

Giuseppe Sacco

LE PARTECIPAZIONI STATALI NEL QUADRO DI UNA STRATEGIA
DI COLLABORAZIONE INDUSTRIALE CON I PAESI IN VIA DI SVILUPPO

Roma, giugno 1979

1. Le Pp.Ss tra politica pubblica e interessi aziendali alla cooperazione industriale.

In una società in cui tutti i gruppi sociali possono far sentire la propria voce, e in cui l'interesse collettivo è sempre percepito come una mediazione tra interessi contrastanti di gruppi diversi, la politica di cooperazione con i PVS può esistere e svilupparsi solo se i suoi obiettivi e le sue strategie sono tali da suscitare il consenso di quelle sezioni della pubblica opinione che a tali problemi sono interessati (sia per interesse economico, come nel caso di operatori sui mercati esteri, che per interesse culturale come nel caso degli studiosi di economia dello sviluppo, che - soprattutto - per impegno etico-politico, come nel caso di non poche organizzazioni spontanee). Analogamente, la politica di cooperazione allo sviluppo del Terzo Mondo può esistere, durare e svilupparsi solo se il suo impatto indiretto, quello interno alla società italiana, non è tale da suscitare, risvegliare, o coalizzare interessi economici e politici contrari al tipo di sviluppo che essa contribuisce a determinare nel Terzo Mondo. Che sia, in altri termini, la nobiltà delle motivazioni ideali che sono alla base di una strategia della cooperazione, essa potrà difficilmente durare se le sue conseguenze su precisi interessi interni alla società sono - o anche appaiono - negative.

Ciò vale per la politica pubblica, ma in una certa misura anche per il comportamento delle decisioni delle aziende based nei paesi avanzati. Se poi l'azienda è di proprietà pubblica, è chiaro che essa non solo sarà particolarmente esposta alla critica qualora il suo atteggiamento appaia troppo "disponibile" al trasferimento nei PVS di tecnologie su cui si fonda-

no, nel paese-base, attività produttive di qualche rilievo.

Di fronte, da un lato, alle occasioni offerte dalla domanda del Terzo Mondo di importare tecnologie e investimenti, e, dall'altro, alle necessità aziendali di trasferire in paesi dalla diversa dotazione dei fattori produttivi talune produzioni, o parti di processi, le Pp.Ss. si trovano in una posizione particolarmente delicata. Ad accrescere le difficoltà di tale situazione c'è poi il fatto che le Pp.Ss. si sono sviluppate in un periodo in cui prevalevano, non solo in Italia le tendenze all'autosufficienza economica. E anche se il piano Sinigaglia era fondato sull'idea che l'acciaio italiano potesse essere competitivo, l'obiettivo restava nondimeno quello della sostituzione delle importazioni. Analogamente, pur se in condizioni completamente diverse, il nazionalismo economico impregna fortemente tutta la storia dell'Agip, prima, e dell'Eni, poi. Anche se oggi le Pp.Ss. sono in primo piano nel trasferimento di tecnologie e nella cessione di servizi di ingegneria ai paesi del Terzo Mondo, in particolare nel campo delle opere pubbliche, risulta tuttavia, almeno di primo acchito, difficile supporre che le Pp.Ss. possano svolgere - nel campo industriale - una funzione trainante nel processo di trasferimento di tecnologie (e, in qualche caso, di capitali) verso i PVS, almeno in quei casi in cui la cessione si verifica nei comparti e ai livelli di sofisticazione in cui l'Italia è presente ed esportatrice. Le Pp.Ss. possono però trovare un loro inserimento attivo, còsono con le loro caratteristiche, e con il ruolo che la società da essa si attende, nel quadro di una più ampia politica pubblica della cooperazione industriale.

2. Il contesto internazionale della politica pubblica.

La linea ispiratrice della politica italiana di cooperazione industriale con i PVS va ricercata nella difficile situazione in cui il sistema industriale italiano viene oggi a trovarsi in un contesto mondiale contrassegnato da una incipiente trasformazione della divisione internazionale del lavoro industriale, e da un profondo mutamento del modo in cui il Terzo Mondo concepisce le sue strategie di industrializzazione. Questi due fenomeni sono, com'è ovvio, tra loro strettamente collegati, entrambi sembrano spingere ad un indebolimento della posizione dell'Italia nel sistema industriale internazionale.

Già negli anni precedenti gli eventi militari del 1973-74, e i disordini politici ed economici che ad essi hanno fatto seguito, il commercio mondiale mostrava i sintomi di una emergente pressione commerciale proveniente dai PVS, proprio nel campo dei prodotti manifatturati. Anche se la quota proveniente dai PVS sul totale delle esportazioni manifatturiere mondiali resta molto ridotta, l'evoluzione degli ultimi anni non lascia dubbi sulle tendenze di lungo periodo del fenomeno. (1)

(1) Vedasi, a questo proposito: Giuseppe SACCO, Sulla divisione internazionale del lavoro, in "Politica ed economia", n. 5, 1978.

<u>1972</u>	<u>1973</u>	<u>1974</u>	<u>1975</u>	<u>1976</u>
6,52%	7,84%	7,99%	7,18%	7,63%

Ciò contrasta con il decennio precedente, in cui le importazioni nei paesi industriali dell'Occidente di prodotti manufatturati o semimanufatturati provenienti dai PVS erano aumentate ad un tasso medio annuo notevole (9%) ma nettamente inferiore al tasso di incremento totale delle importazioni di questi paesi (14,3%); la quota proveniente dai PVS era andata quindi progressivamente restringendosi. Ma nel 1972 la tendenza si inverte.

Queste trasformazioni, se si osserva la composizione merceologica delle esportazioni manifatturiere dei PVS, appaiono più inquietanti per l'Italia che non per gli altri paesi del gruppo OCSE. Sul totale delle importazioni dei paesi industrializzati ad economia di mercato (PIEM), nel 1976 i PVS fornivano il 37,2% nel settore dell'abbigliamento, il 38,4% dei prodotti della raffinazione del petrolio, il 22,1% del cuoio e calzature; tutti settori che occupano posizioni importanti nelle esportazioni dell'Italia.

Questi cambiamenti nella divisione internazionale del lavoro industriale sono direttamente collegati all'altro elemento di novità che caratterizza il nuovo contesto internazionale: il modello "guidato dalle esportazioni", secondo il quale un crescente numero di paesi del Terzo Mondo concepisce la sua strategia di industrializzazione.

L'idea di uno sviluppo "guidato dalle esportazioni" rappresenta una rottura importante con le convinzioni che hanno prevalso dalla fine della seconda guerra mondiale in poi, e che hanno portato a stretti controlli delle importazioni e, in minor misura, delle esportazioni dei PVS. Negli anni '50, due economisti sudamericani, Hans Singer e Raul Prebisch, avevano sviluppato la tesi secondo la quale i PVS non avevano ottenuto nulla o quasi dall'inserimento nei mercati mondiali, e soprattutto non avevano ottenuto nessun concreto avvio del processo di industrializzazione; c'erano anzi seri indizi - secondo Singer e Prebisch - per ipotizzare che il commercio internazionale avesse addirittura rallentato l'industrializzazione, deviando risorse verso altre attività. I PVS, condannati quindi - se inseriti nel libero mercato - a restare produttori di beni primari, apparivano per di più intrappolati in una sistematica tendenza al declino dei prezzi relativi alle materie prime nei confronti dei prodotti manufatturati.

Questo pessimismo sulla possibilità per i PVS di espandere le esportazioni, aveva portato - sino alla metà degli anni '60 - a chiusure protezionistiche in tutti o quasi i PVS, con risultati pesantemente negativi, specie in Argentina, India, Ghana, etc. Nella seconda metà degli anni '60, invece, i tentativi di liberalizzazione si moltiplicano. La Corea del Sud, Singapore, Taivan (e naturalmente Hong Kong) creano una libertà di esportazione praticamente senza limiti, e riescono ad espandere rapidamente le loro esportazioni. Molti altri paesi, su questa stessa strada, ottengono risultati meno spettacolari (Brasile, Messico) ma tuttavia molto significa-

tivi. All'inizio degli anni '70, la prova sembra acquisita dalla superiorità del modello di sviluppo "export-oriented" su quello fondato sulla "import-substitution", anche se appare evidente che la liberalizzazione degli scambi e l'abbattimento delle barriere protezionistiche non potranno riprodurre dappertutto i "miracoli" realizzati nei quattro paesi del sud-est asiatico. E' chiaro, infatti, che esistono limiti alla capacità di assorbimento dei mercati, e alla velocità delle trasformazioni del sistema produttivo dei paesi di più antica industrializzazione, per far posto ai nuovi venuti; ma ciò non significa che i PVS torneranno a politiche di industrializzazione orientate solo sul mercato interno.

