei paesi che presentano maggiori analogie di contesto con il caso italiano (cioè Regno Unito, Irlanda e Francia).

1.1. L'esperienza del Regno Unito

La politica britannica nei confronti degli investimenti diretti esteri (IDE) ha seguito il succedersi alterno dei governi Conservatori e Laburisti, pur rimanendo sempre piuttosto liberista ed aperta allo straniero. Tale alternarsi di orientamenti politici, se pur caratterizzato da una certa inconsistenza interna (Dicken, 1990), fu tuttavia caratterizzato sempre dal filo conduttore della marcata dimensione territoriale e regionale. Come per molti altri paesi europei, l'utilizzo di strumenti ed incentivi per attrarre investimenti esteri verso le zone meno favorite costituì un punto fondamentale della politica industriale e sociale britannica. In particolare furono favorite le regioni nord-occidentali del paese con lo scopo di alleviare le disparità economiche, grazie agli indubbi benefici su occupazione, nuovi prodotti e tecnologie apportati dagli investimenti esteri².

Se a livello nazionale la situazione relativa alle politiche di attrazione dell'IDE si dimostra coerente, non è così a livello più disaggregato dove si riscontra invece una politica promozionale caratterizzata da quella che Dicken (1990) definisce una confusione di istituzioni ed enti che interagiscono, competono e collaborano. Fin dagli anni '70, una delle critiche maggiori rivolte alla politica britannica fu proprio quella relativa al suo carattere «diffuso» a diversi livelli, in contrapposizione ad approcci del tipo *one-stop shop* già adottati dai principali competitori chiave (l'*Industrial Development Authority* irlandese, nel caso specifico) e rivelatisi *successful*. Pertanto, soprattutto in risposta a tale critica, fu creato nel 1977, all'interno del *Department of Trade and Industry* (DTI), il principale organismo di promozione nazionale, l'*Investment in Britain Bureau* (IBB). Esso fu fondato con lo scopo specifico di aiutare gli investitori esteri intenzionati a localizzare le proprie attività nel Regno Unito sia nel caso di primo investimento che di espansione di attività già esistenti; oggi l'IBB è all'apice di una struttura gerarchica e svolge sia un ruolo «esterno» di promozione del Regno Unito, sia un ruolo «interno» di coordinamento delle attività delle diverse

² È inoltre opportuno osservare come la selettività delle misure rivolte alla promozione delle aree designate fu ulteriormente rafforzato quando nel gennaio 1988, fu abolita l'automaticità degli incentivi agli investitori nelle aree considerate. In tal modo il Regno Unito risulta a tutt'oggi uno dei pochi paesi europei che non ha concessioni automatiche tra le proprie misure di politica regionale.

agenzie regionali (Dicken e Tickell, 1992). Si occupa altresì di cercare potenziali investitori esteri e, in cooperazione con i suoi partner (tra cui figura il *Foreign & Commonwealth Office*), offre loro assistenza ed informazioni relative alla scelta della localizzazione migliore, alle modalità di avviamento di una nuova attività in loco, alla disponibilità di incentivi nazionali, regionali e locali; i collegamenti con le autorità pubbliche quali i governi centrali, locali, imprese nazionali e servizi essenziali; l'organizzazione di visite in loco ed i contatti con le imprese chiave del settore privato e pubblico.

L'IBB presenta una struttura organizzativa di tipo divisionale ed opera per mezzo degli uffici regionali e territoriali del DTI e le agenzie locali; all'estero opera invece tramite il network di ambasciate e consolati piuttosto che attraverso uffici dedicati.

A livello regionale la promozione dell'investimento è nelle mani di otto agenzie, in competizione tra loro, che fanno riferimento alle regioni in cui è diviso il Regno Unito. Queste possono essere distinte tra agenzie con scopi volti principalmente allo sviluppo dell'area – la *Welsh Development Agency*, la *Locate in Scotland* e la *Industrial Development Board for Northern Ireland* – e agenzie con solo scopo promozionale, le cinque *Regional Development Organisations* inglesi.

La *Welsh Development Agency* (WDA) fu costituita nel 1975 da un *Act of Parliament* per favorire lo sviluppo economico, per promuovere l'efficienza industriale e la competizione a livello internazionale e per migliorare l'ambiente della regione del Galles. Il principale obiettivo riguarda l'attrazione di investimenti esteri di elevata qualità ma anche l'incremento dell'occupazione ed il miglioramento della qualità della vita; l'ampliamento del mercato, lo sviluppo di opportunità per le piccole e medie imprese ed il rafforzamento della base tecnologica. Nel perseguire tali obiettivi la WDA collabora con il *Welsh Office*, con le autorità locali e con altri enti pubblici, con gli enti che si occupano di ricerca e sviluppo e con il settore privato. La collaborazione pubblico/privato, in particolare, si è rivelata essere un catalizzatore del processo di sviluppo economico e sociale del Galles.

Dal punto di vista della configurazione organizzativa, la WDA è una struttura divisionale e consiste di sei uffici regionali³ che rivestono un ruolo

³ Ognuna delle regioni di competenza di tali uffici (North Wales West, North Wales East, North Wales, South Wales West, South Wales Valley e South Wales East) fa riferimento ad aree approssimativamente corrispondenti ad altrettante contee.

fondamentale nello sviluppo, nella distribuzione e nel monitoraggio dei compiti e delle attività dell'agenzia stessa. Ogni regione è infatti caratterizzata da aspetti diversi, da necessità ed opportunità proprie ed ogni ufficio regionale ha pertanto il compito di implementare le politiche e le iniziative nel miglior modo e adeguatamente agli interessi della regione. All'estero, gli uffici della WDA sono sparsi in tutti i paesi economicamente rilevanti e sono sorretti da una rete di *Welsh Ambassadors*.

L'attività promozionale si è dimostrata piuttosto incisiva e si basa su seminari e visite presso gli investitori già presenti allo scopo di incoraggiarli allo sviluppo di nuovi progetti. La valutazione dei risultati nel caso della WDA risulta *straightforward*: se si guarda all'ultimo decennio, sono stati realizzati in Galles ben 1.397 progetti di investimento a capitale estero provenienti da ogni parte del mondo⁴ corrispondenti a più di 75.000 posti di lavoro e investimenti per oltre 7 miliardi di sterline (Business International, 1996a).

La *Locate in Scotland* (LIS) è una divisione della *Scottish Enterprise Network* che, costituita da *Scottish Enterprise National* (il cui compito è quello di formulare una strategia a livello nazionale) e da 13 compagnie locali che apportano una profonda conoscenza locale (le *Local Enterprise Companies* – LEC), ha lo scopo di assicurare la prosperità economica ed un'elevata qualità della vita alla Scozia. La LIS fu creata nel 1981, come prima esperienza di ente che avesse a che fare con gli investimenti esteri in entrata in collaborazione con lo *Scottish Office* e la *Scottish Development Agency* (SDA). Fin dalla sua fondazione, le misure adottate dalla LIS per l'attrazione degli investimenti provenienti dall'estero e dal resto del Paese sono state inquadrare nella politica regionale governativa ed hanno privilegiato le *Development Areas* e *Intermediate Areas*. In particolare il focus è posto sul rafforzamento dell'attrattività della Scozia come meta localizzativa, sulla verifica delle possibilità localizzative effettive e sulla massimizzazione del valore aggiunto apportato dall'IDE. Allo scopo di centrare tali obiettivi, la LIS svolge attività di promozione della Scozia sia all'estero sia nel resto del Paese, di ricerca e consulenza, di individuazione delle esigenze e delle aspettative dei potenziali investitori e di conseguente assistenza. Cruciali, nel caso scozzese, risultano le molteplici collaborazioni con enti locali e con gli investitori esteri già presenti nel paese (Piscitello 1994).

⁴ Vanno annoverati fra questi importanti investimenti da parte di multinazionali quali Aiwa, Bosch, Ford, Hitachi, Kimberly Clark, Sony, Northern Telecom, Optical Fibres, Matsushita, Toyota, Great Lakes Chemical, Candy e Fiamm.

La *Industrial Development Board for Northern Ireland* (IDB) persegue una strategia di focalizzazione degli incentivi e supporto verso le imprese con maggiori potenziali di sviluppo e maggiori prospettive di crescita a lungo termine, quali la componentistica dell'automobile, l'*information technology*, le tecnologie mediche e l'elettronica. L'attività promozionale nei confronti dell'investimento estero riguarda sempre l'intera regione ma allo stesso tempo cerca di indirizzare le preferenze localizzative nelle aree economicamente e socialmente depresse attraverso la concessione di sussidi ed aiuti finanziari particolarmente generosi.

Rispetto alle strutture precedentemente illustrate, le *Regional Development Organisations* (RDO) fanno parte di una categoria svantaggiata di agenzie per la promozione⁵. Riconoscendo tacitamente tale posizione di debolezza, il DTI ha creato nel 1990 l'*English Unit* (EU), una divisione di piccolissime dimensioni allo scopo di fornire un'immagine compatta dell'attività promozionale inglese.

Le RDO sono parzialmente finanziate dall'IBB (quindi dal DTI) e in parte dalle autorità locali (*counties* e *municipal councils*), nonché dal settore privato. Esse perseguono obiettivi e target simili e presentano gli stessi orientamenti strategici; si differenziano tuttavia notevolmente rispetto alla disponibilità di budget e risorse e rispetto alle attività svolte *at home* e all'estero.

A livello locale si ha una pleora di autorità locali e distrettuali, di *Urban Development Corporations* (UDC), società di riconversione industriale e simili, tutte potenzialmente interessate all'attrazione dell'investimento. Queste vengono caldamente incoraggiate dal governo a diventare membri delle agenzie regionali corrispondenti e a non intraprendere pertanto attività di promozione in modo autonomo. In realtà, la competizione fra gli enti locali è molto forte sia a livello inter – che intra-regionale (Dicken e Tickell, 1992).

1.2. L'esperienza irlandese

La politica irlandese nei confronti dell'investimento estero è stata ed è tuttora influenzata da un mercato domestico di ridotte dimensioni, un reddito pro-capite relativamente basso ed un atavico problema disoccupazionale. Nel corso dei decenni, l'elemento chiave della politica irlandese è stato il sistema fiscale ed il gruppo di agenzie governative, di cui l'*Industrial Development Authority* (IDA) costituisce la più importante.

⁵ Per una dettagliata analisi delle singole RDO, si veda Paniccia I., 1994.

Creata nel 1950 con il solo compito promozionale di attrarre investitori esteri, l'IDA fu successivamente (nel 1969) integrata con l'agenzia fino ad allora preposta all'erogazione di incentivi⁶ e da struttura puramente governativa quale era, fu trasformata in struttura ibrida o *quasi-government*. In quel periodo infatti, i settori tradizionali nazionali (tessile e abbigliamento, alimentare) registrarono scarsi risultati, mentre i settori facenti principalmente capo ad investitori esteri (chimica, minerali, ed altri manifatturieri) furono responsabili dell'incremento dell'output e dell'occupazione. Pertanto, alla politica basata sull'erogazione di generosi incentivi fiscali furono aggiunte altre misure quali programmi e sussidi per prestiti, training, attività di ricerca e sviluppo, acquisizione di tecnologia, impianti e localizzazioni a basso costo, studi di fattibilità. Tali agevolazioni, se pur presenti anche in altri paesi europei, furono però pubblicizzate e promosse in Irlanda con un entusiasmo ed expertise senza uguali (Safarian, 1993). In particolare l'enfasi settoriale seguita dall'IDA fu prevalentemente orientata ai settori manifatturieri che, attraverso la creazione di manodopera qualificata e *facilities* connesse alla ricerca e sviluppo e al marketing, potevano avviare e rafforzare lo sviluppo economico del paese. È tuttavia necessario riconoscere che negli anni '70 e '80 furono erogati sussidi anche ad imprese di servizi quali *software* e *processing data*, consulenza e servizi finanziari, in quanto potenziali apportatori di incrementi occupazionali nel paese.

La crescente consapevolezza di un paese caratterizzato da una economia «duale» – da una parte quella a controllo estero e, dall'altra, la «povera» economia nazionale – ha recentemente spinto l'IDA ad un orientamento maggiormente orientato alla performance e al desiderio di rafforzare i legami tra le due facce dell'economia del paese. Inoltre, a fronte di un indebolito contributo delle imprese a controllo estero critiche a più voci si sono levate contro il processo di «industrializzazione su invito» auspicando, invece, uno sviluppo dell'economia trainato dalle imprese nazionali. Questo ha comportato una maggiore focalizzazione verso quegli investimenti esteri che soddisfino determinate caratteristiche negli insediamenti produttivi in loco ma, soprattutto, verso gli investimenti indigeni (O'Malley, 1990). Lo sforzo dell'IDA è dunque soprattutto alimentato dalla volontà di offrire all'esterno l'immagine di un paese,

⁶ A questo proposito è opportuno osservare che lo strumento privilegiato dall'IDA fu sempre principalmente basato su agevolazioni di tipo fiscale e sussidi in relazione alla convinzione che solo questi avrebbero potuto contrastare la mancanza di investimenti in infrastrutture, le ridotte dimensioni del mercato domestico ed altri svantaggi localizzativi (Barry F., 1991; Safarian A.E., 1993).

considerato fino ad un periodo relativamente recente solo fonte di manodopera a basso costo, caratterizzato da manodopera giovane e altamente qualificata.

Le caratteristiche chiave che fanno dell'IDE uno strumento efficace di attrazione dell'investimento estero sono costituite principalmente dall'approccio di tipo *one-stop shop* (cioè tutti gli aspetti e le varie fasi del processo localizzativo vengono gestite dall'IDA) e dalla fama internazionale di cui l'agenzia gode, connessa soprattutto alla celerità di approvazione delle iniziative e alla capacità di offrire le localizzazioni preferenziali per l'investitore.

Oggi l'IDA dispone di una rete piuttosto ramificata costituita da 15 uffici internazionali e da 9 uffici regionali; è organizzata secondo una struttura divisionale, il che implica che i progetti vengono assegnati in modo quasi automatico all'area più appropriata e lì rimangono fino a completamento. A capo di ogni divisione è posto un senior manager supportato da un team di *executives* con specifiche competenze in settori particolari relativi ai servizi e all'impresa manifatturiera.

Oltre all'IDA esistono in Irlanda altre agenzie di carattere molto specifico, cioè mirate ad un determinato settore, regione o zona e che si occupano di assistere e di creare un clima favorevole in cui possano operare le imprese nazionali ed estere.

L'analisi del caso irlandese può essere interpretata come una conferma da un lato, dell'importanza degli incentivi fiscali per paesi caratterizzati da economie aperte ma di ridotte dimensioni che vogliono essere competitivi nell'attrazione di investimenti esteri; dall'altro, dell'insufficienza degli stessi e della necessaria valorizzazione di altre variabili localizzative (Amin et al., 1994). Risulta infatti di un certo rilievo osservare che i più recenti studi sul tema criticano le caratteristiche di una politica di sviluppo del paese neo-liberale improntata principalmente dagli ideali di libero commercio e di libera impresa e dall'attrazione degli investitori esteri. Tale politica, perseguita fin dagli anni '50, è stata sempre infatti portata avanti a forza dei risultati in termini di crescita del PIL e del PNL, e dell'aumento dell'occupazione generato dalle imprese multinazionali. Questi risultati sarebbero in realtà frutto di illusioni connesse ad abili politiche di *transfer pricing* da parte delle multinazionali da un lato, e al trascurare il dato netto, focalizzando solo sui risultati lordi relativi ai nuovi posti di lavoro, dall'altro⁷.

⁷ Il numero di posti di lavoro persi ogni mille nei settori a controllo estero è salito dai 4 del 1979 ai 49 del 1990. Il numero di posti complessivamente creati nel decennio considerato ammonta a 89.885, mentre quelli persi ammontano a 90.886 (Shirlow P., 1995).

1.3. L'esperienza francese

Nell'ambito della rosa dei paesi europei la Francia risulta quello caratterizzato dalla più evoluta politica nei confronti degli investimenti esteri in entrata nel paese. Pur avendo sperimentato sorti alterne, l'orientamento francese nei confronti dell'IDE si affianca ad un complesso approccio alla pianificazione territoriale ed industriale caratterizzato da obiettivi di lungo termine⁸.

La attuale struttura degli enti e agenzie preposte all'attrazione dell'IDE risulta piuttosto stratificata e può essere sintetizzata nel modo seguente.

A livello di Stato centrale opera la *Délégation a' l'Aménagement du Territoire et a' l'Action Régionale* (DATAR). Essa fu creata con un decreto interministeriale nel febbraio 1963, sull'onda di una volontà politica volta ad una migliore ripartizione delle attività economiche sul territorio francese⁹.

Nel caso della DATAR risulta di particolare interesse ricordare come la sua storia possa essere suddivisa in tre periodi distinti e caratterizzati da orientamenti e propositi diversi: dal 1963 al 1973, dal 1973 al 1988 e dal 1988 ai giorni nostri. Al momento della sua creazione, l'obiettivo era quello di disporre di una struttura leggera e flessibile che intervenisse nelle azioni di *aménagement* del territorio, non di un ente tradizionale di gestione dai contorni ben definiti. I suoi compiti erano ambiziosi ed i suoi obiettivi duplici: da un lato, ottenere una migliore ripartizione delle attività economiche sul territorio francese caratterizzato all'epoca da una concentrazione sul polo parigino (è di quegli anni lo slogan *Paris et le desert français*); dall'altro, perseguire un'azione regionale condotta dallo Stato centrale. Per tali fini fu creato un certo numero di strutture locali di aiuto allo sviluppo (*Commissariats a' l'Industrialisation et Commissariats a' l'Aménagement Rural*).

Nel secondo periodo si profilano all'orizzonte nuovi obiettivi, legati soprattutto all'esigenza di risviluppare territori di antica tradizione industriale e ai problemi dei mutamenti economici di intere regioni, come ad esempio il Nord e la Lorena, in seguito al crollo d'importanza della siderurgia e del carbone. Nello stesso tempo il Governo comincia ad accettare l'idea che anche gli investitori

⁸ Per un dettagliato quadro storico dei diversi orientamenti, si veda Piscitello L., 1997.

⁹ Viene definita come una *Administration* (in quanto esistono dei funzionari e non dei contrattuali o consulenti) *interministérielle* (non si tratta di funzionari della DATAR ma appartenenti ad altri ministeri e messi a disposizione della DATAR) *de mission* (in quanto ha una missione specifica e cesserebbe di esistere al venir meno della missione).

esteri possano partecipare allo sforzo di gestione del territorio e, proprio in quest'ottica di agevolazione dello sviluppo regionale e di maggiore apertura, la DATAR comincia a creare degli uffici di rappresentanza all'estero.

Dalla fine degli anni '80, a seguito dell'apertura del Mercato Unico Europeo (e la conseguente organizzazione di una politica regionale comunitaria) e della politica di decentralizzazione a livello regionale avviata in Francia, la DATAR assume il ruolo di coordinatrice delle attività di pianificazione territoriale a livello nazionale e interregionale. I suoi compiti non si limitano all'*Aménagement* del territorio ma comprendono altresì il coordinamento delle attività di pianificazione territoriale svolte congiuntamente con le agenzie e gli enti delle Regioni, dei Dipartimenti e dei Comuni.

La DATAR svolge altresì il coordinamento in quei paesi esteri dove ritiene fondamentale la presenza diretta, attraverso la rete internazionale *Invest in France Network* (IFN) che raggruppa intorno alla DATAR tutte le imprese e gli organismi incaricati di promuovere la Francia quale meta degli investimenti internazionali¹⁰. Alla base vi è la volontà di proporre all'investitore internazionale un interlocutore unico, che si faccia garante della professionalità, trasparenza e confidenzialità fornendo informazioni sul clima imprenditoriale francese, sull'ambiente macro-economico, sugli aspetti giuridico-fiscali e sugli aiuti finanziari disponibili. Attraverso i suoi uffici esteri ed una struttura centrale che coordina le azioni di ricerca e agevola le pratiche di finanziamento ed i suoi corrispondenti regionali, l'IFN è quindi in grado di offrire, su tutto il territorio francese e con la massima rapidità, proposte di localizzazione ad hoc per le esigenze specifiche di ogni impresa.

L'attività di promozione della DATAR si riferisce alla Francia nel suo complesso e viene quasi esclusivamente effettuata tramite la stampa; gli altri strumenti di politica promozionale, quali quelli di ricerca diretta attraverso *mailing* e l'attività di *public relations* sono scarsamente utilizzati.

Accanto alla DATAR vi è la *Délégation aux Investissements Internationaux* (DII) e la figura dell'ambasciatore itinerante delegato agli investimenti esteri, creati entrambi nel 1992. Mentre l'*Ambassadeur* si occupa prevalentemente di investimenti di tipo finanziario, la DATAR è rivolta esclusivamente a investimenti di tipo industriale. Le due strutture lavorano tuttavia prevalentemente in modo congiunto.

¹⁰ Tra questi vanno ricordate le diverse società di riconversione, le regioni, i Commissariats, le strutture locali rappresentative, France-Technopoles, Crédit Lyonnais, France Telecom, Technip.

A livello regionale, dipartimentale e comunale esistono agenzie pubbliche, alcune delle quali sono state create con la collaborazione della DATAR.

Per quanto riguarda le istituzioni di diritto privato, rivestono un ruolo di primaria importanza le *sociétés de reconversion*, create da alcuni grandi gruppi industriali francesi allo scopo di supportare la riconversione di alcune aree industriali, attraverso aiuti alle imprese creatrici di posti di lavoro¹¹. È importante osservare che tali società operano in collaborazione tra loro.

Esistono inoltre enti in parte pubblici ed in parte privati (i *Commissariats à l'Industrialization*) caratterizzati da uno Statuto di Associazione, di diritto privato, tra lo Stato centrale (la DATAR), certi enti locali (regioni, *Departments* e comuni) e gli imprenditori. Tali *Commissariats* sono strutture molto diverse tra loro che dispongono altresì di mezzi molto diversi e non sono permanenti. Possono essere organizzati come strutture interregionali, regionali e provinciali¹².

Oltre ai *Commissariats*, esistono strutture legate alle regioni, i *Conseils Régionaux*, ai Dipartimenti, i *Conseils Gèneraux* ed ai 36.000 Comuni. Sono inoltre presenti delle *Structures* inter- e intra-comunali quali, ad esempio, le associazioni specifiche per i parchi tecnologici.

2. L'esperienza italiana

Il nostro Paese è stato finora caratterizzato da un comportamento liberista rispetto all'investimento estero, ma esso è stato il risultato di una sostanziale assenza di tentativi di governo e di un atteggiamento passivo di *laissez-faire* piuttosto che di scelte consapevoli. Dal secondo dopoguerra ad oggi sono state registrate solo lievi variazioni di politica nei confronti degli investitori provenienti dall'estero. Sino ad un passato assai recente sono dunque mancate misure e

¹¹ Tra queste troviamo la Sofirem (creata dalla Charbonnage de France), la Sopran (creata dalla Rhone Poulenc), la Sodie (creata dalla Usinor Sacilor) ed altre create dalla EDF, dalla Elf Aquitaine, dalla Saint Gobain.

¹² Tra le strutture interregionali vanno annoverate l'*Adimac* (che comprende il Massif Central, 5 regioni ma non per intero e 18-20 Departments), l'*Ovest-Atlantique* (Bretagne, Pays-de-Loire e Poitou-charentes) e la *Normandie Development* (Basse Normandie et Haute Normandie). Tra le strutture regionali, la *Nord-Pas-De Calais Development*, *Apeilor* (Lorraine), L.R.P. (Languedoc, Roussillon), C.D.C. (Corse) e, infine, tra le strutture provinciali, la A.D.I.L. (Loire).

strumenti specifici di incentivazione verso l'investimento estero¹³. Storicamente, anzi, l'investimento estero in entrata è stato frenato dalla minore conoscenza delle leggi e delle procedure; dalla presenza di una struttura settoriale dominata dalle grandi aziende pubbliche e da poche grandi famiglie e caratterizzata da un tessuto connettivo costituito da piccole imprese a controllo familiare; dal mal funzionamento del mercato delle imprese rispecchiato nel basso sviluppo del mercato borsistico; dalla scarsa trasparenza del mercato e dalla conseguente apparente mancanza di opportunità. A questo vanno aggiunti i ben noti problemi connessi alla pachidermica macchina burocratica, a procedure amministrative complesse e a difficoltà socio-politiche, considerati da molto i veri imputati della scarsa fiducia accordata dagli investitori esteri al sistema Italia.

In questi ultimi anni si cominciano finalmente a riconoscere alcuni spunti di iniziative specificamente rivolte all'attrazione dell'investimento estero. La prima concreta iniziativa indirizzata verso gli investitori esteri è stata la legge 156/93 che ha stanziato un contributo di 30 miliardi di lire per adottare iniziative utili per attrarre investimenti esteri nel paese, avvalendosi in particolare dell'Istituto per il Commercio Estero (ICE). A questa si è aggiunto il recente annuncio da parte del presidente per la *task force* per l'occupazione presso la Presidenza del Consiglio, Gianfranco Borghini, di un progetto d'intesa con Unioncamere, Ficei, Gepi e Mediocredito, il cui compito dovrebbe essere quello di cercare di attrarre investitori disposti ad investire nelle aree di crisi del paese. La stessa Gepi è stata recentemente trasformata in Itainvest, agenzia deputata fra l'altro alla promozione dell'internazionalizzazione attiva del territorio italiano, in collaborazione con l'ICE e collegata alle reti dell'Istituto per la Promozione Industriale, Unioncamere e dell'Associazione Nazionale dei Consorzi Industriali (Business International 1997, NdR).

I modelli di riferimento – anche a causa delle analogie di tipo territoriale – sembrano da un lato, quello britannico-irlandese, il cui orientamento, nonostante l'alternarsi di tendenze politiche diverse, è sempre stato caratterizzato da una marcata attenzione alla dimensione regionale/territoriale (vedi paragrafi 2.1 e 2.2) e, dall'altro, quello francese (paragrafo 2.3). Difatti, soprattutto nell'ottica di colmare il ritardo nei confronti di altre porzioni di territori in Europa che, se pur meno attraenti dal punto di vista degli investimenti, degli incentivi e delle

¹³ È forse il caso di ricordare come attualmente esistano in Italia diverse agenzie e società di promozione e sviluppo (alcune delle quali si sono costituite all'indomani di crisi di comparti industriali, ad esempio la Spi che opera per la promozione delle aree ex siderurgiche) non rivolte però specificamente all'investimento estero.

strutture, sono però meglio attrezzate per richiamare investimenti esteri, l'Italia ha innanzitutto bisogno di una struttura di promozione centrale.

Inoltre, in analogia con il modello irlandese, l'approccio dovrebbe essere del tipo *one-stop shop*, una sorta di sportello unico che rappresenti il territorio nazionale e articoli l'offerta di pacchetti localizzativi e zone industriali idonee, sui mercati internazionali. Si prevede tuttavia che man mano l'agenzia per l'attrazione degli investimenti possa tendere a riprodurre il modello francese, svolgendo compiti in tutto simili a quelli della DATAR.

I passi da compiere sono però ancora tanti. In primo luogo le aree disponibili sono ancora poche, scarsamente attrezzate e non sufficientemente preparate; è necessario dunque dedicare consistenti sforzi in attività volte a rendere il territorio attrattivo ed ospitale nei confronti degli investitori esteri, unitamente alla promozione di nuove localizzazioni territoriali. Al centro di quest'ultimo obiettivo si colloca non solo il necessario rilancio del Mezzogiorno ma anche la necessità di far fronte a una burocrazia elefantiaca e inefficiente, procedure medievali, infrastrutture da quarto mondo e costi e tempi inaccettabili, fattori che in generale scoraggiano e tengono lontani gli investitori esteri e costringono alla fuga quelli indigeni¹⁴.

Solo a valle di tali necessari passi preliminari andrebbe focalizzata una mirata ed efficace azione di marketing territoriale che, peraltro, richiede competenze specifiche non attualmente disponibili nel nostro paese.

3. Proposte per il caso italiano

Le recenti iniziative, nonostante la modestia delle risorse rese disponibili e l'incertezza che riveste l'offerta di «pacchetti localizzativi» agli investitori, sono da salutare con grande favore poiché rappresentano un importante momento di svolta in un paese ove l'assenza di specifiche misure di controllo o regolazione contribuiva all'immagine di clima ostile allo «straniero». La positiva revisione di

¹⁴ Recentemente si riscontra infatti sulla stampa un diffuso timore in relazione alla fuga delle imprese italiane verso il Regno Unito, l'Irlanda, la Francia e l'Austria, attratte dai costi del lavoro più bassi, dalla maggiore flessibilità, dalle burocrazie "amiche", dal denaro meno caro. Tale fuga - è il caso di dirlo - appare inoltre agevolata dalle numerose agenzie governative estere che, presenti in massa in Italia, attirano gli imprenditori illustrando loro i vantaggi ottenibili in Paesi fiscalmente meno esosi e dotati di burocrazie più agili.

tale orientamento assieme alle suddette iniziative, aprono lo spazio per avviare nel paese un dibattito maturo ed approfondito sul problema dell'attrazione dell'investimento estero, al di fuori di precostituiti o fortemente ideologizzati apriorismi.

Facendo tesoro delle esperienze maturate negli altri paesi europei e trasferendo alcuni utili spunti nello specifico contesto italiano, appare chiaro come l'azione di attrazione e promozione nei confronti dell'investimento estero debba essere organizzata in un network di agenzie locali – sensibili, in quanto tali, alle specificità territoriali dell'area – coordinate a livello centrale da un super ente il cui scopo sia quello di promuovere il «sistema Italia». Questo è cruciale soprattutto in un contesto internazionale tendenzialmente globale in cui il processo di scelta da parte degli investitori internazionali riguarda ormai un numero rilevante di alternative localizzate, attorno alle quali condizioni di trasparenza, di facile accesso alle informazioni e di disponibilità dei servizi di supporto all'investimento divengono altrettanti fondamentali fattori di attrazione.

Per quanto riguarda le diverse agenzie locali, queste dovrebbero essere dotate di strutture specifiche, di risorse e di expertise adeguati per promuovere attivamente sull'estero le proprie opportunità di investimento. Dovrebbero altresì avvalersi, come già accade per le agenzie delle principali regioni europee di una rete internazionale di agenti e di rappresentanze in grado di promuovere l'investimento nell'area, aumentare e diversificare il portafoglio delle proposte, anche al fine di poter selezionare gli investimenti in funzione delle prerogative e degli obiettivi prioritari della regione.