3. Il rapporto con la politica industriale italiana

A partire dalla seconda metà degli anni '60, quindi, i PVS compiono in maniera sempre più evidente scelte analoghe a quelle fatte nel dopoguerra dal Giappone e - in modo ancora più netto - dall'Italia, nonché da paesi europei ^è semi-arretrati come la Spagna pochissimi anni dopo. Si tratta di una scelta che ha caratterizzato le politiche economiche di paesi che per un ventennio e più hanno detenuto il primato dei tassi di sviluppo, e in particolare di crescita del sistema industriale. Non può quindi sorprendere che negli ambienti della Banca mondiale, e in generale tra gli economisti dello sviluppo si sia guardato ai "miracoli economici" italiano, giapponese e spagnolo come a modelli da cui forse i paesi del Terzo Mondo avrebbero potuto trarre ispirazione per soddisfare la loro sinora frustrata ambizione allo sviluppo e all'industrializzazione. L'elaborazione teorica, condotta in particolare dall'economista Bela Balassa, procede in realtà in parallelo con un certo numero di esperienze pratiche di sviluppo "trascinato dalle esportazioni": esperienze il cui successo sembra confermare la giustezza delle elaborazioni teoriche ispirate ai "miracoli" post-bellici.

Il sostanziale parallelismo delle scelte compiute dall'Italia nello scorso quarto di secolo e degli orientamenti di un numero sempre più largo di PVS fa sì che, nonostante il "divario" di parecchi anni che separa le prime dai secondi (anni che non si può però dire l'Italia abbia messo a frutto per far compiere al sistema economico quel "salto di qualità" che si è invece verificato in Giappone nell'ultimo

decennio), la crescente pressione commerciale dei paesi di nuova industrializzazione sui mercati di una serie di prodotti "tipici" del commercio estero del nostro paese appaia, in una prospettiva di medio termine, abbastanza preoccupante. Una politica di cooperazione con i paesi del Terzo Mondo, che tenda in particolare a renderne più facile e rapido lo sviluppo industriale, non può trascurare questo elemento. Se tale politica deve mantenere la sua validità per un numero di anni sufficiente a che ne sortiscano effetti concreti di sviluppo e di industrializzazione per i PVS, è anzi necessario valutare non solo quale sia la minaccia attualmente rappresentata dai Nuovi Concorrenti per il nostro sistema industriale, ma come tale minaccia andrà concretandosi in futuro. Perché una politica di cooperazione allo sviluppo industriale possa sopravvivere all'evolversi della realtà sociale e politica interna all'Italia, è bene che essa sia concepita tenendo presente sin da ora quali saranno, o potranno essere gli interessi economici e le forze sociali interne chiaramente danneggiate, nei prossimi anni, dallo sviluppo industriale del Terzo Mondo. Una semplice estrapolazione agli anni futuri delle situazioni attuali non è infatti ragionevolmente accettabile.

Se infatti si guarda ai dati degli ultimi anni, l'Italia sembra guadagnare posizioni sui mercati esteri che maggiormente la interessano: quelli del blocco OCSE. Su tali mercati, infatti, tra il 1963 ed il 1977 quote crescenti vengono conquistate non solo dai paesi in via di industrializzazione (Hong Kong, Corea del Sud, Singapore, Taiwan, Brasile, Messico, Jugoslavia, Grecia, Turchia, Portogallo e Spagna)

ma anche da Giappone ed Italia. Si veda la seguente tavola (27).

Tab. 27 - VARIAZIONI NELLE QUOTE PERCENTUALI DELL'IMPORT OCSE
1963 - 1977

PVI	+ 5,9
Giappone	+ 4,6
Italia	+ 1,0
Canada	+ 0,8
Paesi Est	+ 0,5
Altri non-OCSE	+ 0,2
Altri PSS	+ 0,1
Francia	+ 0,1
Altri OCSE	- 1,9
Germania	- 3,2
Gran Bretagna	- 3,7
Stati Uniti	- 4,0

Il quadro che risulta dalla tabella precedente è, tuttavia, più un quadro di debolezza - in prospettiva - delle esportazioni italiane che un quadro di forza. I mercati dei paesi OCSE sono infatti grandi assorbitori di beni di consumo, mentre la struttura della domanda estera del resto del mondo è più fortemente orientata sui beni capitali. In questo campo, appare invece fortissima la capacità concorrenziale di paesi, come la Germania, che perdono quota sui mercati dei paesi a benessere diffuso. In altri termini dalla tabella che precede risulta non solo il minore dinamismo dell'Italia rispetto alle performances dei "Nuovi Concorrenti", ma an

che la sua sostanziale dipendenza da esportazioni verso mercati e di prodotti rispetto ai quali la pressione concorrenziale dei PVS appare chiaramente più che temibile.

Va inoltre tenuto presente che le reazioni interne, in Italia, a questa realtà, e a un suo possibile aggravamento, possono avere caratteristiche particolarmente negative per la popolarità di una politica di cooperazione industriale. E un aggravamento non è da escludere, anche perché i passi in via di industrializzazione sono concorrenti non poco temibili. In primo luogo, va tenuto presente che i paesi del Terzo Mondo in via di effettiva industrializzazione tendono a non disperdere su un numero troppo grande di prodotti industriali le loro scarse capacità tecniche e di marketing; ne risulta una politica del commercio estero orientata allo "sfondamento" per singoli prodotti o gruppi di prodotti affini. Il che, come accade sempre quando gli interessi colpiti sono concentrati in un solo campo, rischia di trovare strutture sindacali e professionali già pronte per esprimere la protesta contro la minaccia proveniente dall'esterno. In secondo luogo, va notato che lo strumento di difesa normalmente invocato da questo tipo di protesta - la protezione del mercato dalle importazioni - potrebbe essere molto poco efficace nei confronti della minaccia che l'emergere di nuovi paesi industrializzati nel Terzo Mondo presenta per l'industria italiana. Tali paesi seguono infatti la cosiddetta third market strategy tendente a conquistare più o meno completamente il mercato di certi prodotti in paesi in cui tali beni vengono già importati, e non esiste o quasi produzione locale. Il nuovo esportatore è così al riparo da reazioni protezionistiche del

L'importatore, tanto più che taluni dei "Nuovi Concorrenti" (come la Corea del Sud) perseguono politiche del commercio estero bilateralmente bilanciate; tendono cioè ad approvvigionarsi per le loro importazioni presso i paesi in cui detengono forti quote di mercato delle loro esportazioni "tipiche". Se in futuro dovessero diffondersi nell'opinione pubblica italiana gli allarmi già largamente diffusi nei sindacati e nelle forze di sinistra di altri paesi europei, ad esempio in Francia, nei confronti della concorrenza dei PVS sui mercati dei prodotti industriali, tali allarmi - non potendo tradursi in una richiesta di protezione dei mercati - rischierebbero di scaricarsi contro il trasferimento di tecnologie ai PVS e contro la cooperazione industriale.

In questo contesto, appare chiaro che il criterio ispiratore della politica italiana di cooperazione allo sviluppo industriale dei PVS non può essere scelto in maniera non coordinata con i criteri destinati a guidare il processo di riconversione del sistema industriale nazionale. Si potrebbe anzi dire che la scelta del primo non può essere che un "sottoprodotto" della scelta dei secondi, o - almeno - che non può non essere da questi fortemente condizionato. Ciò significa, in altri termini, che il criterio guida della politica di cooperazione industriale non può non essere che un criterio "tattico", da coordinare e inserire nella più ampia "strategia" di riconversione del sistema industriale italiano; e che non può - in una fase in cui l'Italia è "sfidata" dai PVS con politiche di industrializzazione analoghe a quella da essa seguita in passato, e negli stessi comparti merceologici da cui dipende una parte importante del nostro at-

tivo di commercio estero - essere altro che un criterio sostanzialmente difensivo. La consapevolezza della inevitabilità di un atteggiamento difensivo è molto diffusa, ed è - ad esempio - evidente nel senso di disagio che ha accompagnato i recenti accordi di trasferimento di tecnologia in campo petrolchimico verso paesi dell'Est europeo, o in campo automobilistico, nei paesi del Terzo Mondo. Si è sentito il bisogno di giustificare questi accordi sottolineando che - quando si tratta di tecnologie mature - il rifiuto di fornirle ad un potenziale concorrente non avrebbe nessun vero effetto difensivo, dato che esistono molti altri paesi avanzati disposti a cedere queste tecnologie. Si è cioè delineato un quadro in cui i paesi avanzati apparirebbero impegnati a trarre il massimo profitto di breve periodo da una gara consistente nel tagliare il ramo su cui tutti stanno seduti.