Tuttavia, come già accade negli altri paesi europei, anche in Italia sembra non opportuno affidarsi esclusivamente ad istanze ed iniziative locali. Emerge infatti la necessità di un'agenzia di carattere «nazionale» con compiti di promozione attiva, di indirizzo e di coordinamento delle agenzie locali. Logiche motivazioni per l'esistenza di strutture centralizzate risiedono sia nella necessità di gestire iniziative di grande rilievo che possono richiedere ed implicare competenze di istanza nazionale, sia nella necessità di armonizzare l'intervento delle diverse agenzie locali in funzione di obiettivi e piani nazionali, sia nell'opportunità di conseguire economie di scala e di scopo nell'elaborazione delle informazioni, nello svolgimento delle ricerche ed indagini internazionali e nel monitoraggio delle politiche e delle scelte degli investitori internazionali.

La progettazione e la realizzazione di una agenzia nazionale dovrebbe attenersi tuttavia ad alcuni saldi principi:

- evitare la centralizzazione sia dell'attività promozionale, sia delle decisioni di merito sugli investimenti dall'estero (inclusa la loro incentivazione);
- costruire una struttura snella, basata soprattutto su una «*intelligence*» in grado di orientare, supportare ed informare le agenzie locali;
- cercare momenti di coordinamento generale con le politiche perseguite dai massimi organi dello Stato in modo da conseguire armonia di intenti ed eventuali sinergie;
- rappresentare un luogo di concertazione tra gli enti e le istituzioni che, a vario titolo, sono attivi nel campo dei processi di integrazione internazionale del nostro sistema economico.

In questo contesto sembrerebbe tuttavia opportuno poter dire qualcosa anche in riferimento alla tipologia di azioni da intraprendere per lo sviluppo di un efficiente coacervo di forze e strutture per l'attrazione dell'investimento proveniente dall'estero.

In particolare, l'analisi delle principali esperienze europee mette in evidenza come nella definizione di politiche industriali e di sviluppo, i governi facciano leva soprattutto sulle attività di promozione dell'immagine del paese ed attrazione di iniziative produttive estere nonché, se pur da tempi più recenti, sul monitoraggio ed attività *after-care* nei confronti delle stesse¹⁵.

I propositi finora evidenziati a livello nazionale/regionale nel nostro paese si riferiscono tuttavia solo alla prima delle suddette attività, cioè alla promozione del paese come meta appetibile per i potenziali investitori esteri. In realtà è opportuno osservare che, se pur le diverse tecniche di promozione rappresentano uno dei possibili strumenti a disposizione di un paese che persegue l'obiettivo di attrarre investimenti provenienti dall'estero¹⁶, a queste vanno

¹⁵ Il concetto di *after-care* è stato sviluppato in relazione ai paesi in via di sviluppo e si riferisce ai servizi che i governi forniscono all'investitore una volta approvato il progetto. Per tale motivo, tali servizi vengono detti anche *post-approval*.

¹⁶ Se pur il fine ultimo dell'attività di promozione è quello di attrarre investimenti provenienti dall'estero, possono essere riconosciuti almeno altri tre obiettivi:

- *image-building*, ovvero attività volte al miglioramento (o, in taluni casi, alla creazione ex novo) dell'immagine del paese come meta preferenziale per gli investitori esteri;
- *investment-generating*, ovvero attività volte direttamente alla generazione di investimenti;
- *investment-service*, ovvero attività volte ad offrire i servizi richiesti dagli investitori attuali e potenziali.

affiancate tutte le attività ed i servizi necessari all'investitore una volta persuaso a produrre in loco.

Per quanto riguarda l'attività di marketing territoriale è altresì necessario osservare come l'analisi empirica suggerisca di intraprendere le diverse attività di promozione gradualmente. In funzione del punto del ciclo di sviluppo su cui si trovano, i governi adottano sforzi promozionali che generalmente cominciano con il ricorso alle più semplici tecniche volte alla creazione dell'immagine del paese; solo successivamente vengono sviluppate le competenze necessarie per la generazione diretta dell'investimento ed è solo in questa seconda fase che le misure e le politiche adottate sono focalizzate verso particolari tipologie di investimenti e/o di investitori.

L'esperienza degli altri paesi ci insegna inoltre come l'attività di promozione andrebbe articolata per mezzo di iniziative a largo raggio¹⁷ : dalla pubblicità su media di natura generica o specialistica, convegni, seminari, mostre, missioni generiche o specifiche di settore, condotte tra i paesi di provenienza e di destinazione, campagne pubblicitarie postali e/o di telemarketing, all'offerta di servizi di consulenza all'investitore (contatti con i partner locali, formulazione proposte e piani di fattibilità), all'assolvimento di oneri burocratici per conto dell'investitore, all'offerta di servizi *after-care*.

Da un lato dunque va certamente riconosciuto che le misure promozionali hanno l'importante ruolo di evidenziare opportunità di investimento che altrimenti verrebbero del tutto ignorate dall'investitore; tuttavia dall'altro, non si può non

¹⁷ Va osservato come, nonostante la misurazione dell'efficacia delle diverse attività e tecniche di promozione sia di particolare rilevanza ai fini dell'allocazione dei fondi e della giustificazione del budget, si tratta tuttavia di uno dei compiti più difficili che le agenzie si trovano a dover affrontare. Gli approcci adottati per la valutazione differiscono a seconda delle attività di promozione maggiormente enfatizzate dalle agenzie stesse. Da un lato, la valutazione di attività volte all'*image-building* risulta particolarmente critica, in quanto richiede la valutazione del cambiamento di orientamento da parte della popolazione di potenziali investitori cui la campagna promozionale è stata indirizzata; viene pertanto condotta solo di rado e tramite misurazione e tecniche *ad hoc*. Dall'altro, la valutazione di attività *investment-generating* svolte *in house*, viene generalmente condotta tramite processi di valutazione interna, mentre qualora le attività siano delegate a terzi vengono sottoposte a processi valutativi svolti all'esterno.

Alcuni risultati sono stati forniti in letteratura in riferimento ad alcune delle principali e più consolidate esperienze europee e non (Wells L.T. - Wint A.G., 1990; Kudrle R.T., 1995). Questi tuttavia si limitano alla valutazione della significatività statistica di una variabile relativa all'esistenza o meno di agenzie *ad hoc* nell'influenzare il flusso di IDE.

riconoscere che l'effettiva efficacia delle stesse possa talvolta essere illusoria e che gran parte di queste siano in realtà solo attività di *window-dressing*.

Senza sottostimare il ruolo, che resta importante, degli interventi di sostegno di natura finanziaria, l'attività promozionale andrebbe rafforzata da una contestuale credibile offerta di servizi alle imprese, da parte dei governi e delle agenzie, attività che anche a livello internazionale hanno finora ricevuto scarsa attenzione e sono generalmente state sottodimensionate¹⁸. Tali servizi, paragonabili ai servizi post-vendita, si riferiscono in particolare alle fasi di avviamento e di sviluppo del progetto di modo che sia assicurata la massimizzazione dei benefici offerti dalla filiale estera all'economia della regione e del paese (Wint, 1993); si riferiscono in particolare alla comprensione delle esigenze degli investitori; alla capacità di instaurare un rapporto di fiducia con gli stessi; al monitoraggio della performance degli investitori in relazione alle vendite, alle attività di ricerca e sviluppo e di training.

L'offerta di tale tipologia di servizi richiede prerequisiti e strutture *competence, resource e skill-intensive* specifici da parte delle agenzie e degli enti preposti. In primo luogo deve essere soddisfatta l'esigenza di credibilità e capacità necessaria per costruire un rapporto di fiducia con l'investitore; inoltre deve essere assicurata la continuità dell'offerta dei servizi promessi e l'approccio adottato deve essere di tipo interattivo ed adattivo rispetto alle mutanti esigenze dell'investitore relative ad esempio all'espansione territoriale dello stesso e alla necessità di un maggiore coordinamento.

Il paese dovrebbe inoltre essere aperto, anche sul piano degli assetti proprietari a sperimentare liberamente ed in modo flessibile varie soluzioni. Nella tendenza generale, sembrano crescere le esperienze di natura ibrida, in cui la mano pubblica trova complemento, risorse complementari, incentivi alla redditività delle proprie azioni, nell'intervento di imprese ed enti privati variamente interessati a promuovere investimenti e ad offrire servizi di sostegno ai potenziali soggetti investitori esteri. Agenzie aperte a tali contributi, anche in configurazione a geometria variabile ai vari livelli d'azione e di offerta dei servizi, possono mobilitare in tempi più rapidi le risorse e gli *skill* necessari per il buon avvio di un intervento in un campo ove l'Italia ha innegabilmente poche competenze comparativamente agli altri paesi europei, e non solo i maggiori.

¹⁸ Tali attività risultano ad oggi particolarmente rilevanti in un contesto globale caratterizzato dalla crescente scarsità di investimenti *greenfield*, in cui diventa rilevante la necessità di stimolare investimenti di espansione a partire dallo stock di investitori già presenti nel paese.

In conclusione, si vuole ricondurre ancora una volta l'attenzione su come una consapevole e mirata politica di sviluppo non possa prescindere dall'attrazione dell'investimento estero e dalla necessaria attenzione al contesto di riferimento, specialmente in un paese come l'Italia che presenta specificità e differenze territoriali particolarmente acute; misure ed interventi dovrebbero dunque essere calibrati e differenziati in relazione alla variabile territoriale.

Il governo dunque, ma anche gli enti e le strutture a carattere locale, sono chiamati a compiere sforzi in questa direzione e a prendere coscienza del fatto che da un lato, gli investimenti in attività di ricerca e sviluppo, infrastrutture, istruzione e training costituiscono gli elementi chiave che distinguono un'area dalle altre e fungono da propulsore per l'economia locale oltre che stimolano gli investimenti esteri; dall'altro, proprio per attrarre le multinazionali è necessario puntare sulla capacità di instaurare un clima di fiducia, avere un governo stabile, ma anche sconfiggere la criminalità. Tali fattori sembrano infatti essere variabili di primaria importanza nella funzione di utilità del potenziale investitore (Mariotti e Piscitello, 1994; Business International, 1996b).

PROCESSI DECISIONALI E MECCANISMI ISTITUZIONALI DELLA POLITICA ECONOMICA ESTERA

*Gianni Bonvicini*¹

Da tempo non si assisteva in Italia ad una così forte ripresa del dibattito sulla politica economica estera (PEE), accompagnato dall'avvio di un ampio processo di riforma delle istituzioni e dei meccanismi ad essa preposti (Falautano). Ad alcuni atti concreti, dal rifinanziamento della vecchia Legge Ossola all'approvazione della ristrutturazione dell'ICE, fanno riscontro progetti di legge, come quello sulla cooperazione allo sviluppo, e progetti di aggiornamento di istituzioni, Ministero degli Esteri e Ministero dell'industria, ed enti operativi, a cominciare dalla SACE fino alla trasformazione della GEPI in Itainvest, con compiti fra l'altro di attrazione di investimenti esteri in Italia.

1. Le ragioni del rilancio della PEE in Italia

Il fatto non è sorprendente per almeno due motivi.

Il primo è che anche nei paesi nostri maggiori concorrenti, dalla Spagna alla Germania, dalla Francia al Giappone, come testimoniato dai casi studio qui presentati, il tema della politica economica estera è tornato prepotentemente all'ordine del giorno, a seguito delle crescenti critiche per lo scarso adeguamento al nuovo mercato globale, che ha messo in discussione i tradizionali meccanismi di proiezione esterna dell'economia nazionale. È quindi evidente che sotto il profilo competitivo anche l'Italia debba riconsiderare il proprio ruolo nella PEE.

Il secondo è che in Italia la PEE non è stata mai considerata prioritaria nelle scelte politiche dei governi del passato, che la hanno trattata più come un elemento al traino delle scelte e delle esigenze delle nostre imprese all'estero

¹ Direttore IAI, Roma.

che come un fattore determinante della politica estera generale del Paese. Ne consegue che l'insieme degli strumenti e delle istituzioni della PEE italiana ha sofferto di questa mancanza di attenzione. Oggi ci troviamo quindi a confrontarci con i nostri partner con politiche e strumenti da rivedere largamente sia sotto il profilo della loro funzionalità rispetto ai nuovi compiti che sotto quello della coerenza ed omogeneità.

Ora, anche se va considerato come positivo l'attuale soprassalto di attenzione per la PEE, rimane purtuttavia una forte sensazione che la spinta riformista non risponda ad un disegno generale, ma a necessità di adattamento settoriale, quando non addirittura di sopravvivenza di determinati organismi che con la PEE hanno poco da spartire. Si corre in altre parole il rischio che il necessario aggiornamento degli organismi della PEE finisca per perpetuare l'incoerenza e la disomogeneità del passato e perda quindi di vista l'obiettivo fondamentale di una moderna PEE, il cui compito deve essere quello di internazionalizzare l'insieme del sistema economico del paese e non solo, come era negli obiettivi della tradizionale PEE, quella parte che si dedica alle attività commerciali e finanziarie esterne.

Dal punto di vista concettuale va tuttavia riconosciuto che il dibattito sulla PEE nel nostro paese ha compiuto notevoli progressi, recependo anche un punto di fondamentale importanza, non così chiaramente condiviso nel passato, e cioè che multilateralismo e competitività nazionale non sono termini antagonisti. Un quadro di regole regionale o mondiale serve proprio per permettere l'accrescimento delle politiche economiche bilaterali, senza correre il rischio di scatenare scontri e ritorsioni.

Ciò naturalmente implica come condizione prioritaria l'adeguamento del quadro normativo nazionale alle regole internazionali, come sta faticosamente emergendo nel caso giapponese che proprio dalla mancata deregolamentazione interna ha subito contraccolpi negativi sul piano della competitività internazionale (Iwami). Ma una volta raggiunta questa condizione, la competitività può (e deve) essere dispiegata in tutti i suoi possibili aspetti senza timore di venire meno alle filosofie multilateraliste che contraddistinguono la nostra politica estera del dopoguerra.

2. Il ruolo della PEE nell'economia italiana. La centralità del finanziamento pubblico

Oltretutto per l'Italia il settore dell'import-export è essenziale alla formazione del Pil, come testimoniato dai risultati del '95 e del '96 in cui le attività ad esso legate hanno raggiunto un importo complessivo che supera largamente il 50% del Pil, cui sono poi da aggiungere i crescenti investimenti delle nostre imprese all'estero. Analogamente ai nostri principali partner europei è quindi necessario dedicare alla PEE molti sforzi sia sul piano della riorganizzazione degli organismi amministrativi che su quello finanziario.

Per quanto riguarda in particolare il settore finanziario, oggi in tutti i paesi industrializzati, e non solamente in Italia, ci si trova alle prese con una palese contraddizione: di fronte al calo delle risorse pubbliche a disposizione, come è possibile «punire» anche settori che come quello dell'export contribuiscono in modo così rilevante alla formazione del Pil? È evidente che una risposta univoca non esiste e che bisogna rispondere caso per caso a questo dilemma. Certo tutti sono d'accordo nel giudicare essenziale il finanziamento pubblico alla PEE e nel trovare quindi i mezzi per mantenere e possibilmente accrescere le risorse a disposizione. In genere nei paesi nostri concorrenti il problema viene affrontato attraverso una gamma di differenti azioni:

- rivedere attentamente le priorità della spesa pubblica nella PEE;
- razionalizzare il numero e le funzioni degli strumenti finanziari;
- ottimizzare le risorse e ridurre i costi di esercizio dell'amministrazione della PEE;
- favorire il ruolo delle banche commerciali e di affari;
- utilizzare nel modo più efficace possibile le tecniche di ricorso ai fondi finanziari multilaterali, il cui ruolo per la PEE nazionale sta divenendo crescentemente importante.

In ogni caso, deve essere chiaro che va mantenuta una forte presenza di finanziamenti pubblici in questa area cruciale per l'economia italiana.

3. Le caratteristiche della nuova PEE nella globalizzazione: *competitiveness* e *attractiveness*

Nell'affrontare il tema della riforma istituzionale della PEE in Italia, va tenuto anche presente, come più sopra accennato, che il sistema della politica economica estera è sotto revisione in tutti i maggiori Paesi. È inutile quindi seguire pedissequamente modelli stranieri, ma essi vanno analizzati alla luce delle nuove esigenze dettate dall'economia internazionale. In tutti l'internazionalizzazione rapida delle economie nazionali e la globalizzazione del sistema di relazioni economiche internazionali ha creato contraccolpi non indifferenti sulle vecchie strutture della PEE (Guerrieri).

Nella sua nuova accezione la PEE è pariteticamente composta da due elementi: competitività (*competitiveness*), termine su cui si sono formate le tradizionali istituzioni del commercio estero e degli investimenti diretti, e attrazione (*attractiveness*), elemento verso cui si stanno riorientando le economie a noi concorrenti, a cominciare da quelle europee (Koopmann).

Per quanto riguarda la competitività si conferma e si rafforza ancora di più la fondamentale importanza degli strumenti pubblici alla proiezione esterna:

- innanzitutto si conferma il concetto che la globalizzazione riporta in primo piano gli stati nazionali come attori centrali nella lotta competitiva fra sistemi economici e che l'immagine-paese gioca un ruolo trainante per le stesse imprese; lo hanno capito molto bene i nostri concorrenti che nella promozione del «*made in*» nazionale usano sempre di più la «visita di stato» come elemento di affermazione all'estero; ma più in generale la gestione delle informazioni in un sistema globale richiede l'intervento diretto di sistemi complessi e non solo delle singole imprese;
- in secondo luogo lo strumento dell'internazionalizzazione dei singoli paesi sta crescentemente spostandosi sul sistema delle PMI: su di esso si sta infatti orientando grande parte dell'attenzione e delle misure di riforma dei nostri maggiori concorrenti. Questo discorso vale a maggiore ragione per l'Italia, come confermato dai recenti successi del sistema imprenditoriale del Nord Est. Ed è ovvio che per un sistema articolato come quello delle PMI

l'intervento pubblico sia una determinante essenziale per dare continuità ed allargare la base dell'export nazionale. Al di là delle misure finanziarie ed amministrative, il consolidamento del ruolo estero delle PMI può essere anche ottenuto con l'adozione di tecniche apparentemente di importanza secondaria, come quella francese del «*portage*», cioè delle PMI al seguito delle grandi aziende già affermate sui mercati esteri (Lorot). In genere per l'Italia l'attenzione al sistema delle PMI deve costituire una chiara priorità nell'opera di riforma della PEE.

Ma la vera sfida va portata sul secondo aspetto della PEE, quello relativo all'attrazione di investimenti esteri e di imprese all'interno del Paese (Piscitello). Fra gli elementi positivi di una politica di attrazione va ricordato che essa:

- accelera l'internazionalizzazione del Paese;
- aumenta la competitività interna;
- rende più flessibile l'economia.

Più in generale questo aspetto della PEE si colloca a cavallo fra politica interna e politica estera ed implica quindi una gamma di interventi che vanno bene la di là dei semplici incentivi alla localizzazione delle imprese e degli investimenti. Sicuramente essa complica il sistema di gestione della PEE, dal momento che essa richiede l'intervento diretto dell'intero governo per la soluzione di problemi che in teoria poco hanno a che fare con la PEE, come possono essere quelli del costo del lavoro, della flessibilità, delle infrastrutture e, perfino, della lotta alla criminalità.

Malgrado ciò la politica di attrazione costituisce oggi il vero completamento della PEE, tanto che nei nostri partner già da tempo l'attenzione si è concentrata su questo aspetto. In alcuni casi, come quello inglese e quello irlandese, il problema è stato affrontato per tempo e la struttura istituzionale ed amministrativa è già pienamente operante. Ma anche in Francia si stanno facendo notevoli sforzi in questa direzione, perfino con la nomina come è tipico nella mentalità dei nostri cugini d'Oltralpe di una specie di «*Messieur France*» in rappresentanza degli interessi francesi in patria (Lorot).

L'Italia è invece ancora lontanissima dall'affrontare con la necessaria organicità questa sfida essenziale per il rafforzamento e il riorientamento della PEE; anche perchè la politica di attrazione non deve avere i caratteri dell'occasionalità, come è avvenuto spesso nel passato, ma rispondere a una valutazione precisa degli interessi economici e sociali (l'occupazione) del Paese; il che significa che la localizzazione delle imprese e gli investimenti esteri devono essere guidati. Ma per ottenere questo risultato va rivista profondamente la struttura istituzionale della PEE ed i suoi raccordi con gli organismi preposti alla politica economica interna.

4. La PEE italiana fra internazionalizzazione e regionalizzazione

Da quanto sopra illustrato parlare di PEE significa affrontare in buona sostanza la questione generale dell'internazionalizzazione del Paese, sia nei suoi aspetti di politica interna, ove si affrontano i temi della deregolamentazione e liberalizzazione, sia in quelli esterni relativi alla sua capacità di proiezione esterna. Da questo punto di vista la globalizzazione non ha fatto altro che accelerare un processo di adattamento al principio di competitività regolata, già largamente in atto nelle principali economie industriali e cardine dell'evoluzione del sistema internazionale dal dopoguerra in poi.

Va anche aggiunto che allorché si parla di internazionalizzazione di un'economia nazionale ci si riferisce non soltanto al sistema delle imprese, siano esse grandi oppure, come richiesto a grande voce in questo particolare momento storico, piccole e medie, ma anche all'amministrazione centrale e periferica e il mondo bancario e finanziario.

Ed è proprio nell'amministrazione e nelle banche che l'Italia sconta i ritardi più gravi nella corsa alla competitività globale, nei suoi due aspetti esterni ed interni. Le critiche sono ormai largamente note, a cominciare dalla mancanza di chiarezza del quadro di riferimento della PEE dove convivono un numero notevole di attori pubblici e privati, che danno vita ad un sistema frammentato e disorganico.

Che la PEE possa, e in certi casi debba, come nei sistemi federali, essere condotta da una molteplicità di attori non lo nega nessuno. Tutti i Paesi da noi esaminati hanno infatti strutture più o meno complesse di PEE. In Italia vanno inoltre tenuti presenti due fattori aggiuntivi che militano a favore di un'ampia rappresentanza di interessi locali e settoriali.

Il primo è quello di una progressiva regionalizzazione della PEE. Da questo punto di vista un grande impulso verrà dato dalla Legge Bassanini e dai suoi regolamenti attuativi, che già oggi impongono il problema della riorganizzazione amministrativa della PEE su base regionale. Ad essa è da aggiungere nel più lungo periodo la prospettiva di un sistema costituzionale su base federale come fa intravedere il testo della Bicamerale.

Il secondo è quello della presenza di un'ampia fetta di imprese medie e piccole che contribuiscono in maniera determinante alla formazione del Pil e il cui ruolo internazionale è divenuto in questi ultimi anni crescente, con l'ovvia conseguenza di una diversificazione dell'offerta che implica sistemi diversi di commercializzazione e sostegno finanziario.

Se dunque il numero degli attori non è un fatto necessariamente negativo è però indispensabile che il sistema istituzionale che presiede alla PEE, sia nei suoi aspetti di proiezione esterna che di attrazione interna, risponda ad alcuni criteri base che ne rendano credibile ed efficace il funzionamento.

5. I criteri ispiratori centrali del sistema istituzionale della PEE. Coesistenza di pubblico e privato; semplificazione e coordinamento delle istituzioni e degli strumenti; livelli istituzionali differenziati

Il primo è la coesistenza di pubblico e privato sia a livello centrale che a livello periferico. I paesi che hanno avuto maggiore successo nella PEE fanno del *mix* di pubblico e privato una preconditione necessaria. Paradossalmente la globalizzazione ha reso ancora più importante il ruolo del settore pubblico, soprattutto nei confronti dell'informazione e della formazione (Triulzi), ma anche per la salvaguardia delle regole del gioco e della valutazione politica dei «*gains*

from trade». La visione della PEE deve essere in altre parole «globale» e meno settoriale di quanto non sia avvenuto in passato. Anche da questa eccessiva settorializzazione nasce il declino del modello giapponese, fino a qualche anno fa ritenuto inarrivabile nella sua capacità di penetrazione commerciale (Iwami). Il ruolo cruciale del sistema pubblico non significa tuttavia una sua dominanza ed estensione alle logiche locali e settoriali, dove al contrario la privatizzazione degli strumenti diventa un'alternativa molto efficace alle inevitabili lungaggini di qualsiasi burocrazia.

Il secondo è la semplificazione e il coordinamento degli strumenti e degli organismi a livello pubblico centrale e periferico, in alternativa all'attuale frammentazione. In effetti i sistemi di PEE meglio funzionanti si limitano, come nel caso tedesco, a poche istituzioni al centro, sia esso nazionale che periferico. Gli attori pubblici, istituzioni ed enti, devono muoversi in un'ottica di semplificazione del quadro di riferimento della PEE, al fine di potere svolgere al meglio quelle funzioni di indirizzo, informazione e supporto che sono alla base del successo di alcune politiche economiche esterne. Soprattutto se ci si muoverà nella prospettiva di un sistema federale, gli strumenti centrali dovranno ridursi all'essenziale (Koopmann). Allo stesso tempo è possibile immaginare che a livello locale coesistano una molteplicità di attori e di strumenti settoriali, allo scopo di rendere più articolata e varia l'offerta delle imprese e degli istituti finanziari.

Il terzo è quello di operare una distinzione istituzionale fra i momenti e i livelli per la fissazione delle linee strategiche della PEE, da una parte, e quelli più operativi e di attuazione delle politiche per l'internazionalizzazione, dall'altra.

Per quanto riguarda questo aspetto, che nell'assetto istituzionale di un paese viene logicamente per primo, va messo in luce il fatto che compito fondamentale del potere pubblico è quello di anticipare gli orientamenti della PEE. Questo concetto dell'anticipazione è in particolare valido oggi in una situazione di continuo e radicale mutamento dello scenario internazionale sia per motivi politici e di sicurezza che strettamente economici. Se fino a qualche tempo fa l'Asia Sudorientale sembrava stabilmente in crescita oggi, con la crisi dell'ASEAN, si determinano nuove condizioni di sviluppo. L'anticipazione di questi ed analoghi fatti rientra nei compiti di orientamento strategico che ciascun

governo dovrebbe avere (i cosiddetti «*Country or Regional concepts*»). Seguono come necessari corollari la determinazione delle aree geografiche verso cui fare muovere la PEE, nonché l'indicazione delle implicazioni finanziarie per sostenere lo sforzo di riorientare le aziende e gli investimenti verso i nuovi lidi. Priorità geografiche, settoriali e finanziarie allo scopo di fornire un quadro trasparente alle aziende sugli intendimenti dell'autorità pubblica volti al triplice scopo di ampliare la base delle imprese proiettate all'esterno, di diversificare geograficamente gli interessi e, infine, di consolidare le posizioni raggiunte sui mercati tradizionali.

6. Alcune ipotesi di riforma istituzionale della PEE in Italia

Una simile funzione strategica non può che essere svolta in seno al governo. Non vi è dubbio che accanto ai Ministeri tradizionalmente impegnati nella PEE, un ruolo particolarmente rilevante va svolto dal Ministero del Tesoro, essenziale per dare sostanza e concretezza alle priorità geo-strategiche. Fermo restando l'attuale assetto istituzionale (in attesa, cioè, dei risultati della riforma della Costituzione), nel caso italiano è possibile pensare ad un'Unità del Consiglio dei Ministri che nella composizione più appropriata definisca con scadenza semestrale gli orientamenti di fondo della PEE. Unità di Consiglio dove si elaborano quindi le linee strategiche, si fissano le priorità sulla base dei «*Country concepts*», si decidono le risorse e si opera il collegamento fra riforme interne e attività internazionale. Ciò in alternativa al modello sperimentato con scarso successo nel passato attraverso CIPES o CIPE, organismi privi della necessaria flessibilità, informalità e tempestività per prendere orientamenti di largo respiro e le cui decisioni rappresentavano ormai la fase terminale di un lungo negoziato interministeriale.

Di rilevante importanza è poi il momento di attuazione delle politiche in sostegno alla PEE e la messa in funzione dell'intero strumentario a disposizione. Il caso italiano, come già detto, rappresenta un cattivo esempio di dispersione e frammentazione di competenze fra istituzioni diverse ed enti operativi. Le esigenze di semplificazione e di coordinamento sono quindi ovvie. Malgrado gli

sforzi fatti fino ad oggi questa esigenza è stata rispettata solo in parte e si manifesta paradossalmente la forte tendenza a moltiplicare gli enti e le istituzioni e solo a posteriori porsi il problema del loro coordinamento. La strada corretta, come da noi affermato, dovrebbe invece essere quella dell'integrazione o semplificazione piuttosto che di un coordinamento, reso sempre più difficile dalla proliferazione degli strumenti.

I modelli stranieri per questo importantissimo livello decisionale sono essenzialmente di due tipi.

Il primo è quello di un solo Ministero competente per l'insieme della PEE. Di solito, come nel caso francese e tedesco si tratta del Ministero dell'economia, con l'articolazione in uffici, ecc.. In alcuni casi è il Ministero del Commercio estero. Esistono poi alcuni esempi di Ministeri degli Esteri competenti per la PEE. Se ciò non è possibile, come nel caso italiano, almeno il coordinamento e la gerarchia devono essere affermati con chiarezza. Per motivi storici e politici tale chiarezza nel caso italiano non si è mai raggiunta. Tutti gli sforzi per semplificare il sistema sono naufragati. A dire il vero la colpa di questa relativa confusione è dovuta in larga misura alla scarsa attenzione dedicata tradizionalmente alla PEE e al bassissimo livello di internazionalizzazione della nostra classe amministrativa che oggi rappresenta un vero freno allo sviluppo di una aggressiva PEE. A questi rilievi fa eccezione il Ministero degli Esteri che dispone di personale ovviamente internazionalizzato. Ma allo stesso tempo, esso non ha mai avuto l'intera competenza nella PEE. Di questa realtà va tenuto conto nei progetti di riforma delle istituzioni della PEE, al fine di porre rimedio ai limiti oggettivi di una semplice attività di coordinamento, indebolita dalla assenza di una chiara catena di comando.