-
- (1) Il movimento sindacale italiano ha sinora dimostrato, nei confronti della minaccia concorrenziale proveniente dal Terzo Mondo, una notevole freddezza, che è stata talora attribuita alla sua "maturità", ma che può essere anche il risultato di una conoscenza piuttosto scarsa dei fenomeni in atto nella divisione internazionale del lavoro industriale. Si veda a questo proposito, Giuseppe SACCO, PCI e PCF di fronte all'ordine economico internazionale, in "Nord e Sud", n. 5, 1979.

4. Il rapporto con la dinamica strutturale spontanea

Questa immagine corrisponde solo in maniera molto approssimativa alla realtà internazionale: così come rozza e superficiale sarebbe ogni strategia di cooperazione con i PVS rivolta esclusivamente a difendere l'attuale collocazione dell'Italia nella divisione internazionale del lavoro. Una strategia dinamica di un paese avanzato, o anche dell'insieme dei paesi avanzati di fronte alla pressione commerciale del Terzo Mondo in via di industrializzazione non può essere costituita solo da un tentativo di rallentare il processo di cessione di tecnologie, che il sistema stesso di mercato, prevalente nei paesi OCSE, favorisce. Una strategia di questo genere può invece svilupparsi sul fronte della riconversione permanente del sistema industriale dei paesi avanzati verso produzioni di livello tecnologico sempre più complesso, e di valore aggiunto sempre più alto, facendo spazio nei propri mercati a prodotti provenienti dai PVS in quei comparti verso cui si orientano le strategie di industrializzazione del Terzo Mondo. Lo sviluppo dei PVS, in altri termini, può avvenire in un quadro meno conflittuale di quello che viene normalmente ipotizzato; a condizione tuttavia che i paesi industrializzati, e in primo luogo quelli che dipendono fortemente dall'esportazione di prodotti manifatturati a tecnologia relativamente poco sofisticata, o sostituibili con prodotti poco complessi e ad alta intensità di forza lavoro, sappiano mettere in atto un disegno di evoluzione strutturale di lungo periodo.

Un'evoluzione di questo tipo si verifica, per altro,

come fenomeno fisiologico e normale del sistema economico in ternazionale. Senza voler qui riassumere le recenti teorie del commercio internazionale fondate sull'idea di una tenden za permanente delle tecnologie a migrare da un paese all'al tro secondo le condizioni di mercato di volta in volta preva lenti in ciascuno di essi, ci limiteremo a sottolineare, co me, anche nel caso dell'Italia, sia sufficiente citare esempi di questo tipo di trasferimento spontaneo, non inquadrato cioè in nessuna politica pubblica. Classico, in tal senso, è l'ac cordo in base al quale, alcuni anni or sono, l'Innocenti tra sferì ad una società indiana non solo la tecnologia, ma gli stessi impianti (almeno nella misura in cui questi risultava no trasportabili). La Lambretta, mezzo di trasporto quoti diano di moltissimi Italiani negli anni del "miracolo" non a veva infatti più mercato nell'Italia più ricca degli anni '70, ma si adattava perfettamente al mercato di un paese a basso reddito e in via di rapida urbanizzazione.

E', tuttavia, un fatto difficilmente contestabile che il processo di spontaneo trasferimento di tecnologie ver so paesi meno avanzati avviene, nel caso dell'Italia, su sca la meno significativa di quanto ciò non si verifichi a parti re da altri paesi avanzati, che dalla metà degli anni '60, hanno de-localizzato verso paesi meno avanzati non solo l'in tera industria calzaturiera (Svezia, Germania), o dell'abbi gliamento (Germania, Olanda), ma anche produzioni meccaniche, siderurgiche, navali, elettroniche. E ciò sia che si trat tasse, dalle nuove localizzazioni, di servire i mercati loca li, che di servire i mercati terzi e addirittura quelli dei paesi di origine.

Le ragioni di questa minore propensione del sistema industriale italiano ad una fisiologica eliminazione di produzioni, lavorazioni o interi comparti con relativo trasferimento in paesi in cui sono più bassi i costi del lavoro, delle risorse ambientali, e/o dell'energia, vanno ricercate non solo nella presenza di un ampio settore pubblico che non solo tende a non eliminare le fasce "basse" della sua specializzazione produttiva, ma che (a parte la funzione istituzionale della GEPI) svolge spesso una funzione di "servizio" e "supporto" al settore privato anche nel senso di accettare il "trasferimento" di attività non più produttive nel quadro italiano, ma che potrebbero dar luogo a trasferimento di tecnologia verso il Terzo Mondo.

Ancora più rilevante in questo senso è poi la possibilità, per le imprese del settore industriale "formale", di trasferire lavorazioni specifiche, produzioni di parti e componenti, o addirittura interi comparti ad aziende artigiane, o al settore "informale", cioè alla cosiddetta "economia sommersa" dove - come è noto - una serie di costi sono scaricati sulla collettività.

Se in Italia questo "ricambio fisiologico delle tecnologie" appare meno rapido e consistente, ciò è insomma dovuto al fatto che talune delle caratteristiche del Terzo Mondo sono esistenti all'interno del Paese, appena al di sotto della crosta che lo fa apparire come un paese industrializzato. Non è un caso, infatti, che il fenomeno del decentramento produttivo abbia prodotto uno spostamento verso Sud-Est del baricentro dell'industria italiana, investendo in pieno non solo il

Veneto, l'Emilia e la Toscana, ma anche - ad esempio - le Marche.

Questi fatti, e in particolare il ruolo delle Partecipazioni Statali e del settore informale, nell'assorbire buona parte dei trasferimenti tecnologici "in uscita" dal sistema industriale italiano, vanno ovviamente tenuti in attenta considerazione nel tracciare gli orientamenti e i criteri di una strategia di cooperazione industriale con i PVS, a tale strategia non deve essere solo un effimero e velleitario esercizio teorico o - peggio - demagogico.

5. Una strategia dinamica

I modi concreti in cui dovrà articolarsi una strategia di collaborazione allo sviluppo industriale dei PVS dipendono quindi dalle scelte che in questo quadro di piuttosto carente "ricambio fisiologico delle tecnologie" dovrà compiere in materia di riconversione produttiva, per rendere il sistema industriale italiano più adatto al contesto economico internazionale, sia nel senso del ridimensionamento di quelle produzioni nelle quali la concorrenza dei PVS appare più temibile, sia nel senso dell'ampliamento di quei comparti (soprattutto beni d'investimento) in cui la domanda proveniente dai paesi in corso di rapida industrializzazione promette di essere, per un periodo sufficientemente lungo, significativa.

La lentezza e l'incertezza con cui il nostro paese procede in queste scelte è un fenomeno la cui gravità non va sottovalutata. In assenza di un orientamento preciso sugli obiettivi considerati raggiungibili e desiderabili per il nostro sistema industriale nel nuovo contesto internazionale, non è infatti possibile identificare una strategia per recuperare, sul terreno di comparti più avanzati tecnologicamente, lo spazio che sarà indispensabile cedere ai PVS. Tale lentezza ed incertezza lasciano campo libero ad altri paesi industrializzati che, muovendosi più rapidamente, occupano le posizioni - che sono in numero assai limitato - disponibili nei comparti in cui l'Italia potrebbe aumentare la propria presenza, e ci costringono sempre di più non solo in una condizione di paese semi-arretrato, ma anche in una posizione di arroccamento sui nostri rapporti col resto del mon

do, ^{ed} ma una tattica di protezione delle quote già acquisite sul mercato dei prodotti in cui siamo tradizionalmente specializzati, e in definitiva di crescente contrapposizione di interessi con i sempre più numerosi PVS che seguono una strategia di sviluppo "guidato dalle esportazioni".

E' chiaro che, in questo quadro di incertezze e di ritardi nella definizione dei contenuti della nostra politica industriale diventa molto difficile individuare i campi specifici e le strategie di sviluppo su cui prestare la nostra cooperazione ai PVS. Alcuni principi elementari e generalissimi possono tuttavia essere enunciati sin d'ora. E' chiaro, ad esempio, che l'Italia - proprio per i ritardi e le incertezze nel mettere in atto una difesa di "movimento", fondata sulla acquisizione di nuovi spazi a livello tecnologico più elevato - non può svolgere una politica di cooperazione industriale volta a facilitare la nascita nei PVS di industrie export-oriented indiscriminatamente in ogni campo, compresi i comparti in cui l'Italia stessa è esportatrice. Al contrario, essa dovrà indirizzare la propria cooperazione al processo di industrializzazione dei PVS ed il trasferimento di tecnologia verso comparti merceologici dalle caratteristiche precise.

Si potrebbe obiettare che è questa una regola generale, e che anche se l'Italia avesse un chiaro programma di evoluzione del proprio sistema produttivo verso la esportazione di beni e di servizi diversi, più sofisticati e portatori di maggiore valore aggiunto che non i beni e i servizi che l'Italia produce ed esporta al momento attuale, sarebbe altrettanto

to impossibile esportare tecnologie in maniera indiscriminata, e cooperare alla industrializzazione dei PVS senza nessuna preoccupazione per la compatibilità tra il processo di sviluppo industriale di questi paesi (dove il costo della manodopera e di alcuni altri fattori della produzione è nettamente più basso) e la sopravvivenza del sistema produttivo italiano. Ma nei sistemi produttivi più evoluti, e che sotto la pressione del progresso tecnologico, delle spinte sociali e dell'ambizione a conquistarsi una migliore posizione nel quadro della divisione internazionale del lavoro, si evolve rapidamente dal punto di vista strutturale (in una società, cioè, diversa da quella italiana, dove mancano un'ideologia dello sviluppo ed una strategia di evoluzione strutturale) esiste una permanente offerta di tecnologie da trasferire verso paesi in cui prevalgano diverse combinazioni nella dotazione di fattori produttivi; esiste una permanente tendenza a delocalizzare, attraverso investimenti nei PVS processi o parti di processi produttivi di cui si ha approfondita conoscenza pratica, ma che non possono più essere utilizzati nella società in questione. Nelle società dinamiche ed in rapida ed equilibrata evoluzione, in cui il mercato stesso spontaneamente crea convenienze al trasferimento di tecnologie e all'investimento nei PVS, la politica pubblica di cooperazione allo sviluppo finisce per essere soltanto un'opera di accompagnamento di sviluppi spontanei, di selezione ed organizzazione in un insieme coerente delle iniziative delle imprese, in definitiva di protezione degli interessi dei paesi beneficiari, nel senso di una garanzia della compatibilità tra i fenomeni di industrializzazione così determinantisi, le strategie nazionali di sviluppo e gli interessi

di medio-lungo periodo dei paesi verso i quali tendono a dirigersi gli investimenti all'estero e i trasferimenti di tecnologie.

Ma in una situazione come quella italiana, che differisce notevolmente da quella dell'ipotetico sistema economico che abbiamo descritto, la politica pubblica di cooperazione industriale con i PVS non può avere solo compiti di accompagnamento degli sviluppi e delle offerte naturali della società; tale politica deve necessariamente avere compiti di trascinamento, deve cioè essa stessa promuovere la identificazione di quelle trasformazioni del sistema economico interno che vanno al tempo stesso nell'interesse del paese che fornisce e di quello che riceve l'aiuto, deve fare in modo che l'idea di tali trasformazioni venga recepita dagli organismi che fanno le scelte relative alla politica industriale del paese, deve cioè avere un ruolo di iniziativa.

Si capovolge così lo schema logico elementare cui accennavamo in precedenza - quello cioè secondo il quale la politica di cooperazione industriale non può essere definita se non dopo e come conseguenza delle scelte relative all'evoluzione del sistema industriale nazionale. In realtà, il compito che gli organi preposti alla Cooperazione Industriale debbono svolgere inevitabilmente, data la maniera in cui viene discussa e decisa, nel nostro paese, la politica di evoluzione strutturale del sistema produttivo, è un compito più ampio e più ambizioso, ma in un certo senso anche più semplice: si tratta di introdurre la dimensione internazionale che è oggi spesso ignorata nelle discussioni e nelle deci

sioni di politica industriale. Compito più ampio ed ambizioso che non la semplice identificazione delle possibilità di favorire, attraverso la cooperazione con i PVS, un'evoluzione armonica del sistema produttivo sia dell'Italia che del paese beneficiario; ma anche compito più semplice, dato che da una considerazione attenta della realtà internazionale in cui si muove l'Italia, delle tendenze evidenti ad una trasformazione della divisione internazionale del lavoro industriale, emergono quotidianamente indicazioni chiarissime sulla convenienza e l'urgenza, per il nostro sistema produttivo a talune trasformazioni strutturali che, se attuate, automaticamente creerebbero occasioni precise di cooperazione con i paesi in via di sviluppo.

Ma c'è di più. Anche se gli organi dello Stato cui incombe la responsabilità della cooperazione industriale col Terzo Mondo, possono legittimamente porsi l'obiettivo, che acquisterebbe loro non pochi meriti, di introdurre la considerazione della realtà internazionale nel dibattito e nelle decisioni di politica strutturale, è chiaro tuttavia che ciò non basta a fornire, nell'immediato, criteri orientativi alla sua attività. Vanno perciò identificati alcuni criteri che possono essere applicati prima ancora che si manifestino, se e quando si manifesteranno, gli effetti della strategia di più lungo periodo e di maggiore ambizione. E non potrà trattarsi che di criteri - quali quelli descritti qui di seguito - fondati, in definitiva, sul semplice buonsenso, sulla conoscenza della realtà internazionale, e sull'ipotesi che la struttura economica italiana non venga sottoposta, nei prossimi anni, a shocks troppo violenti ed imprevisi né a trasformazioni troppo radicali e rapide.

I criteri qui di seguito esposti sono finalizzati alla scelta dei soli comparti merceologici nei quali appare conveniente - per l'Italia - concentrare l'attività di cooperazione. Tuttavia apparirà chiaro anche ad un esame sommario che ciascuno di essi risulta applicabile solo ai fini della cooperazione con paesi, o gruppi di paesi, del Terzo Mondo dalle caratteristiche specifiche, sia per quel che riguarda la dotazione di risorse naturali, ambientali e di fattori della produzione, sia per quel che riguarda il livello di sviluppo economico già raggiunto che le politiche di industrializzazione - e di sviluppo in generale - da essi attualmente seguite.

6. Il criterio del mercato locale

In primo luogo, appare logico-per un paese trasformatore di materie prime importate e fortemente dipendente dai mercati esteri per lo smercio dei suoi prodotti industriali - privilegiare quei comparti che hanno, per loro natura tecnica, mercati a dimensione locale e regionale.

E' questo il caso di tutti quei prodotti industriali in cui il rapporto peso/valore sia sufficientemente alto da rendere la ri-esportazione del prodotto verso il mercato italiano, o verso mercati oggi serviti da imprese italiane, economicamente non conveniente. Analogamente, e a più forte ragione, va privilegiata la cooperazione tendente a sviluppare, col concorso di tecnologie, progettazioni e macchinari italiani, comparti per i quali non esiste vero mercato al di fuori delle specifiche zone di insediamento.

Il primo di questi due criteri - trattati congiuntamente perché, ai fini del paese che trasferisce la tecnologia, essi presentano l'indubbio vantaggio di non poter mai creare nuovi concorrenti alle industrie italiane operanti nel settore - può essere esemplificato con alcuni classici "casi da manuale". Un'industria a mercato tipicamente regionale è, ad esempio, quella delle bevande non alcoliche e della birra, che non rappresentano - come si potrebbe credere - lussi inutili in un paese in via di sviluppo. La possibilità di disporre di bevande sigillate e garantite dal punto di vista igienico è infatti una precondizione all'utilizzo di esperti e tecnici stranieri, per non parlare dello sviluppo turistici-

co nei paesi o nelle zone in cui l'approvvigionamento idrico è garantito in modo approssimativo, con insufficienti garanzie igieniche.