L'altro modello è quello inglese o irlandese con un Dipartimento per la PEE non direttamente dipendente da un Ministro delegato, ma in collegamento con i vari Ministeri interessati. Una specie di superagenzia che dialoga con i vari ministri e alle cui dipendenze si muovono sia enti territoriali che strumenti finanziari. Il vantaggio del modello anglosassone è quello di una forte autonomia della PEE e di una superiore elasticità di fronte al modificarsi della situazione interna e internazionale.

Analoghi concetti di semplificazione e coordinamento dovrebbero valere anche per gli organismi che operano all'estero e per quelli finanziari. In parte, nel caso italiano, all'estero ciò dovrebbe avvenire attraverso le procedure di progressiva unificazione della rete ICE-MAE. Non si può dire che lo stesso discorso valga invece per gli strumenti finanziari pubblici, che, pure nella distinzione dei loro rispettivi ruoli e specializzazioni, stentano a trovare la strada di un effettivo coordinamento. Non si pretende certo di replicare in Italia modelli stranieri di integrazione del credito in un unico organismo, ma si chiede almeno una cooperazione rafforzata. Va poi completamente verificata la nostra capacità di creare una struttura efficiente per l'attrazione degli investimenti dall'estero. Due facce di una stessa medaglia da coordinare strettamente per le ovvie interdipendenze fra proiezione esterna e investimenti esteri sul nostro territorio (Piscitello).

A livello regionale, infine, i migliori esempi stranieri militano a favore di uno sportello pubblico unico in rappresentanza della intera struttura centrale di PEE. Almeno questo è quanto avviene nel caso inglese e irlandese. Può essere anche, come oggi in Italia, un unico ufficio regionale ICE, purché in rappresentanza di tutti gli altri strumenti amministrativi e finanziari e con compiti sia interni che esterni. Eventualmente si potrebbe pensare di ridurre il numero degli Uffici periferici ICE, uno per ciascuna delle cinque macroregioni, ma allo stesso tempo di potenziarli per fare fronte alle maggiori responsabilità e competenze.

In questo tentativo di integrazione e semplificazione del sistema istituzionale italiano vanno tuttavia fatte rientrare anche alcune misure che fino ad oggi sono state considerate di secondaria importanza.

La prima è collegata, come già detto più sopra, alla crescente importanza dei progetti e dei finanziamenti multilaterali. Da essi dipende ormai in gran parte il finanziamento delle attività di PEE. Per ottenere questi finanziamenti non è solo necessario partecipare alle gare, ma soprattutto ottenere quelle informazioni sulle procedure e quelle valutazioni sugli obiettivi sostanziali dei progetti che costituiscono elementi essenziali per la loro aggiudicazione. Da questo punto di vista è da ritenersi vitale una presenza italiana all'interno delle istituzioni multilaterali. In realtà la presenza del nostro personale all'estero sta rapidamente

diminuendo. Manca una politica chiara del Paese in tale direzione a differenza di quanto avviene presso i nostri concorrenti, a cominciare dalla Spagna (Alonso).

La seconda è quella di mobilitare anche i nostri imprenditori all'estero e le nostre comunità di connazionali per quella azione di traino che è utile per l'allargamento della base delle imprese esportatrici. Spesso invece si perde completamente traccia dei nostri imprenditori e non si possono sfruttare le occasioni che si presentano all'estero.

Per ottenere questi risultati dovrebbe essere costituita una *task force* interministeriale per la presenza dei nostri connazionali all'estero con il duplice compito di favorire l'assunzione di nostro personale nelle maggiori istituzioni finanziarie multilaterali e allo stesso tempo di traghettare altre imprese al seguito di imprenditori italiani già radicati all'estero.

In generale, al di là di questi piccoli esempi di riorganizzazione amministrativa, va detto che la PEE italiana deve accelerare il disegno complessivo di riorganizzazione istituzionale interna a cominciare dal livello di «governo» della PEE, cui va fatto risalire il compito di indicare le priorità e le strategie di fondo per le istituzioni e gli organismi operativi che concretamente si faranno carico della PEE. Questa riorganizzazione dall'alto è di vitale importanza al fine di evitare che la globalizzazione divenga un fattore di disgregazione del nostro potenziale economico e non un elemento essenziale per l'internazionalizzazione della nostra società.

ACRONIMI

ACP:	African, Caribbean, Pacific countries
ACTIM:	Agence pour la Coopération Technique Industrielle et Économique
AFTA:	Asean Free Trade Area
AOD:	Ayuda Oficial al Desarrollo
APEC:	Asia-Pacific Economic Cooperation
API:	Associazione Piccole e Medie Industrie
APRIS:	Acuerdos de Protección Recíproca de Inversiones
APS:	Aiuto Pubblico allo Sviluppo
ASCM:	Agreement on Subsidies and Countervailing Measures
ASIST:	Apoyo a la Prospección e Investigación de Nuevos Proyectos
BDI:	Bundesverband der Deutschen Industrie
BEI:	Banca Europea degli Investimenti
BERS:	Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo
BFCE:	Banque Française pour le Commerce Extérieur
BIC:	Business Cooperation Networks
BOTB:	British Overseas Trade Board
CARI:	Convenio de Ajuste Recíproco de Intereses
CCI:	Chambre de Commerce et d'Industrie
CCIE:	Camere di Commercio Italiane all'Estero
CCIFE:	Chambre de Commerce et d'Industrie Française à l'Étranger
CCSE:	Comité pour la Compétitivité et la Sécurité Économique
CdC:	Camere di Commercio
CDI:	Centre for the Development Industry
CEE:	Comunità Economica Europea
CER:	Centro Estero Regionale
CESCE:	Compañía Española de Seguro de Crédito a la Exportación
CFCE:	Centre Français du Commerce Extérieur
CFME:	Comité Français des Manifestations Économiques à l'Étranger
CGP:	Commissariat Général du Plan
CIPE:	Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica
CIPES:	Comitato Interministeriale per la Política economica Estera
CIRRs:	Commercial Interest Reference Rates

CODEX:	Comité Interministériel pour le Développement des Exportations
COE:	Crédito Oficial a la Exportación
COFACE:	Compagnie Française d'Assurance pour le Commerce Extérieur
COFIDES:	Compañía Española de Financiación para el Desarrollo
CONEXPORT:	Consorzio di Promozione delle Esportazioni
CRDI:	Centre Régional de Documentation Internationale
CSNE:	Coopérants du Service National à l'Étranger
DATAR:	Délégation aux à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale
DG:	Direzione Generale
DGB:	Deutscher Gewerkschaftsbund
DI:	Direct Investments
DII:	Délégation aux Investissements Internationaux
DOM-TOM:	Départements et Territoires d'Outer-mer
DRCE:	Direction Régionale du Commerce Extérieur
DREE:	Direction des Relations Économiques Extérieures
DTI:	Department of Trade and Industry
EAE:	East Asian Economic Group
EC:	European Community
ECAs:	Export and Credit Agencies
ECGD:	Export Credit Guarantee Department
ECIP:	European Community Investment Partners
EEA:	European Economic Area
EFTA:	European Free Trade Association
EIC:	Euro Info Centres
ERVET:	Ente Regionale per la Valorizzazione Economica del Territorio
EU:	European Union
FAD:	Fondo de Ayuda al Desarrollo
FAIP:	Fondo de Ayuda Integral de Proyectos
FDI:	Foreign Direct Investments
FEP:	Foreign Economic Policy
FEV:	Fondo de Estudio de Viabilidad
FINEST:	Società Finanziaria di promozione della cooperazione Economica con i paesi dell'Est Europa
FSE:	Fondo Sociale Europeo
G7:	Group of Seven

GATS:	General Agreement on Trade in Services
GATT:	General Agreement on Tariffs and Trade
GWB:	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
IBB:	Investment in Britain Bureau
ICE:	Istituto nazionale per il Commercio Estero
ICEX:	Instituto de Comercio Exterior
ICGI:	Impuesto de Compensación de Gravámenes Interiores
ICO:	Instituto de Crédito Oficial
ICSID:	International Center for Settlement of Investment Disputes
IDA:	Industrial Development Authority
IDB:	Industrial Development Board for Northern Ireland
IDE:	Investimenti Diretti Esteri
IED:	Inversiones Etranjeras Directas
IF:	Intermediario Finanziario
IFB:	International Finance Bureau
IFN:	Invest in France Network
IMPI:	Instituto de la Pequeña y Mediana Empresa
JETRO:	Japan External Trade Organization
JICA:	Japan International Cooperation Agency
JOP:	Joint Venture Programme
LDP:	Liberal Democratic Party
LEC:	Local Enterprise Companies
LIS:	Locate in Scotland
MAE:	Ministero Affari Esteri
MAI:	Multilateral Agreement on Investment
MECU:	Milioni di ECU
MIGA:	Multilateral Investment Guarantee Agency
MITI:	Ministry of International Trade and Industry
MoF:	Ministry of Finance
MPT:	Ministry of Post and Telecommunication
NAFTA:	North American Free Trade Agreement
NICs:	Newly Industrialising Countries
NTT:	Nippon Telegraph and Telephone
OCDE:	Organisation de Coopération et de Développement Économique
OCSE:	Organizzazione di Cooperazione e di Sviluppo Economico

ODA:	Official Development Assistance
OECD:	Organization for Economic Cooperation and Development
OFCOMES:	Oficinas Comerciales
OMC:	Organizzazione Mondiale del Commercio
PARC:	Policy Affairs Research Council
PECO:	Paesi dell'Europa Centro Orientale
PEE:	Poste d'Expansion Economique
PIC:	Programmi di Iniziativa Comunitaria
PM:	Prime Minister
PMI:	Piccole e Medie Imprese
PVS:	Paesi in Via di Sviluppo
RDO:	Regional Development Organization
SACE:	Sezione Speciale per l'Assicurazione del Credito all'Esportazione
SDA:	Scottish Development Agency
SIAC:	Società Italiana Assicurazione Crediti S.p.A
SIC:	Società Italiana Cauzioni
SII:	Structural Impediment Initiative
SIMEST:	Società Italiana per le imprese Miste all'Estero
SMEs:	Small and Medium-sized Enterprises
SPG:	Sistema delle Preferenze Generalizzate
TACIS:	Technical Assistance for the Community of Independence States
TEC:	Training and Entreprises Councils
TIC:	Tecnologie dell'Informazione e della Comunicazione
TRIMS:	Trade Related Investment Measures
TRIPS:	Trade Related aspects of Intellectual Property Rights in Services
UCIMU:	Associazione Costruttori Italiani Macchine Utensili, Robot e Automazione
UDC:	Urban Development Corporations
UE:	Unione Europea
URSS:	Unione Repubbliche Socialiste Sovietiche
VAT:	Value Added Tax
WDA:	Welsh Development Agency
WTO:	World Trade Organization

BIBLIOGRAFIA

- Abete, L., «L'internazionalizzazione dell'economia italiana», *Affari Esteri*, n. 106 (aprile 1995).
- Albisetti, R., *Il finanziamento dei progetti privati nei paesi emergenti*, The World Bank European Office, Paris, 1996.
- Alejano, A., «Las inversiones españolas en el exterior: 1986-1993», *Economistas*, n. 62 (1994).
- Alonso, J.A. – Donoso, V., «La empresa exportadora española: una caracterización», in *Papeles de economía española*, Confederación española de Cajas de Ahorros, Madrid, 1989.
- Alonso, J.A. – Donoso, V., «Obstáculos a la internacionalización y políticas públicas de promoción. El caso de España», in *Papeles de economía española*, Confederación española de Cajas de Ahorros, Madrid, 1996.
- Alonso, J.A., «Comercio exterior», in Delgado J.L.C. (ed.), *Lecciones de economía española*, Editorial Civitas, Madrid, 1995.
- Alonso, J.A. – Donoso V., *Competitividad de la empresa exportadora española*, Instituto de Comercio Exterior (ICEX), Madrid, 1994.
- Alonso, J.A., «Empresa y capacidades competitivas», *Economistas*, n. 66-67 (1995).
- Alonso, J.A., «El sector exterior», in Delgado J.L.C. (ed.), *España economía*, Editorial Espasa-Calpe, Madrid, 1989.
- American Bar Association (ABA), *Report of the Special Committee on International Antitrust*, ABA, Chicago, 1991.
- Amin, A. (et al.), «Regional Incentives and the Quality of Mobile Investment in the Less Favoured Regions of the EC», *Progress in Planning*, vol. 41, n. 1, 1994.
- Aspen Institute Italia, *Internazionalizzazione dell'economia e ruolo delle piccole e medie imprese europee*, Atti della Conferenza Internazionale, Bologna, 14-15 giugno 1996.
- Assemblée nationale, *Avis de la Commission des affaires étrangères sur le projet de loi de finances pour 1997*, extenseur Moreau L., Document n. 3032, Paris, 1996.
- Assemblée nationale, *Délocalisations économiques à l'étranger*, extenseur Borotra F. – Chavannes G., Rapport n. 781, Paris, 1993.
- Assemblée nationale, *Rapport de la commission des finances, de l'économie générale et du plan sur le projet de loi de finances pour 1997*, extenseur Dassault O., Document n. 3030, Paris, 1996.
- Associazione Costruttori Italiani Macchine Utensili, Robot e Automazione (UCIMU), *Il decalogo per l'internazionalizzazione delle PMI*, gennaio 1997.

- Associazione Industriali di Modena, *Le sfide del commercio internazionale. Le piccole e medie imprese nella competitività globale*, Atti del Convegno con il Ministro Fantozzi, Modena, 20 settembre 1996.
- Associazione Industriali di Modena, Università degli Studi di Modena (Dipartimento di Economia Aziendale), *I processi di internazionalizzazione delle piccole e medie imprese modenesi*, Università degli Studi di Modena, Modena, novembre 1996.
- Associazione italiana per il commercio mondiale, «Proposte del mondo imprenditoriale per un progetto di riforma dell'ICE», *Teoria e pratica degli scambi internazionali*, a.11\1996 (maggio-agosto 1996).
- Associazione Piccole e Medie Industrie di Vicenza, *Guida ai servizi*, API Vicenza, 1996.
- Assolombarda, «Le imprese italiane sui mercati esteri: i fattori di successo», *Internazionalizzazione e qualità delle PMI*, Atti del Convegno organizzato in collaborazione con AIP (Associazione Italiana della Produzione) e Ernst & Young, Milano, 2 luglio 1996.
- Ausfukredit-Gesellschaft mbh (AKA), *Your Partner for Medium and Long Term Export Financing*, AKA, Frankfurt am Main, 1994.
- Bailly, M., *Les nouvelles tendances de l'investissement international*, intervention à l'Observatoire des investissements internationaux compte-rendu du 3 mars 1994, Paris, 1994.
- Baldwin, R., – Krugman, P., «Industrial Policy and International Competition in Wide-Bodied Jet Aircraft», in R. Baldwin (ed.), *Trade policy issues and empirical analysis*, Chicago, 1988.
- Banque de France, «Encours des investissements directs entre la France et l'étranger», *Bulletin trimestriel de la Banque de France*, n. 88 (décembre 1993).
- Barry, F., «Industrialization Strategies for Developing Countries: Lessons from the Irish Experience», *Development Policy Review*, vol. 9, 1991.
- Bartling, H., – Hemmersbach, A., «Technologie- und Exportförderungspolitik auf der Ebene der deutschen Bundesländer, des Bundes oder der Europäischen Union», *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik*, vol. 40, Tübingen, 1995.
- Basedow, J., «Deregulierung. Ein Muss im EG-Binnenmarkt», *Wirtschaftsdienst*, vol. 71, n.7, 1991
- Bassetti, P. «La proiezione internazionale della piccola e media impresa», *Politica internazionale*, a. 23., n. 1-2 (gennaio-aprile 1995).
- Baumard, Ph., «Conquête de marchés, états et géoéconomie», *Revue française de géoéconomie*, mars 1997.
- Bayo Rubio, O. – López Pueyo, C., «La inversión directa en la industria manufacturera española, 1986-1993», in *Papeles de economía española*, Confederación española de Cajas de Ahorros, Madrid, 1996.

- Benisch, W., «Fusionskontrolle und internationale Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen», *Wirtschaft und Wettbewerb*, vol. 33, n.2, 1983.
- Bergsten, C.F. – Henning, C.R., *Global Economic Leadership and the Group of Seven*, Washington, DC, 1996.
- Bernini, G., *L'internazionalizzazione delle imprese: una sfida contemporanea – Riforme e programmi del commercio estero*, Delta Grafica s.r.l., Città di Castello (Perugia), 1995.
- BERS – Banca Europea per la Ricostruzione e Sviluppo, *Alternative sources of finance for small and medium-sized projects in central and eastern Europe and the former Soviet Union*, BERS, 1995.
- BERS, *Information requirements for private sector financing*, BERS, 1995.
- BERS, Ufficio per l'Italia, *Banca Europea per la ricostruzione e sviluppo. Elementi di procurement e project financing*, BERS, 1996.
- Bertschek, I., «Product and Process Innovation as a Response to Increasing Imports and Foreign Direct Investment», *The Journal of Industrial Economics*, vol. 43, n. 4, 1995.
- Blomstrom, M. – Kokko, A., «Multinational Corporations and Spillovers», Paper presented to the EMOT Workshop on Learning and Embeddedness: *Evolving Transnational Firm Strategies in Europe*, University of Durham, 27-29 June 1996.
- BMBF – Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie, Bundesministerium für Wirtschaft (BMWi), *Aufwendungen der deutschen Wirtschaft für Forschung, Entwicklung und Produktion in Deutschland und im Ausland im Rahmen der globalen Verflechtung der Wirtschaftstätigkeit. Bestandsaufnahme, Bewertung, Konsequenzen für die Forschungs- und Innovationspolitik*, Bonn, September 1996.
- BMBF, *Zur technologischen Leistungsfähigkeit Deutschlands. Aktualisierung und Erweiterung 1996*, BMBF, Bonn, 1997.
- BMWi, *Eckpunkte für eine Novelle des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen*, (mimeo), Bonn, 1996.
- BMWi, *Grundsätze der sektoralen Strukturpolitik*, Bundestagsdrucksache V/2469, BMWi, 1968.
- Bönte, W., *F&E-Spillover und ihre Auswirkungen auf die Kosten der Produktion*, Institut für Allokation und Wettbewerb, Universität Hamburg, Hamburg, Diskussionsbeiträge zum Regionalen Standortwettbewerb 10, 1994.
- Bordino, G., «I sistemi camerali italiano ed Europei: una comparazione», *Impresa e Stato*, n. 25 (marzo 1994).
- Borrmann, A., et al., *Kleine und mittlere deutsche Unternehmen in Asien. Investitionschancen und Erfahrungen*, Baden-Baden, 1996.
- Boss, A., (et al.), *Deregulierung in Deutschland*, Tübingen, 1996, Kieler Studien 275.

- Boyer, Y., «La géoéconomie au centre de la politique extérieure des Etats-Unis», *Revue française de géoéconomie*, mars 1997.
- Bricout, J.L., «La présence des entreprises françaises dans le monde», *Problèmes Economiques* n. 2428 (14 giugno 1995).
- Bricout, J.L., *L'implantation des entreprises françaises à l'étranger*, Direction des Relations Économiques Extérieures (DREE), avril 1994.
- Brugnoli, A., «Gli effetti dei servizi reali alle imprese: i servizi di informazione e comunicazione», *Commercio*, n. 43 (1991).
- Bundeskartellamt, *Bericht des Bundeskartellamtes über seine Tätigkeit in den Jahren 1979/80*, Bundeskartellamt, Berlin, 1981.
- Bundesregierung, «Aufbau Ost. Chancen und Risiken für Deutschland und Europa. Bericht der Bundesregierung zur Entwicklung in den neuen Ländern», *Aktuelle Beiträge zur Wirtschafts- und Finanzpolitik* (15), Bundesregierung, October 3 1996.
- Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI), *Beurteilung des staatlichen deutschen Außenwirtschaftsförderungssystems. Ergebnisse und Empfehlungen aus der Unternehmensbefragung*, (mimeo), Cologne, April 1996.
- Bundeswirtschafts Ministerium, *Exportfiel*, Bonn, 1993.
- Burger, B., – Jungnickel, R., *Relocating outside the Union*, Luxembourg, July 1996, European Parliament Working Paper.
- Business International, «Il mercato del lavoro nel Galles: un esempio per il Governo italiano», *Italia multinazionale*, a. 3, n. 9 (ottobre 1996)a.
- Business International, «L'Italia ha deciso di lanciare un'agenzia per attrarre investimenti dall'estero», *Italia multinazionale*, a. 4, n. 2 (febbraio 1997).
- Business International, «Per attrarre investimenti guardiamo all'estero. I sogni e le promesse dei contratti di area», *Italia multinazionale*, a. 3, n. 10 (novembre 1996)b.
- Business International, «ICE: la riforma è in dirittura d'arrivo. I disegni di legge esaminati al Senato», *Italia multinazionale*, a. 3., n. 9 (novembre 1996).
- Business International, «Imprese multinazionali e Pmi: dall'antagonismo alla collaborazione», *Italia multinazionale*, a. 3., n. 7 (agosto-settembre 1996).
- Calzoni, U., De Rita, G., Imperatori, G., «All'estero in ordine sparso. Le opinioni di Ugo Calzoni, Giuseppe De Rita, Gianfranco Imperatori», *Come* (Periodico dell'Associazione Nazionale Industrie Elettrotecniche ed Elettroniche), n. 10/1995, marzo 1995.
- Camera dei Deputati, XIII legislatura, Terza Commissione (Affari esteri), *Atti parlamentari*, «Audizione del ministro del commercio con l'estero, Augusto Fantozzi, sugli orientamenti programmatici del Governo nel settore» (seduta giovedì 20 giugno 1996).

- Cameron, K. – Whetten, D., *Developing Management Skills for Europe*, Harper Collins Publishers, 1994.
- Campa, J.M. – Guillén, M.F., «Evolución y determinantes de la inversión directa en el extranjero por empresas españolas», in *Papeles de economía española*, Confederación española de Cajas de Ahorros, Madrid, 1996.
- Carl, D., «Europäische Normen für das öffentliche Auftragswesen», *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, vol. 5, n. 6, 1994.
- Carmona Pertiñez, E., «Internacionalización de la empresa y política de promoción de exportaciones», *Economistas*, n. 62, 1994.
- Casello, C., *L'avventura della internazionalizzazione: logiche e strumenti per le imprese*, Giappichelli, Torino, 1994.
- Centre français du commerce extérieur (CFCE), *Guide des appuis au développement international des entreprises*, 9 ed., Paris, 1997.
- Centro estero camere Commercio Piemontesi (a cura di), *Il commercio internazionale, Guida pratica agli scambi con l'estero*, Il Sole 24 Ore Libri, Milano, 1995.
- Centro Studi degli Scambi con l'Estero (CESTUD), *La gestione tecnico-finanziaria degli scambi e investimenti internazionali dell'impresa. Rapporto sui risultati del Progetto Getefin (Programma comunitario FORCE)*, Roma, 1995.
- Centro studi di politica internazionale (CeSPI), Istituto per la cooperazione economica internazionale e i problemi dello sviluppo (ICEPS), *Gli strumenti finanziari della Banca Mondiale a sostegno delle imprese*, The World Bank European Office, Paris, 1996.
- CESCE – Compañía Española de Seguro de Crédito a la Exportación, memoria di vari anni.
- CESCE, *Los expertos en seguro de Credito, Guida*, CESCE, Madrid, 1996.
- CESCE, *Summary*, CESCE, Madrid, 1996.
- Chahinian, R., «Tendenze e servizi per l'internazionalizzazione di reti di piccole e medie imprese», *Bollettino trimestrale gruppo Banca popolare di Novara*, n.4/95, (dicembre 1995).
- Clyne S., *Continuing Professional Development. Perspectives on CPD in practise*, Kogan Page, 1995.
- Coletti, F., «Mediocredito riparte al passo con la concorrenza», *Commercio internazionale*, n. 23/1996 (dicembre 1996).
- Cominotti, R., Mariotti, S., *Italia Multinazionale 1996, Tendenze e protagonisti dell'internazionalizzazione*, VI Rapporto R&P al Consiglio dell'Economia e del Lavoro, Franco Angeli, Milano, 1996.
- Comitato Interministeriale per la Politica Economica Estera (CIPES), *Sostegno pubblico allo sviluppo dei processi di internazionalizzazione dell'economia italiana*, Rapporto Finale del Gruppo Analisi e Concertazione, Roma, aprile 1993.

- Commissariat général du plan, *Intelligence économique et stratégie des entreprises*, Paris, 1994.
- Commissariat général du plan, *Investir en France, un espace attractif*, Paris, 1992.
- Commissione Europea, *Insegnare ed apprendere. Verso la società conoscitiva*, Libro bianco su istruzione e formazione, COM(95) 590, Bruxelles, 29 novembre 1995.
- Commissione Europea, *The Global Challenge of International Trade: A Market Access Strategy for the European Union*, COM, Bruxelles, 14 febbraio 1996.
- Commissione Europea, *Valorizzare al massimo l'ampio potenziale delle PMI europee per l'occupazione, la crescita e la competitività*, Proposta di decisione del Consiglio, COM (96) 98 def., Bruxelles, 20 marzo 1996.
- Compagnie Financiere SFAC, *Annual Report 1995*, Parigi, 1996.
- Compañía Española de Cofinanciación al Desarrollo (COFIDES), memoria di vari anni.
- Confederazione Generale Italiana dei Lavoratori (CGIL)-Esteri – Osservatorio permanente sulle strutture della politica estera italiana (coordinato da Roberto Palmieri), *Rapporto preliminare sulle strutture della politica estera italiana*. Ristampa aggiornata, Roma, 1995.
- Confindustria – Centro Studi, *Imprese e mercati esteri: il sostegno pubblico*, SIPI, Roma, 1989.
- Confindustria, *L'investimento nei paesi dell'Est Europeo*, Roma, Atti del Convegno, 8 aprile 1997.
- Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL), *Osservazioni e proposte concernenti la razionalizzazione della legislazione di supporto pubblico alla internazionalizzazione del sistema imprenditoriale italiano*, Assemblea del 18 febbraio 1993, Roma, 1993.
- Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR), *Servizi e strutture per l'internazionalizzazione delle imprese italiane e sviluppo delle esportazioni*, Progetto finalizzato diretto da P. Genco (coordinatori dei sottoprogetti: L. Paganetto, F. Onida, C. Secchi, G. Golinelli), Relazione Finale, Roma, giugno 1996.
- Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR), Progetto finalizzato «Servizi e strutture per l'internazionalizzazione delle imprese e lo sviluppo delle esportazioni», relazione G. Pelosi, *Convegno «I servizi reali per l'internazionalizzazione delle imprese: Strutture strumenti e quadro normativo»*, 26 marzo 1993.
- Corte dei Conti, Sezioni Riunite, *Decisione e relazione della Corte dei Conti sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1995*, Roma, 1996.
- Daguzan, J.F., «Les Etats-Unis à la recherche de la supériorité économique», *Revue française de géoéconomie*, juin 1997.
- Dalli, D. – Gazzarini, M., «I Servizi reali all'internazionalizzazione: una rassegna della letteratura», *Commercio*, n. 49 1993, febbraio 1994.
- Dalli, D. – Gazzarrini, M., «I servizi all'internazionalizzazione: una rassegna della letteratura», *Commercio*, n. 49 (1993).

- Dalli, D. – Gazzarrini, M., «Servizi di supporto all'export: selettività degli interventi e progettazione ad hoc», *Economia e politica industriale*, n. 82 (1994).
- DATAR – Délégation aux à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale, *The DATAR Invest in France Network*, Paris, 1996a.
- DATAR, *Les investissements étrangers en France en 1993*, Paris, 1994.
- DATAR, *Seven Reasons to Invest in France*, Paris, 1996b.
- Délégation aux Investissements Internationaux (DII), *L'investissement international à l'horizon 2001*, Paris, 1995.
- Depperu, D., «L'internazionalizzazione sommersa delle piccole imprese», *Rivista italiana di economia e statistica*, vol. 47, n. 3-4, 1993.
- Deutsche Bundesbank, «Die Wirtschaftslage in Deutschland um die Jahreswende 1996/97», *Monatsbericht*, vol. 49, n.2, 1997.
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), *Internationalisierung von Forschung und Entwicklung multinationaler Unternehmen*, (mimeo), Berlin, Mannheim, March 1997.
- Dicken, P. – Tickell, A., «Competitors or Collaborators? The Structure of Inward Investment Promotion in Northern Ireland», *Regional Studies*, vol. 26, n. 1, 1992.
- Dicken, P., «Seducing Foreign Investors -- The Competitive Bidding Strategies of Local and Regional Agencies in the United Kingdom», in Hebbert M. – Hansen J.C. (eds.), *Unfamiliar Territory. The Reshaping of European Geography*, Gower, Aldershot, 1990.
- DII – DATAR, *France Today, Facts & Figures*, Paris, 1996.
- Direction des relations économiques extérieures (DREE), *Le CODEX*, Paris, janvier 1996.
- Donges, J. B., «Die Exportorientierung der deutschen Wirtschaft. Erfahrungen, Probleme, Perspektiven», in E. Dichtl – O. Issing (eds.), *Exportnation Deutschland*, (2nd ed.), Munich, 1992.
- DREE, «Echanges internationaux, délocalisations, emploi», *Notes Bleues*, 2 novembre 1994, Paris, 1994.
- DREE, *Les entreprises françaises dans le monde*, CFCE (Centre français du commerce extérieur), Paris, 1993.
- DREE, *Schéma simplifié du mécanisme de la provision fiscale, art. 39 octies du Code général des impôts*, Paris, février 1997.
- Economist Intelligence Unit (EIU), *European Policy Analyst*, 4th quarter, 1996.
- Erhard, L., *Deutschlands Rückkehr zum Weltmarkt*, Düsseldorf, 1954.
- EU-Regierungskonferenz, Perspektiven für die Wettbewerbsfähigkeit Europas. Bericht über das XXIX. FIW-Symposium in Innsbruck. *Wirtschaft und Wettbewerb*, vol. 46, n.4, 1996.