Altro esempio da "manuale" è quello dei materiali da costruzione e dei prefabbricati pesanti per l'edilizia, che rappresentano un'industria importante in paesi che hanno necessità grandissime in campo infrastrutturale ed abitativo e in cui, per di più, la forza lavoro utilizzata nell'edilizia ha formazione troppo scarsa per poter essere utilizzata in lavori che non inglobino larghi quantitativi di prefabbricati. Si tratta di un comparto di grande rilevanza ai fini della nostra politica di comparazione industriale, ad esso è dedicata una apposita e dettagliata appendice al termine del presente rapporto.

Ma l'esempio più ovvio in questo campo è quello degli impianti di dissalazione: cooperare in questo comparto con i PVS non può dar luogo a timori di re-esportazione del prodotto verso i mercati approvvigionati a partire dall'Italia, perché il rapporto peso/valore dell'acqua è troppo alto perché possano essere realistiche ipotesi di distribuzione a grande distanza. Ma l'acqua desalinizzata è un bene realmente prezioso in molti paesi aridi, nonostante la cattiva qualità, ed è prevedibile che la domanda di impianti di dissalazione vada in futuro moltiplicandosi nel mondo; come per altro è prezioso, in molti PVS, il sale, che può essere ottenuto come sottoprodotto della desalinizzazione. In altri termini, si trovano riunite, in questo esempio, entrambe le caratteristiche che garantiscono la limitazione ad un'area locale del

mercato che può essere servito dagli impianti creati nel Terzo Mondo dal trasferimento di tecnologie: l'alta incidenza dei costi di trasporto sul valore del bene, e la presenza di caratteristiche tecniche che rendono il prodotto disadattato ad altro mercato se non a quello locale.

Il riferimento alla qualità ci introduce al secondo gruppo di comparti in cui, secondo lo stesso criterio della "non ri-esportabilità, appare ovvia la possibilità di promuovere la cooperazione industriale: i comparti che producono beni specificamente rivolti a certi mercati specifici. Ciò peraltro coincide con alcune preferenze esplicitamente indicate dai PVS nei documenti relativi al cosiddetto "obiettivo di Lima". Tra i settori per i quali è prevista la crescita più rapida, oltre l'11% l'anno, è ad esempio, il settore della stampa e delle pubblicazioni. E in effetti, il fabbisogno della diffusione di informazioni e di istruzione è tale, nella maggior parte dei PVS, da rendere più che logica la previsione di un rapido sviluppo di un'industria in grado di produrre pubblicazioni specificamente indirizzate ai fabbisogni locali ed in grado di rompere la gravissima dipendenza culturale e di informazione della maggior parte dei PVS rispetto alle ex potenze coloniali. Ma è implicito in tutto ciò che ben difficilmente lo sviluppo di questo comparto nei PVS potrà rappresentare un rischio per le esportazioni italiane in questo campo, che pur rappresentano un'ammontare non trascurabile; dato che la quota di mercato internazionale coperta dall'offerta italiana è essenzialmente quella delle edizioni d'arte, o comunque delle edizioni comprendenti riproduzioni molto sofisticate di immagini a colori.

Dagli esempi che abbiamo fatto, risulta evidente che il criterio in questione è in grado di indicare non solo i comparti merceologici, ma anche i paesi - o almeno il tipo di paese - con cui attuare tale cooperazione. Taluni paesi semi industrializzati e dotati di manodopera poco costosa e di qualità particolarmente elevata, come Hong Kong, cominciano infatti a essere concorrenti abbastanza temibili nel campo della edizione di riproduzioni a colori e dei libri turistico-geografici, mentre il mercato interno è non solo abbastanza limitato ma già largamente approvvigionato da produzioni tipografiche provenienti dalla Cina Continentale, da Taiwan, da Singapore etc. Nei confronti di paesi di questo tipo, occorrerebbe una certa prudenza nel trasferimento di know-how nei campi in cui è su queste conoscenze tecniche che riposa la competitività dell'industria italiana, non solo rispetto a PVS ma anche rispetto a molti paesi dell'Occidente.

In generale è chiaro che i comparti in cui, sulla base di questo primo criterio, appare possibile un trasferimento di tecnologie, possono essere sviluppati principalmente nei paesi la cui industrializzazione è volta prioritariamente al mercato interno oppure, nei casi in cui la politica di industrializzazione sia export-oriented, scegliendo quelle attività industriali che tendono a svolgere essenzialmente un ruolo interno: ad esempio anche se l'industrializzazione nel campo della petrolchimica e della raffinazione è, in Arabia Saudita, rivolta ai mercati esteri la produzione di prefabbricati pesanti sarà sempre e comunque rivolta al mercato interno, e la stessa desalinizzazione dell'acqua marina ri-

sulterà principalmente rivolta al soddisfacimento di consumi urbani, anche se in piccola parte potrà soddisfare a bisogni del settore industriale export-oriented. In ogni caso risulta evidente che il criterio che porta a favorire il trasferimento di tecnologie per la produzione di merci prevalentemente destinate ai mercati locali presuppone ovviamente che tali mercati abbiano dimensione sufficientemente ampia, sia che si tratti di mercati nazionali, sia che si tratti dei mercati di un gruppo di paesi tra loro geograficamente vicini.

7. Il criterio del potenziamento dell'offerta

Un altro gruppo di comparti in cui la convenienza per l'Italia a cooperare all'industrializzazione dei PVS appare chiara anche in assenza di precise scelte relative all'evoluzione strutturale del sistema economico italiano, è quello dei prodotti di cui l'Italia è già oggi - e/o diverrà prevedibilmente in futuro - importatrice.

In questo gruppo possono essere compresi i comparti merceologici sui quali il trasferimento di tecnologie verso i PVS può apparire conveniente non solo per il paese beneficiario ma anche per quello donatore, sulla base di due diverse strategie, entrambe spiegabili con l'ovvio principio che un allargamento ed una stabilizzazione dell'offerta sono comunque in ogni caso fattori positivi per un paese importatore, se non altro relativamente ai prezzi. In situazioni strutturali di offerta più meno scarsa, tuttavia, questo stesso principio può dar luogo a due strategie. La prima è volta all'allargamento dell'offerta in generale e può essere perseguita quando la sproporzione tra offerta e domanda mondiali non sia - al momento o in prospettiva - troppo grande. La seconda è quella tendente alla stabilizzazione e della garanzia dell'offerta specifica cui l'Italia attinge, e può essere perseguita quando prevalgano condizioni strutturali di scarsità tali da rendere irrealistico che l'Italia possa, con le sue sole forze, favorire una crescita dell'offerta tanto grande da fare in modo che l'Italia ne benefici sensibilmente nel quadro di un miglioramento generalizzato della posizione di tutti i compratori. L'esempio ovvio, in questo sen

so, è quello del petrolio: farne aumentare l'offerta attraverso la collaborazione tecnica alla ricerca e allo sfruttamento, o attraverso la collaborazione al marketing nel caso di quei paesi (come il Messico) che per ragioni di difficoltà di commercializzazione esitano a sfruttare a fondo le proprie risorse e a gettare sul mercato tutte le quantità di cui sarebbe tecnicamente possibile disporre nel breve periodo, è ovviamente nell'interesse dell'Italia; ma il beneficio tenderebbe a disperdersi su troppi paesi importatori e quindi a risultare sproporzionato al costo sopportato dal paese che ha prestato la collaborazione.

Date le caratteristiche dei mercati mondiali, e dati i risultati cui sono sinora pervenute le politiche di sviluppo dei PVS è verosimile pensare che questo gruppo di prodotti risulti in definitiva composto soprattutto - ma non solo - da semi-manifatturati di cui l'Italia è strutturalmente importatrice o - pur essendo produttrice - ha tanto interesse da poter scambiare la collaborazione in alcune fasi del processo, che di norma vengono oggi poste sul territorio italiano, in cambio di una garanzia di approvvigionamenti. Ciò implica nel primo caso, ampie possibilità di trasferimento di tecnologie nel campo della conservazione degli alimenti, e del loro trattamento e inscatolamento, nel campo delle prime lavorazioni dei metalli non ferrosi e, nel secondo caso, dei primi trattamenti del cuoio e delle pelli, del legname, e (in una ipotesi di evoluzione qualitativa delle corrispondenti attività italiane nei comparti merceologici in questione) dei primi stadi della raffinazione, della petrolchimica e della produzione di acciai ordinari.