- EUROSTAT, *Europe in Figures*, Luxembourg, 1992.
- Falco, A. – Monizio, E., «Per una politica economica estera», *Politica internazionale*, a. 23, n. 1-2 (gennaio-aprile 1995).
- Federexport, *Consorti export in Italia 1997*, Roma, 1997.
- Federexport, *Il sostegno all'internazionalizzazione e alle esportazioni delle PMI nei principali Paesi europei*, SIPI, Roma, 1994.
- Federexport, *Il sostegno all'internazionalizzazione e alle esportazioni delle PMI nei principali paesi europei*, Rapporto realizzato da Intercorporate – Strategie e Impresa, Roma, 1994.
- Federexport, *La vocazione all'export del sistema Italia. Consorzi e Aziende a confronto*, Editore Sipi, Roma, 1994.
- Federexport, *La vocazione all'export del sistema Italia: consorzi e aziende a confronto*, SIPI, Roma, 1997.
- Fifield, P. – Lewis, K., *International Marketing Strategy*, The Chartered Institute of Marketing, London, 1995.
- Fritzsche, B. (et al.), *Subventionen – Probleme der Abgrenzung und Erfassung*, München, 1988.
- Glismann, H.H., *Wirtschaftliche Auswirkungen mengenmäßiger Importbeschränkungen*, Tübingen, 1996.
- Gomers – Caceres – Yoffie, D., *International Trade and Competition. Cases and Notes in Strategy and Management*, McGraw Hill, London, 1994.
- Gordo, E., «La apertura de los mercados internacionales y el déficit comercial español», in *Papeles de economía española*, Confederación española de Cajas de Ahorros, Madrid, 1996.
- Graham, E.M., «Foreign Direct Investment in the World Economy», in International Monetary Fund, *Staff Studies for the Economic Outlook*, International Monetary Fund, Washington, 1995.
- Gramignola, A., «La «legge Ossola»: un affare per lo Stato», *Politica internazionale*, Milano, a. 24, n. 6 (novembre-dicembre 1996).
- Gramlich, L., «Das Recht der öffentlichen Aufträge nach Abschluß der Uruguay-Runde des GATT», *Recht der Internationalen Wirtschaft*, vol. 41, n. 10, 1995.
- Grandinetti, R., «L'internazionalizzazione sommersa delle piccole imprese», *Rivista italiana di economia demografia e statistica*, vol. 47, n. 3-4 (1993).
- Großmann, H. (et al.), *Handel und Wettbewerb. Auswirkungen von Wettbewerbsbeschränkungen zwischen Unternehmen auf den internationalen Warenhandel*, (mimeo), Hamburg, 1996.
- Guellec, J., «Technologies de l'information et infosphère: le nouveau défi américain», *Revue française de géoéconomie*, juin 1997.

- Guerrieri, P., Malesani, P., Ovi, A., *Politiche della cooperazione a confronto. I modelli di Francia, Germania, Giappone e Spagna. Riflessioni per il caso italiano*, Edinindustria, Roma, 1992.
- Hacquemand, S., *Investissements étrangers en France: les organismes de promotion*, note de l'Observatoire des investissements internationaux n. 4/94, Paris, 1994.
- Hamm, W., «Forschungsstandort Deutschland», *Ordo*, 45, 1994.
- Hansen, K., «Wettbewerbspolitik und Strukturpolitik: Das Beispiel des GWB», *Wirtschaft und Wettbewerb*, vol. 39, n.5, 1989.
- Harhoff, D., *R&D Spillovers, Technological Proximity, and Productivity Growth. Evidence from German Panel Data*, (mimeo), Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim, February 1996.
- Härtel, H. (et al.), *Grenzüberschreitende Produktion und Strukturwandel. Globalisierung der deutschen Wirtschaft*, Baden-Baden, 1996, 1997.
- Härtel, H. (et al.), *Entwicklung des sektoralen Strukturwandels in Deutschland*, Strukturbericht, Hamburg, July 1996.
- Hatem, F. – Tordjman, J. D., *La France face à l'investissement international*, Economica, Paris, 1995.
- Hatem, F., *Les politiques d'attractivité en Europe*, note de l'Observatoire des investissements internationaux n. 12/93, Paris, 1994.
- Hauser, H. – Schanz, K.-U., *Das neue GATT*, (2nd ed.), Munich, Vienna, 1995.
- Hilpert, H.G.(et al.), *Wirtschafts- und Technologiepolitik und ihre Auswirkung auf den internationalen Wettbewerb. Das Beispiel der Halbleiterindustrie*, Berlin, Munich, 1994.
- Hölzler, H., – Braun, W.D., «Antitrust Control over «Pure» Export Cartels. The New German Approach», *The Antitrust Bulletin*, 27, 1982.
- Hummel, M. (et al.), *Strukturbericht 1995*, Munich, 1995.
- ICE – Istituto nazionale per il Commercio Estero, *Analisi dell'offerta di servizi per l'internazionalizzazione. Italia. I soggetti censiti che offrono servizi*, Roma, 9 ottobre 1996a.
- ICE, *Piano strategico per la riorganizzazione ed il rilancio dell'I.C.E. : 1996-1999*, ICE, Roma, 1996.
- ICE – BERS, *Project Financing. Gli strumenti e le procedure della BERS per investire in Est Europa*, Atti del Convegno, Milano, 24 gennaio 1997.
- ICE – Coordinamento rete estera, *Servizi pubblici per l'integrazione mondiale dell'impresa*, ICE, Roma, 1995.
- ICE – Direzione Formazione, *Breve Profilo dell'attività di formazione dell'Istituto Nazionale per il Commercio Estero*, ICE, Roma, 1997.
- ICE – Direzione Formazione, *Ricerca sul nuovo profilo professionale per l'internazionalizzazione dell'economia italiana*, ICE, Roma, 1995.

- ICE – Direzione Marketing-Marketing Strategico, *Analisi dell'offerta di servizi per l'internazionalizzazione – Italia: i soggetti censiti che offrono servizi elencati per regione in ordine alfabetico*, ICE, Roma, 1996.
- ICE – Direzione Marketing-Marketing Strategico, *Analisi dell'offerta di servizi per l'internazionalizzazione – Enti esteri che si occupano di internazionalizzazione elencati per paese in ordine alfabetico*, ICE, Roma, 1996.
- ICE, Centro Europa ricerche (CER), *Rapporto sulla politica economica estera dell'Italia*, ICE, Roma, 1988.
- ICE, *Programma delle attività promozionali 1996*, ICE, Roma, 1996.
- ICE, *Rapporto sul commercio estero 1995*, ICE, Roma, 1996.
- ICE, *Rapporto sul commercio estero*, Roma, 1996b.
- ICE, *Relazione sull'attività, esercizio 1995*, ICE, Roma, 1996.
- ICE, *Ricerca sul nuovo profilo professionale per l'internazionalizzazione dell'economia italiana*, Roma, 1995b.
- ICE, *Servizi pubblici per l'integrazione mondiale dell'impresa*, Roma, 1995a.
- ICE, Settore Cooperazione, *Programma Promozionale 1997-98*, Roma, 1997.
- ICE, *Strumenti finanziari nazionali ed internazionali per le joint ventures nei paesi a diverso livello di sviluppo*, ICE, Roma, 1^a e 2^a ed., 1995, 1996.
- ICE, Ufficio Collaborazione Industriale *Co-operation Department*, ICE, Roma, 1996
- ICEX - Instituto de Comercio Exterior, *Expansión Comercial*, vari numeri.
- ICEX, memoria di vari anni.
- Il Sole 24ore, *Investire in Italia e all'estero: finanziamenti e agevolazioni*, Atti del convegno, Milano, Padova, Roma, Bari, febbraio 1997.
- Il Sole 24ore, *Piccole e medie imprese, Guida al finanziamento agevolato* (n.1 Internazionalizzazione ed export, n. 2 Ricerca e sviluppo, n. 3 Le agevolazioni all'impresa, n. 4 I nuovi incentivi), ottobre – novembre 1995.
- Infelise, L., *La formazione in impresa: nuove frontiere in Europa*, Franco Angeli, Milano, 1994.
- Institut für Wirtschaftsforschung (HWWA), Institut für Weltwirtschaft (IfW) and National Research Council (NRC), *Conflict and Cooperation in National Competition for High-Technology Industry*, Washington, D.C., 1996.
- Instituto de Crédito Oficial (ICO), memoria di vari anni.
- International Trade Center UNCTAD/GATT, *Profiles of Trade Promotion Organization*, ITC, Geneva, 1994.
- Internationale Kartellkonferenz, *Wettbewerbs- und Industriepolitik in West und Ost. Vorfahrt für den Markt?*, Dokumentation einer Veranstaltung des Bundeskartellamtes, Berlin, 1995.

- ISFOL, *Rapporto annuale*, Milano, 1995a.
- Istituto di Ricerca e Programmazione Economica e Territoriale della Toscana (IRPET), *L'internazionalizzazione del processo produttivo nei sistemi locali di piccola impresa in Toscana*, a cura di Cavalieri A., Franco Angeli, Milano, 1995.
- Istituto per la Formazione Professionale dei Lavoratori (ISFOL), *La formazione continua in Italia*, Franco Angeli, Milano, 1995b.
- ISVE, *Il Mezzogiorno nel processo di internazionalizzazione*, Il Sole 24 Ore Libri, Milano, 1993.
- Iwami, T. – Sato, K., «The Internationalization of the Yen: With an Emphasis on East Asia», *International Journal of Social Economics*, vol.23, n.10/11, 1996.
- Japan External Trade Organization (JETRO), *White Paper on FDI*, various issues.
- Joieux, M., *Evolutions souhaitables du système français d'appui au commerce extérieur*, Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris, Paris, juin 1995.
- Jun, K. W. – Singh, H., «The Determinants of Foreign Direct Investment: New Empirical Evidence», *Transnational corporations*, vol. 5, n. 2, (August 1996).
- Jungnickel, R., «Globalisation: Exodus of German Industry», *Intereconomics*, vol. 31, n. 4 (July-August 1996).
- Jungnickel, R., – Koopmann, G., *Investment Incentives. Costs, Benefits and Implications for Policy*, (mimeo), Hamburg, May 1996.
- Kantzenbach, E. – Pfister, M., «National Approaches to Technology Policy in a Globalizing World Economy. The Case of Germany and the European Union», in G. Koopmann – H.-E. Scharrer (eds.), *The Economics of High-Technology Competition and Cooperation in Global Markets*, Baden-Baden, 1996.
- Kinne, K., *Nationale Zusammenschlußkontrolle und internationale Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen*, (mimeo), Hamburg, 1996.
- Klepper, G., «Industrial Policy in the Transport Aircraft Industry», in P. Krugman – A. Smith (eds.), *Empirical Studies of Strategic Trade Policy*, Chicago, 1994.
- Koopmann, G.(et al.), *Industrial and Trade Policy in Germany*, mimeo, Hamburg, February 1997.
- Kopka, R., «Trade promotion in Germany: the BfAI», *International Trade Forum*, n. 3, 1995.
- Kosai, Y., «The Politics of Economic Management», in Yamamura K. and Yasuba Y. (eds.), *The Political Economy of Japan*, vol. 1, The Domestic Transformation, Stanford University Press, Stanford CA, 1987.
- Kreditanstalt für Wiederaufbau, *Annual Report 1995*, Francoforte, 1996.
- Kudrle, R.T., «Canada's Foreign Investment Review Agency and United States Direct Investment in Canada», *Transnational Corporations*, vol. 4, n. 2 (August 1995).

- Lazzarini, G., *Le fonti di informazione per le imprese nell'Europa integrata del '92. Guida monografica*, De Lillo Editore, Milano, ottobre 1990.
- Le Moniteur de Commerce International (Le Moci), *PME, votre strategie de croissance, c'est l'export*, Inchiesta – Autori vari, Paris, 30 mai 1996.
- Longhi, D., «La riforma dell'ordinamento camerale», *Impresa e Stato*, n.25 (marzo 1994).
- Lorot, P., «De la géopolitique à la géoéconomie», *Revue française de géoéconomie*, mars 1997.
- Louergue, G., *Les nouvelles tendances de l'investissement international*, note de l'Observatoire des investissements internationaux n. 2/94, Paris, 1994.
- Mac Pherson, T., «Le camere italiane nel sistema europeo», *Impresa e Stato*, n. 25, marzo 1994.
- Mariotti, S. – Piscitello, L., «Information Costs and Location of FDIs within the Host Country: Empirical Evidence from Italy», *Journal of International Business Studies*, vol. 26, n. 2, 1994.
- Martín, C. – Velázquez, J., «Una estimación de la presencia de capital extranjero en la economía española y de algunas de sus consecuencias» in *Papeles de economía española*, Confederación española de Cajas de Ahorros, Madrid, 1996.
- Martín, C., – Velázquez J., «Factores determinantes de la inversión directa In los países de la OCDE: una especial referencia a España», in *Papeles de economía española*, Confederación española de Cajas de Ahorros, Madrid, 1996.
- Mathieu, E. – Chanut, J. M., «L'investissement étranger dans l'industrie française: effet favorable sur la balance commerciale», *Les 4 pages du Sessi*, n. 35 (juin 1994).
- M.A.X.I. Data Consortium, *Guida pratica all'Export – Import*, supplemento a Il Mondo, giugno 1995.
- McKinsey Global Institute, *Manufacturing productivity*, McKinsey Global Institute, Washington, D.C., 1993.
- Mediocredito Centrale, *Esportazioni a pagamento differito. Elementi per la relazione semestrale, I semestre 1996*, Roma, 1996.
- Mediocredito Centrale, *Esportazioni a pagamento differito. Elementi per la relazione semestrale, II semestre 1996*, Roma, 1997.
- Mediocredito Centrale, *Esportazioni a pagamento differito. Elementi per la relazione semestrale, I semestre 1997*, Roma, 1997.
- Mediocredito Centrale – Osservatorio per le piccole e medie imprese, *Innovazione tecnologica, internazionalizzazione e finanza d'impresa, Atti del Convegno*, Roma, 8 maggio 1996.
- Mediocredito Centrale – Servizio Crediti estero – Ufficio Imprese miste e investimenti esteri, *Crediti agevolati per partecipazioni italiane in joint ventures: legge 100/90 e Legge 19/91*, Mediocredito Centrale, Roma, 1995.