Analogo principio ispiratore può portare ad episodi di collaborazione industriale che potrebbero apparire, a prima vista, determinati da criteri di collaborazione completamente diversi. Equivalente ad un allargamento dell'offerta nei campi in cui il nostro paese è strutturalmente importatore può essere infatti una strategia tendente a favorire il soddisfacimento degli analoghi fabbisogni di altri paesi importatori con beni sostitutivi. La cooperazione industriale tendente a sviluppare l'offerta di beni che per caratteristiche tecniche non sono da considerarsi - sul mercato italiano - possibili sostituti delle importazioni in questione, ma che lo sono su altri mercati, può allentare infatti la pressione dell'offerta sui mercati internazionali, contribuendo ad alterare a beneficio anche degli importatori che non possono sostituire un bene all'altro, il rapporto tra quantità offerta e quantità domandata. Analoghi effetti possono avere le iniziative tendenti a modificare in altri paesi o anche sui mercati internazionali, la struttura della domanda, in maniera da indirizzarla verso altre fonti di soddisfacimento, che non appaiono oggi come veramente sostitutive delle merci a offerta insufficiente.

Alcuni esempi sono a questo punto opportuni: lo sviluppo di fonti idroelettriche o geotermoelettriche in paesi del Terzo Mondo che presentano in questo campo un potenziale inutilizzato forniscono l'esempio di un campo in cui è possibile aumentare localmente l'offerta di energia (ma di un'energia che si presenta sotto forme che non ne consentono il trasporto su distanze comparabili a quelle coperte dalle rotte del petrolio). Risulterebbe così automaticamente ^{ridotta la} pressione della domanda sull'offerta mondiale di petrolio, e in par-

ticolare di prodotti petroliferi per la produzione di energia elettrica. E' evidente tuttavia che non è possibile sostituire con energia elettrica gli altri derivati del petrolio; e dato che esiste una certa rigidità nel mix produttivo che si ottiene dal processo di distillazione, l'effetto totale di riduzione della domanda di petrolio da parte del paese in questione rischia di essere molto piccolo. Se si vogliono ottenere effetti veramente significativi risulta quindi necessario non solo collaborare a potenziare l'offerta di fonti alternative nei paesi in cui esse risultano disponibili, ma anche trasformare la struttura della domanda in tali paesi rendendola più soddisfacibile con le risorse alternative. Basterà citare a titolo di esempio la cooperazione per lo sviluppo - nei paesi dotati di grandi risorse vegetali e di un potenziale agricolo e climatico adatto - di tecnologie per la distillazione dell'alcool quale combustibile alternativo ai distillati del petrolio (sviluppo di una fonte alternativa), accompagnata dalla messa a punto di motori a scoppio alimentabili ad alcool (o a miscele alcool/benzine, ma con prevalente percentuale di alcool) in modo da alterare la struttura della domanda di energia indirizzandola verso risorse diverse da quelle petrolifere di cui l'Italia è forte importatrice.

Si tratta di un esempio molto chiaro, ma anche di un caso limite. E ciò sia per l'inesistenza in Italia delle risorse naturali che potrebbero consentire a un paese come il Brasile di seguire questa strada, sia per l'estrema dipendenza dell'Italia dalle fonti di energia collegate al petrolio, sia per il fatto che così chiara è la sproporzione tra i fu-

turi fabbisogni di petrolio nel mondo e l'offerta petrolifera mondiale, che ben ridotto finirebbe per essere il beneficio che il nostro paese potrebbe trarre indirettamente da una forte diminuzione della domanda brasiliana di petrolio in seguito ad un programma estremamente impegnato di collaborazione industriale per la trasformazione della struttura della domanda brasiliana di energia e per il reperimento di nuove fonti a tale struttura più adatte. E' per questo che il criterio del potenziamento dell'offerta può essere interpretato in maniera meno ambiziosa e maggiormente finalizzata all'interesse immediato dell'Italia. Infatti, come abbiamo accennato in precedenza, sui mercati dei beni per i quali prevalgono condizioni di scarsità generalizzate l'obiettivo dell'allargamento dell'offerta va inteso come un obiettivo di allargamento e stabilizzazione dell'offerta specifica cui attinge l'Italia.

Ciò può essere perseguito, ad esempio, attraverso lo sviluppo di fonti alternative e concorrenziali, per la domanda interna del paese fornitore o sulla domanda di altri paesi che si approvvigionano sistematicamente attraverso una trasformazione della struttura della domanda in questi paesi che faciliti il ricorso ad altre fonti, che non possono essere rese concorrenziali se non attraverso le presenti caratteristiche della domanda, attraverso la collaborazione delle quantità prodotte da fornitori cui ci legano accordi di lungo periodo, attraverso il miglioramento della loro capacità di commercializzazione in modo da rendere conveniente la messa in valore di risorse non pienamente sfruttate, attraverso il miglioramento della loro capacità di assorbire a fini di

sviluppo e senza sconvolgimenti o effetti distruttivi sulla loro struttura sociale e nazionale il reddito proveniente dalle loro esportazioni verso il mercato italiano: in altre parole, quando ci sia una situazione di tensione sui mercati mondiali per sproporzione tra domanda ed offerta globali, come accade sul mercato del petrolio, il criterio di potenziamento dell'offerta dovrebbe applicarsi nel quadro di accordi precisi di lungo periodo con specifici paesi fornitori.

Relativamente al compito dell'energia, che inevitabilmente fornisce gli esempi più estremi e più chiari al "criterio del potenziamento dell'offerta", vanno aggiunte altre due osservazioni di qualche utilità generale. In primo luogo, appare chiaro che un problema di dipendenza si pone non solo rispetto ai paesi fornitori, con cui è opportuno svolgere attività di collaborazione industriale nel quadro di accordi di lungo periodo, ma anche con quei paesi che detengono il controllo delle vie di approvvigionamento. Se un accordo di lungo periodo con un paese come la Libia non crea problemi di interferenze da parte di terzi, ciò non vale per i paesi del mar Rosso e del golfo Persico. Infatti, anche se l'Arabia Saudita tende con l'oleodotto Jubail-Yambu a liberarsi dei condizionamenti dello stretto di Hormuz e di Bab-el-Mandeb l'Egitto continua a mantenere una situazione di controllo dei nostri approvvigionamenti che rende necessario collegare la nostra politica di cooperazione industriale con tale paese con l'obiettivo di cointeressarlo ad un libero flusso di risorse energetiche attraverso il sistema canale - oleodotto della zona di Suez.

In secondo luogo c'è da notare che la struttura del

sistema industriale condiziona pesantemente la struttura dei consumi energetici, sicché una politica di cooperazione industriale con i PVS è inevitabilmente una politica tendente ad alterare la loro domanda di energia, ma anche - in maniera complementare - la domanda di energia dell'Italia, se tale politica di cooperazione all'industrializzazione dei PVS viene svolta in sintonia con un'azione di trasformazione della struttura industriale italiana. Se, ad esempio, l'Italia favorisse lo sviluppo in paesi come la Libia (che ci può fornire petrolio senza condizionamenti da parte di terzi), o come l'Egitto (che può condizionare il flusso di petrolio proveniente dalla zona del Golfo), di industrie ad altissima intensità di consumo energetico - quali le prime lavorazioni dell'alluminio, la raffinazione petrolifera, l'industria vetraria - garantendone al tempo stesso lo sbocco dei prodotti verso il mercato italiano, la struttura della domanda di energia sarebbe alterata sia in questi PVS, sia in Italia, per gli inevitabili ridimensionamenti che in tali comparti dovrebbero verificarsi. Ma si sarebbe altresì creata una chiara convenienza dei paesi da cui dipende l'approvvigionamento energetico dell'Italia, a non ostacolarlo, anche se una quota non insignificante delle esportazioni energetiche non si farebbe più sotto forma di fonti di energia, bensì sotto forma di merci ad alto contenuto energetico incorporato.

8. Il criterio della diversione della concorrenza

Un terzo criterio di massima che difficilmente una razionale politica di cooperazione industriale con i PVS può trascurare è quello di privilegiare quei trasferimenti di tecnologia che rendono più conveniente per il PVS beneficiari quelle opzioni di politica dello sviluppo che lo portino a fondare la propria strategia di industrializzazione su comparti non direttamente concorrenti con l'industria italiana.

Non si tratta di impedire ai PVS di industrializzarsi, e neanche di impedire ad essi l'accesso ai settori tecnologicamente avanzati, che determinano - secondo l'opinione corrente - la "dominazione tecnologica" di un paese o di un gruppo di paesi sugli altri. Non c'è insomma nulla di "imperialistico" in questa strategia, dato che la deviazione di potenziali concorrenzialità può essere effettuata nell'ambito dello stesso comparto merceologico in cui opera l'industria dei paesi come l'Italia, e allo stesso livello di sofisticazione e di indipendenza tecnica. Nel quadro degli obiettivi di sviluppo fissati dagli stessi PVS, e nei comparti merceologici da essi stessi prescelti, si tratterà di indicare loro che, naturalmente, la cooperazione dell'Italia per il trasferimento di tecnologie moderne sarà data a condizioni molto più favorevoli se - a parità di ogni altro elemento - essi sceglieranno di sviluppare comparti in cui siamo importatori (come, nel campo dell'industria leggera, quello alimentare) anziché comparti in cui siamo esportatori (come, sempre nel campo dell'industria leggera, quello calzaturiero).

Si tratta inoltre di sottolineare che in un periodo di rapida trasformazione della divisione internazionale del lavoro, questo criterio finisce per essere più un criterio di successione temporale della disponibilità italiana a collaborare al trasferimento di tecnologie e all'industrializzazione dei PVS in comparti sempre diversi. Non si deve infatti dimenticare che - anche se noi abbiamo deliberatamente indicato che in questo rapporto non ne avremmo tenuto conto - un processo di aggiustamento, in parte spontaneo, in parte innestato da politiche pubbliche del settore produttivo italiano alle mutazioni del contesto internazionale è in atto già oggi ed è prevedibile che si acceleri in futuro.

Tenuto conto dei tempi tecnici che corrono tra l'avvio della cooperazione industriale nel campo specifico, e l'arrivo delle merci prodotte dai PVS sui mercati mondiali, questo criterio dovrà in definitiva essere applicato sulla base di una analisi previsionale, più che di un esame puro e semplice della specializzazione internazionale dell'Italia. Ed è questo un modo con cui la cooperazione industriale potrà contribuire a che la previsione si traduca in realtà, finendo per giocare un ruolo non trascurabile sulle scelte di sviluppo non solo dei PVS ma dello stesso paese che presta il suo aiuto e trasferisce la tecnologia.

9. Il criterio della delocalizzazione

Un quarto criterio può portare in alcuni casi a privilegiare lo sviluppo nei PVS di attività industriali relative a settori merceologici che fanno parte della consolidata specializzazione produttiva dell'Italia. E' pensabile infatti che il basso costo nei PVS di taluni fattori della produzione renda conveniente la delocalizzazione di parti dei processi produttivi di beni destinati a rimanere ancora per il futuro prevedibile tra le esportazioni dell'Italia, in tal caso, la grande conoscenza - e in qualche caso il controllo - dei sistemi di distribuzione internazionale dei prodotti rende preferibile sia per il paese tradizionalmente esportatore, sia per il PVS di recente avviato sulla strada dell'industrializzazione, una divisione del lavoro non già fondata sulla concorrenza, bensì sulla complementarietà concordata, e realizzata attraverso il trasferimento di tecnologie da parte del paese di più antica industrializzazione verso uno o più PVS.

In molti settori "tipici" dell'industria italiana, e che costituiscono con le loro esportazioni una componente essenziale della nostra capacità competitiva sui mercati internazionali, come il settore tessile-abbigliamento, ci sono operazioni - ad esempio, la produzione di filo cardato - che nelle attuali condizioni normative e di costo della forza lavoro risultano, in Italia, non molto interessanti sotto il profilo della remunerazione. Una delocalizzazione verso i PVS potrebbe perciò risultare nell'interesse di entrambe le parti senza creare nessun vero problema di concorrenza. Ana-

logamente, in maniera non conflittuale si potrebbe realizzare una cooperazione industriale diretta a dare avvio nei PVS a produzioni destinate a completare una gamma di prodotti af fini a quelli già esportati dall'Italia, o di prodotti la cui distribuzione avviene attraverso gli stessi canali che garantiscono la diffusione nel mondo dei prodotti nei quali l'Italia ha una posizione e una rinomanza consolidate. In prospettiva è pensabile che, mantenendo l'Italia un ruolo im portante nel design e nel controllo-qualità di questi prodotti, si potrebbe giungere alla creazione di consorsi commerciali pluri-nazionali coperti dal marchio della Italian Quality.

E' chiaro che questo che abbiamo chiamato il "criterio della delocalizzazione" non offre, a differenza dei precedenti un metro obiettivo per identificare i comparti merceologici in cui promuovere il trasferimento di tecnologie verso i PVS. In un campo così delicato è evidente che tocca ai diretti interessati - gli imprenditori italiani - valutare in che misura e per quali operazioni produttive la delocalizzazione verso i paesi a basso costo del lavoro possa risultare interessante. La politica pubblica dovrebbe perciò a questo riguardo svolgere più un'opera di informazione degli imprenditori delle possibilità offerte dal Terzo Mondo, e di assistenza per l'effettuazione concreta di trasferimenti di tecnologia che tocca comunque agli imprenditori proporre.

L'iniziativa pubblica, - in questo campo, potrebbe invece esercitarsi nella identificazione dei paesi verso cui avviare ed in cui preferibilmente concentrare, questo ti

po di iniziativa. Dato il legame di dipendenza reciproca, molto serio, che si verrebbe in questo quadro a creare, e che dopo una prima fase tenderebbe nel senso di una maggior dipendenza dell'Italia dai PVS che non nel senso contrario, e dato il limitato peso politico del nostro paese nell'ambito internazionale, l'unica maniera per proteggere in maniera permanente l'interesse dei privati coinvolti, nonché l'interesse collettivo alla difesa dell'occupazione e della capacità concorrenziale consiste nel concentrare in pochi paesi del Terzo Mondo sostanziosi blocchi di attività delocalizzate, in modo da mantenere un sostanziale potere negoziale nei loro confronti. L'esempio in questo senso può essere rappresentato dalla delocalizzazione di quasi tutta l'industria tessile dell'Olanda - paese comparabile all'Italia come peso politico - verso un solo PVS, la Tunisia.

10. Il criterio della "base terziaria"

Nell'analisi del "criterio della delocalizzazione" abbiamo veduto che la cooperazione industriale è pensabile anche in un quadro diverso da quello cui abbiamo fatto sistematicamente riferimento nell'esame dei tre criteri precedentemente esposti, in un quadro cioè non più caratterizzato dal presupposto che l'Italia, pur sforzandosi di facilitare l'industrializzazione dei PVS, debba tenere sistematicamente presente la preservazione e il potenziamento della sua attuale specializzazione nel quadro della divisione internazionale del lavoro industriale. Nella logica che è alla base del quarto criterio, infatti, l'evoluzione dell'Italia nel prossimo futuro verso un'economia esportatrice di quote sempre crescenti di servizi viene accettata come normale e in definitiva economicamente positiva. Ciò è peraltro in linea con quanto verificatosi in Italia negli ultimi anni, cioè nel corso dello stesso periodo in cui - come abbiamo veduto - i PVS hanno considerevolmente aumentato e potenziato il loro ruolo nella divisione internazionale del lavoro industriale. Tra il 1970 e il 1977, infatti, l'occupazione in Italia è cresciuta di poco più di mezzo milione di unità (+2,6%), come saldo tra l'aumento di 842.000 unità (+14,3%) nel campo dei servizi vendibili, di 164.000 unità (+2,9%), nel settore industriale di 473.000 unità (+20%) nel campo dei servizi non vendibili e di 16.000 unità (+9%) nel settore della produzione di energia ed una diminuzione di 658.000 unità (-18,2%) nell'agricoltura e di 328.000 unità (-16,1%) nel campo dell'edilizia.