- Mediocredito Centrale, *Circolare n.114 «Agevolazioni Estero», Regolamento per la concessione dell'agevolazione sulle operazioni di credito all'esportazione ai sensi della L.227/77*, Roma, maggio 1997.
- Mediocredito Centrale, *Internazionalizzazione dei mercati, finanza e strumenti di sostegno*, Intervento di G. Imperatori n.10, Roma, 1996.
- Mediocredito Centrale, *Mediocredito Centrale – Confidi: confrontarsi per collaborare*, intervento di G. Imperatori, Materiale del Convegno, Roma, maggio 1996.
- Mediocredito Centrale, *Un progetto per l'Europa, interventi statali a sostegno delle esportazioni, diverse modalità stessi obiettivi*, Roma, 18 dicembre 1996.
- Michaelowa, K., *Who Determines the Amount of Tied Aid: a Public-Choice Approach*, HWWA, Hamburg, 1996, HWWA-Diskussionspapier Nr. 40.
- Ministère de l'économie Direction de la Prévision, *La compétitivité de la fiscalité française en matière d'investissements internationaux*, Paris, mars 1993.
- Ministerio de Economía y Hacienda, *Anuarios estadísticos de Comercio Exterior*, vari anni.
- Ministerio de Economía y Hacienda, *Boletines Económicos de Información Comercial Española*, vari numeri.
- Ministerio de Economía y Hacienda, *Información Comercial Española*, vari numeri.
- Ministerio de Economía y Hacienda, *Plan de Fomento de la Exportación*, 1987.
- Ministero degli Affari esteri, *Revisione organizzativa del M.A.E. e Regolamento concernente l'individuazione degli uffici di livello dirigenziale generale dell'Amministrazione centrale del Ministero degli Affari esteri e delle relative funzioni*, Ministero degli Affari esteri, Roma, 24 giugno 1996.
- Ministry of International Trade and Industry (MITI), Export-Import Insurance Division, *Trade and Investment Insurance in Japan, Guide*, MITI, Tokyo, 1996.
- MITI, *White Paper of the International Trade 1996*.
- MITI, Export-Import Insurance Division, *Trade and Investment Insurance in Japan in 1995*, MITI, Tokyo, 1996.
- MITI, *MITI Handbook 1997*.
- Molero, J., «Inversiones directas del exterior y transformación de la estructura productiva», *Economistas*, n. 66-67, (1995).
- Monopolkommission, *Wettbewerbspolitik im Zeichen des Umbruchs. Elfte Hauptgutachten*. Bundestagsdrucksache 13/5309, Bonn, 1996.
- Monopolkommission, *Wettbewerbspolitik oder Industriepolitik. Neuntes Hauptgutachten 1990/91*, Baden-Baden, 1992.
- Monopolkommission, *Zusammenschlußvorhaben der Daimler-Benz AG mit der Messerschmitt-Bölkow-Blohm GmbH*, Baden-Baden, 1989, Sondergutachten 18.

- Monopolkommission, *Zusammenschlußvorhaben der Vereinigte Elektrizitätswerke Westfalen AG mit der Société Nouvelle Sidéchar S.A. (Ruhrkohle AG)*, Baden-Baden, 1986, Sondergutachten 16.
- Montesi, C., «Il programma regionale unitario delle attività di promozione all'export nel 1993 in Umbria», *Economia Pubblica*, n.3, Milano, 1997.
- Mucchielli, J.-L., «Déterminants de la localisation des firmes multinationales», *Revue économique*, juin 1992.
- Nagao, S., «Japan's International Negotiations and Domestic Politics Concerning the Partial Liberalization of the Rice Import» (in Japanese), *Kokusaimondai*, n. 410 (May 1994).
- National Science Board (NSB), *Science & Engineering Indicators 1996*, NSB, Washington, DC, 1996.
- Neven, D., – Seabright, P., «European Industrial Policy. The Airbus Case», *Economic Policy. A European Forum*, vol. 10, n.21, 1995.
- Niedecken, D., «Come avvalersi di una rete di know-how internazionale. Le Camere di Commercio tedesche all'estero sono partner delle imprese», *Edizione speciale per i 75 anni della Camera di Commercio italo-germanica*, Milano, 30 gennaio 1997.
- Nunnenkamp, P., «Die deutsche Wirtschaft im internationalen Wettbewerb. Standortschwächen und wirtschaftliche Herausforderungen», *Konjunkturpolitik*, vol. 42, n.4, 1996.
- Ò Malley, E., «Multinational versus Indigenous Industry in the Republic of Ireland», in Hebbert M. – Hansen J.C. (eds.), *Unfamiliar Territory. The Reshaping of European Geography*, Gower, Aldershot, 1990.
- Organizzazione di Cooperazione e di Sviluppo Economico (OCSE), *Les effets des investissements étrangers sur les économies intérieures des pays de l'OCDE*, Paris, 1993.
- OCSE, *Export Credit Financing Systems in OECD member and non-Member countries*, OECD, Paris, 1995.
- OCSE, *Antitrust and market access. The Scope and Coverage of Competition Laws and Implications for Trade*, OECD, Paris, 1996a.
- OCSE, DAC, *Development Co-operation Review Series, Germany*, OECD, Paris, 1995.
- OCSE, Development Assistance Committee, *Development Co-operation, Report 1995*, OECD, Paris, 1995.
- OCSE, *Economic Survey of Japan*, various issues.
- OCSE, *Globalisation of Industry. Overview and Sector Reports*, OECD, Paris, 1996c.
- OCSE, *Internationalisation of higher education*, Centre for Educational Research and Innovation, Parigi, 1996.
- OCSE, *OECD Economic Surveys. Germany 1996*, OECD, Paris, 1996b.

- Office of Technology Assessment U.S. Congress (OTA), *Multinationals and the U.S. Technology Base*, Final Report of the Multinationals Project, OTA, Washington, September 1994.
- Olson, M., *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of groups*. Cambridge (Mass.), 1965.
- Olson, M., *The rise and decline of nations*. New Haven, 1982.
- Palmerini, L. *Commercio Estero, Come cambia la legislazione sull'export, l'ora del bisturi*, *Mondo Economico*, a. 52 (24 febbraio 1997).
- Paniccia, I., «La politica di promozione degli investimenti esteri nel Regno Unito. Obiettivi, strumenti e organizzazione», *Quaderni di ricerca Business International*, giugno 1994.
- Paqué, K. (et al.), *Challenges Ahead. Long-Term Perspectives of the German Economy*, Kiel, 1993, Kiel Discussion Papers 202/203.
- Peters, H.R., *Sektorale Strukturpolitik*, (2nd ed.), Munich, Vienna, 1996.
- Pfähler, W., – Bönte, W., «F&E-Spillover und staatliche F&E-Politik. Zur theoretischen und empirischen Fundierung der F&E-Politik in Deutschland», in J. Kruse – O.G. Mayer (eds.), *Aktuelle Probleme der Wettbewerbs- und Wirtschaftspolitik* (Festschrift für Erhard Kantzenbach), Baden-Baden, 1996.
- Piscitello, L., «L'attrazione dell'IDE in Europa: strutture e politiche», in Cominotti R. – Mariotti S. (a cura di), *Italia multinazionale 1996*, Franco Angeli, Milano, 1997.
- Piscitello, L., «Strutture e politiche di attrazione degli investimenti esteri. Analisi delle principali esperienze europee», *Quaderni di Ricerca Business International*, 1994.
- Politecnico di Torino, Scuola di specializzazione in «Tecnologia, architettura e città nei paesi in via di sviluppo» *Strumenti finanziari per la cooperazione economica tra piccole e medie imprese italiane e dei paesi in via di sviluppo*, Torino 1993.
- Porter, M.E., *Competition in Global Industries*, Boston, 1986.
- Porter, M.E., *The Competitive Advantage of Nations*, Mc Millan, London, Basingstoke, 1990.
- Price, D.M., «The Benefits of a Multilateral Agreement on Investment», *Economic Perspectives, An Electronic Journal of the U.S. Information Agency*, vol. 2, n. 2, April 1997.
- Putnam, R.D., – Henning, C.R., «The Bonn Summit of 1978: a Case Study in Coordination», in R.N. Cooper (et al.), *Can Nations Agree? Issues in International Economic Cooperation*, Washington, 1989.
- Reilly, T., «The Harmonization of Standards in the European Union and the Impact on U.S. Businesses», *Business Horizons*, vol. 18, n.2, 1995.
- Relazione iniziale del Disegno di Legge di iniziativa del Ministro dell'Industria, Senato della Repubblica, XIII legislatura, n. 2071, 31 gennaio 1997.

- Ruiz Ligeró, A., «La internacionalización de la empresa española», *Economistas*, n. 62, (1994).
- SACE – Sezione Speciale per l'Assicurazione del Credito all'Esportazione, *Al servizio degli esportatori, Guida*, SACE, Roma, 1996.
- SACE, *Outline of the Italian export credit system*, SACE, Roma, 1996.
- SACE, *Rapporto annuale 1995*, SACE, Roma, 1996.
- SACE, *Relazione al Ministro del Tesoro sull'attività della SACE nel primo semestre 1995*, SACE, Roma, 1995.
- SACE, *Relazione al Ministro del Tesoro sull'attività della SACE nel secondo semestre 1995*, SACE, Roma, 1996.
- SACE, *Relazione al Ministro del Tesoro sull'attività della SACE nel primo semestre 1996*, SACE, Roma, 1996.
- SACE, *Relazione al Ministro del Tesoro sull'attività della SACE nel secondo semestre 1996*, SACE, Roma, 1997.
- SACE, *Situazione paesi*, SACE, Roma, 1996.
- Sadler, Ph., *Progettare l'organizzazione. Le basi dell'eccellenza*, 1995.
- Safarian, A.E., *Multinational Enterprise and Public Policy. A Study for the industrial Countries*, Edward Elgar, Aldershot, 1993.
- Sato, H., *The U.S.-Japan Economic Conflicts 1945-1990* (in Japanese), Heibonsha, Tokyo, 1991.
- Seitz, K., *Die japanisch-amerikanische Herausforderung. Deutschlands Hochtechnologie-Industrien kämpfen ums Überleben*, Munich, 1990.
- Sekiguchi, S., «The Structural Impediments Initiative and Recent Japan-U.S. Relations», in P. Gourevitch – P. Guerrieri (eds.), *New Challenges to International Cooperation*, University of California, San Diego, 1993.
- Sénat, *Rapport sur les délocalisations hors du territoire national des activités industrielles et de services*, extenseur Arthuis J., Journal officiel n. 337/93, 1993.
- Senato della Repubblica, XIII legislatura, Bollettino delle giunte delle Commissioni, Terza Commissione (Affari Esteri), *Audizione del Segretario Generale del Ministero Affari Esteri, amb. Boris Biancheri Chiappori, sugli strumenti della politica estera italiana*, (seduta di martedì 24 e mercoledì 25 settembre 1996).
- Senato della Repubblica, XIII legislatura, Testo degli articoli approvati in sede redigente dalla 10^a Commissione permanente (Industria) per i Disegni di legge: *Riforma dell'Istituto Nazionale per il Commercio Estero (ICE) (n. 328), Disposizioni sull'internazionalizzazione delle imprese italiane e riforma dell'Istituto Nazionale per il Commercio Estero (n. 461)*.
- Senn, L., *I servizi reali alle imprese e le Camere di Commercio nel quadro della riforma*, *Impresa e Stato*, n. 25, marzo 1994.

- Shirlow, P., «Transnational Corporations in the Republic of Ireland and the Illusion of Economic Well-being», *Regional Studies*, vol. 29, n. 7, 1995.
- Sicca, L., *L'internazionalizzazione delle imprese. Undici casi italiani*, FORMEZ, Edizioni Scientifiche Italiane, gennaio 1994.
- Silvestrelli, S. e Gregori, G. L., «Il ruolo delle imprese industriali e dell'operatore pubblico nel promuovere l'internazionalizzazione dell'imprenditorialità», *Piccola Impresa/Small Business*, n. 2/1994, (maggio-agosto 1994).
- Small and Medium Enterprise Agency, *White Paper of the SMEs 1996*.
- Società Italiana per le imprese Miste all'Estero (SIMEST), *Informativa per le partecipazioni proposte alla Simest*, Roma, 1995.
- Starbatty, J., «Regionale Akzente in der globalen Außenhandelspolitik. Südostasien im deutschen Handelskonzept», in R. Biskup (ed.), *Globalisierung und Wettbewerb*, Bern (etc.), 1996.
- Statistisches Bundesamt, *Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen*, Fachserie 18, Reihe 1.3 (various years).
- Stephens, M., «Setting up an export credit insurance agency», *International Trade Forum* (ITC UNCTAD/GATT) n. 3/1996.
- Tendenze Internazionali, *Strumenti di conoscenza: Unione Europea: Il Centro per lo Sviluppo industriale (CSI)* p.4 e 5, supplemento de «L'imprenditore», Roma, n. 11, 1996.
- Toma, G., «PMI: investire (con fiducia) nella cooperazione», *Commercio internazionale* n. 21/1995 (1995).
- Triulzi, U., «Il ruolo dei servizi di assistenza e promozione delle esportazioni in Italia e nei principali Paesi partners», *Diritto ed economia*, n.1 (gennaio-aprile 1989).
- Triulzi, U., «La promozione delle esportazioni», in ICE – CER (Centro Europa Ricerche), *Rapporto sulla politica economica estera dell'Italia*, Roma, 1988.
- Triulzi, U., «Le Regioni di fronte all'internazionalizzazione delle imprese e dei mercati: la promozione delle esportazioni», *Studi e informazioni*, a. 5, n. 11, 1992.
- Tuchtfeldt, E., «Exportförderung in der Marktwirtschaft», in D. Aldrup et al. (eds.), *Weltwirtschaft und regionale Wirtschaftspolitik. Strukturprobleme der achtziger Jahre*. Göttingen, 1984.
- Unioncamere, Istituto Guglielmo Tagliacarne, *Rapporto sull'impresa e sulle economie locali 1996*, Roma 1996.
- Unioncamere, *Nuove politiche per le imprese in Europa*, Unioncamere, Roma, 1993.
- Unioncamere, *Rapporto sul sistema camerale 1996*, cap.1,8, Roma, 1996.
- U.S. Department of Commerce, «U.S. Direct Investment Abroad», *1982 Benchmark Survey data*, U.S. Department of Commerce, Washington, 1985.

- U.S. Department of Commerce, «U.S. Direct Investment Abroad: Detail for Historical-Cost Position and Related Capital and Income Flows, 1994», *Survey of Current Business*, vol. 95, n.8, 1995.
- von Hayek, F.A., «Die Anmaßung von Wissen», *Ordo*, 26, 1975.
- Walker, A. G., *International Trade Procedures and Management*, Butterworth Heine-
mann, 4th ed., 1995.
- Weiss, F.D. (et al.), *Trade policy in West Germany*, Tübingen, 1988.
- Wells, L.T. – Wint, A.G., *Marketing a Country. Promotion as a Tool for Attracting Fo-
reign Investment*, International Finance Corporation, Washington, 1990.
- Willms, M., «Strukturpolitik», in H. Bender et al. (eds.), *Vahlens Kompendium der
Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik*, vol.2, Munich, 1992.
- Wins, P. – Jayet, H., «Comment les entreprises se localisent-elles?», *Rapport d'étude
au Commissariat Général du Plan*, Paris, octobre 1992.
- Wint, A.G., «Promoting Transnational Investment: Organising to Service Approved In-
vestors», *Transnational Corporations*, vol. 2, n. 1 (February 1993).
- World Bank, *World Development Report 1995*, Washington, 1996.
- World Trade Organisation, *Annual report 1996*, Geneva, 1997.
- Young, S. – Hood, N. – Peters, E., «Multinational Enterprises and Regional Economic
Development», *Regional Studies*, vol. 28, n. 7, 1994.
- Zamora, J.A. – Hernando, J.M., «La exportación y su adaptación al comercio mun-
dial», *Economistas*, n. 62, (1994).
- Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), *Innovationsverhalten der deut-
schen Wirtschaft. Ergebnisse der Innovationserhebung 1993*, ZEW, Mannheim,
1994.



Fotocomposizione, stampa e allestimento
NOVA OFFICINA POLIGRAFICA LAZIALE s.r.l.
00156 Roma - Via Roccagiovine, 257
Tel. 4111525 - 4111697 (fax)

Finito di stampare nel mese di gennaio 1998