Mentre l'Italia si avvia dunque a diventare una società prevalentemente terziaria, la cooperazione per lo sviluppo, se da un lato non può non tener conto dell'aspirazione di tutti o quasi i PVS a svilupparsi per la via dell'industrializzazione, non può d'altro canto partire sempre dal presupposto che l'industrializzazione è l'esclusiva chiave di volta della crescita economica e sociale del Terzo Mondo. Né può essere ritenuta completa, e veramente rispettosa dell'interesse di entrambe le parti in causa, una politica di cooperazione che interpreti il principio inevitabile della reciprocità dell'interesse nel senso di favorire l'industrializzazione dei PVS con strategie capaci al tempo stesso di garantire una più larga quota di esportazioni italiane di servizio sofisticati, rari e costosi.

Una certa "base terziaria" è infatti indispensabile allo sviluppo del Terzo Mondo, anche quando il ruolo strategico principale nella politica di sviluppo è riservato alla industrializzazione. E poiché si tratta spesso di attività di servizio che vanno "prodotte" in loco per ragioni rigidamente tecniche, e che per ragioni altrettanto rigide si indirizzano al mercato locale, il principio della necessità della tutela non solo dell'interesse del paese beneficiario, ma anche di quello donatore, può essere altrettanto bene osservato promuovendo, nel Terzo Mondo, iniziative di sviluppo nel settore terziario. Si pensi al caso di molti paesi particolarmente arretrati, che per carenze di strutture commerciali, se non addirittura di infrastrutture di trasporto non sono in grado di immettere sui mercati internazionali materie prime e prodotti dell'agricoltura per i quali esiste in-

vece una vivace domanda internazionale, e di cui spesso l'Italia stessa è grande importatrice. In questi casi, la creazione di società locali di import-export, con trasferimento del relativo know-how, costituisce evidentemente un'iniziativa vantaggiosa per tutti: per il PVS che potrà esportare più di prima, o liberarsi della pesante intermediazione delle società multinazionali e per l'Italia, sotto il doppio aspetto dell'accrescimento dell'offerta di beni di cui essa è strutturalmente importatrice e della creazione della possibilità di esportare quei servizi complessi che il settore terziario locale inevitabilmente consuma. (Ad esempio servizi assicurativi e bancari, che una società di import-export operante nel PVS difficilmente potrebbe acquisire localmente).

11. Le potenzialità delle Pp.Ss.

Dai criteri elencati in precedenza appare chiara la possibilità di identificare gruppi di settori merceologici sui quali orientare in maniera preferenziale l'attività di cooperazione. Ma dagli stessi criteri è possibile partire per identificare gruppi di paesi nei quali condurre azioni di sviluppo e di trasferimento di tecnologie orientate da ciascuno (e in qualche caso da più di uno) di tali criteri. In tal modo sarebbe possibile costruire un quadro completo, rappresentabile in forma schematica da una matrice a due entrate che metta in luce gruppi di settori relativamente ai quali sarebbe possibile operare in cooperazione con ciascun PVS, e gruppi di PVS in cui sarebbe possibile operare relativamente a ciascun settore.

Si tratta di una fase applicativa, che potrà essere svolta a partire dal momento in cui saranno stati dibattuti e chiariti i criteri e gli obiettivi generali dell'attività italiana di cooperazione industriale con i PVS. Per tale motivo il presente documento, che è dedicato a tali criteri ed obiettivi, non sarebbe completo se non venisse qui in conclusione ricordato il criterio generale che deve presiedere alla politica di cooperazione industriale, come alla politica di cooperazione in generale, come a tutta la politica economica estera del nostro paese: criterio generale cui l'accettazione e l'applicazione di tutti i criteri particolari da noi precedentemente indicati va comunque e sempre subordinato.

L'Italia è oggi un paese essenzialmente trasformato - re, che copre i suoi fabbisogni di materie prime, di energia e di prodotti alimentari attraverso l'esportazione di prodotti manufatti e di servizi di qualità medio alta, ma il cui carattere di essenzialità ed indispensabilità è molto più basso di quanto non siano essenziali ed indispensabili le nostre importazioni. Il grado di apertura dell'economia italiana sul commercio internazionale è uno dei più alti, se non il più alto del mondo, sicché estrema è la sua dipendenza dalla libertà degli scambi internazionali.

Ogni politica che, per un aspetto o per l'altro abbia connessione con il commercio estero, con la divisione internazionale del lavoro, con la struttura istituzionale che regge le relazioni economiche internazionali, deve quindi subordinare sistematicamente i propri obiettivi e le proprie strategie all'obiettivo generale della preservazione della libertà degli scambi e dell'ambiente economico internazionale da cui dipende il benessere economico ed il progresso sociale del Paese. Nel campo della Cooperazione per lo sviluppo industriale dei PVS quest'obiettivo si concreta nel vincolo a promuovere sempre la nascita e il consolidamento di attività economiche in grado di reggere la verifica della concorrenza internazionale, di strutture produttive orientate all'esportazione, di mercati nazionali il meno possibile protetti di strutture sociali il cui interesse risiede in modo permanente nell'apertura agli scambi internazionali e nell'integrazione alla Comunità Mondiale.

Nei confronti di questa complessa strategia dinamica, non può essere taciuto che, negli anni recenti, le Pp.Ss. hanno di fatto costituito un elemento che scoraggiava - più che incoraggiare - la cooperazione industriale con i PVS. La possibilità del ricorso al settore pubblico rendeva infatti - e rende tuttora - meno attraente la delocalizzazione verso i paesi a basso costo del lavoro di quelle attività (o parti di attività) produttive che i privati non potevano più svolgere in maniera concorrenziale all'interno, all'attuale dotazione e costo dei fattori della produzione. E questa possibilità di scaricamento sul settore pubblico si applica non solo ai casi di "salvataggio", che in definitiva non sono stati - negli ultimissimi anni - molto frequenti, ma anche a tutti i casi in cui i privati hanno potuto fruire del ruolo di "servizio" svolto a loro vantaggio dalle Pp.Ss.

Non è perciò pensabile - pur nell'ipotesi che non si perpetui la possibilità di "delocalizzare" verso il settore pubblico quel che si dovrebbe delocalizzare nel Terzo Mondo - che dall'oggi al domani le Pp.Ss. possano assumere il ruolo opposto, a quello sinora svolto: quello cioè di protagoniste della delocalizzazione, anche se in qualche caso, come quello dell'acciaieria di Tubarao, ciò si è verificato. Né la collettività nazionale sembra aspettarselo: se si danno per buone le cifre del piano triennale, infatti, su un totale di 21,507 miliardi di investimenti da realizzare nel periodo 1979-81, ben 18.863 miliardi sono da realizzare sul territorio nazionale, mentre la differenza è imputabile agli investimenti all'estero del gruppo Eni.

E' chiaro tuttavia che, indipendentemente dalle aspettative della collettività, esiste nelle aziende a Pp.Ss. la capacità e l'interesse a mettere in atto una attività di cooperazione

industriale con i paesi del Terzo Mondo, così come esiste un non trascurabile flusso potenziale di tecnologie non più utilizzabili economicamente nel quadro italiano. Le limitazioni, tuttavia, sono egualmente severe; e sembra possibile, anche con un esame superficiale, giungere alla conclusione, che non tutti i criteri in cui si articola la strategia della cooperazione industriale risultano applicabili al settore a partecipazione statale.

Dei cinque comparti in cui anche in assenza di una politica industriale le Pp.Ss. sembrano, infatti, anche a prima vista poco adatte a intervenire negli ultimi tre, mentre le loro possibilità di azione sembrano ampie (sia per specializzazione settoriale sia per le tradizioni operative cui abbiamo accennato) nel primo e soprattutto nel secondo dei comparti. Nell'attività di allargamento dell'offerta in quei settori in cui l'Italia è strutturalmente importatrice le Pp.Ss. hanno infatti una tradizione (per esempio l'Eni di Mattei) che potrebbe essere utilmente ripresa.

In altri termini si tratterebbe di esaminare senza pudichi silenzi le tradizioni e i modi di operare delle Pp.Ss., proponendo una strategia che può dare notevoli risultati senza astrattamente richiedere impossibili sconvolgimenti di strutture e modi di operare ormai consolidati.

iai ISTITUTO AFFARI
INTERNAZIONALI - ROMA

n° Inv. 10365

16 MAG, 1931

BIBLIOTECA