

iai Istituto affari internazionali
88, viale mazzini • 00195 roma
tel. 315892-354456 • cable: Intaffari-roma

Stesura provvisoria

Giancarlo Capitani

CRITERI DI POLITICA INDUSTRIALE E INVESTIMENTI DIRETTI

Gennaio 1980

PREMESSA

L'analisi degli effetti degli investimenti esteri sulla bilancia dei pagamenti e sull'occupazione del paese investitore (vedi punto 1.3.) precedentemente svolta, sembra essere di scarsa rilevanza per un paese come l'Italia, il cui grado di multinazionalizzazione è estremamente basso.

Si è tuttavia già osservato più sopra come la questione non vada posta in termini di irrilevanza quantitativa degli investimenti esteri italiani.

La ragione principale di ciò sta nel fatto che l'Italia, dato il grado crescente di apertura di tutte le economie industrializzate, risente direttamente (in termini ad es. di competitività delle proprie merci sui mercati internazionali o di convenienza a importare piuttosto che a produrre alcune merci) della multinazionalizzazione di altri paesi industrializzati.

Ne discende che l'Italia, pur essendo un paese debolmente investitore all'estero, è costretta tuttavia a misurare gli effetti della multinazionalizzazione di altri paesi sui propri aggregati macroeconomici e sulla dinamica del proprio sistema industriale.

Implicitamente, ciò pone la necessità, a livello metodologico, di delineare il quadro di interdipendenze che vengono a costituirsi tra sistema economico internazionale e sistema economico italiano.

Tali sommarie osservazioni valgono a maggior ragione nel momento in cui si tenti di definire alcuni criteri di politica

industriale per l'effettuazione di investimenti diretti all'estero.

L'individuazione di criteri di politica industriale che guidino e orientino le operazioni di internazionalizzazione delle attività produttive di un determinato paese, presuppone evidentemente una definizione non approssimativa, oltre che del sistema economico e industriale di tale paese, anche e soprattutto della posizione specifica di esso nel quadro della divisione internazionale del lavoro e delle sue tendenze.

Si tratta dunque, non tanto di entrare nel dettaglio di questioni di grande rilievo teorico ed empirico oggi già ampiamente dibattute (1), quanto di far discendere alcuni criteri-guida di politica industriale nell'internazionalizzazione delle attività produttive dall'andamento di alcune variabili (investimenti diretti, interdipendenza e interscambio con l'estero, dinamica della competitività sui mercati internazionali) la cui definizione è necessaria per la comprensione del ruolo e della posizione specifici dell'Italia nel contesto più ampio cui sopra si accennava.

Il presente lavoro risulterà quindi diviso in due parti, delle quali la prima sarà costituita da un tentativo, se pur sommario, di identificare i caratteri principali della nuova divisione internazionale del lavoro e della posizione specifica, all'interno di essa, dell'Italia; nella seconda par-

(1) Si vedano : P. Guerrieri e G. Luciani, L'Italia e il nuovo ordine economico internazionale, Etas 1979; e Paul-Marc Henry, La CEE e la nuova divisione internazionale del lavoro, Eurostudio 1979.

te verranno invece forniti, a partire dalle conclusioni e dalle considerazioni svolte nella prima parte, alcuni criteri e vincoli di politica industriale che imprese italiane in generale (e l'IRI più in particolare), che eventualmente investissero all'estero, dovrebbero osservare.

1.4.1. Il "nuovo ordine economico internazionale" e il ruolo dell'Italia

Si è già accennato in precedenza alla cosiddetta "crisi energetica" del 1973 come evento determinante la fine di un assetto dato degli equilibri economico-politici interni ai paesi industrializzati e delle relazioni economiche internazionali, ^e l'inizio di una "nuova era".

I processi che conducono alla costituzione di un "nuovo ordine economico internazionale" a partire dal 1973 possono essere fenomenologicamente e sommariamente descritti nel seguente modo :

- 1) razionalizzazione di tipo labour-saving dei sistemi industriali delle economie sviluppate con espulsione di quote rilevanti di produzioni ad alta intensità di lavoro e a più alto contenuto energetico.
- 2) multinazionalizzazione crescente di alcune importanti economie (Germania e Giappone) con conseguente redistribuzione della produzione manifatturiera a scala internazionale.
- 3) aumento della domanda di industrializzazione da parte dei paesi produttori di petrolio e dei paesi socialisti.
- 4) emergenze di nuovi poli manifatturieri (soprattutto nel Sud Est asiatico) in grado di esportare merci competitive sui mercati dei paesi industrializzati.

- 5) aumento dell'interscambio commerciale tra paesi sviluppati e PVS, tra paesi sviluppati e paesi socialisti e, orizzontalmente, tra PVS e PVS o tra PVS e paesi sottosviluppati.

1.4.1.2. L'internazionalizzazione della produzione industriale

Il dato caratterizzante la cosiddetta "ristrutturazione" dell'economia internazionale dopo il 1973 è dunque una sensibile crescita del grado di internazionalizzazione e di integrazione della produzione manifatturiera e una redistribuzione di quest'ultima all'interno di aree economiche emergenti.

La cessione di quote rilevanti di produzione manifatturiera a paesi emergenti da parte dei paesi industrializzati diviene fenomenologicamente rilevante nel corso degli anni '70 per una serie di processi tra loro cumulativi (tab.1).

Tab. n.1 / PRODUZIONE INDUSTRIALE MONDIALE
(in percentuale)

	1963	1970	1973	1974	1975	1976	1977
Stati Uniti	40,25	36,90	36,59	36,30	34,97	35,42	36,90
Giappone	5,48	9,28	9,74	9,28	8,88	9,06	9,14
Germania	9,69	9,84	9,19	8,95	8,98	8,97	8,85
Francia	6,30	6,30	6,25	6,35	6,25	6,25	6,15
Regno Unito	6,46	5,26	4,78	4,61	4,67	4,29	4,16
Italia	3,44	3,49	3,29	3,43	3,28	3,41	3,33
Canada	3,01	3,01	3,08	3,16	3,17	3,08	3,08
Spagna	0,88	1,18	1,37	1,48	1,47	1,43	1,56
Portogallo	0,23	0,27	3,30	0,31	0,31	0,30	0,32
Turchia	0,24	0,31	0,33	0,35	0,41	0,41	0,42
Grecia	0,19	0,25	0,30	0,30	0,33	0,33	0,33
Yugoslavia	1,14	1,25	1,31	1,43	1,60	1,53	1,62
Brasile	1,57	1,73	2,10	2,25	2,47	2,49	
Messico	1,04	1,27	1,30	1,38	1,54	1,44	1,45
Hong Kong	0,08	0,15	0,18	0,17	0,17	0,21	
S. Corea	0,11	0,22	0,32	0,41	0,51	0,63	0,69
Taiwan	0,11	0,23	0,34	0,33	0,37	0,42	0,46
Singapore	0,05	0,06	0,08	0,08	0,09	0,09	
Totale degli 11 Pvi	5,64	6,92	7,83	8,49	9,27	9,28	(9,7)
Altri paesi ind. ad econ. di mercato (a)	10,75	9,41	9,50	9,38	10,17	9,49	8,87
Altri sottosviluppati	8,98	9,59	9,65	10,05	10,36	10,75	9,80
Totale mondiale (b)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	66,0	100,0	121,0	122,0	115,0	125,0	129,0

Fonte: The Impact of newly industrialising countries on the pattern of World Trade and production in manufactures, Ocse, Parigi, 1978.

(a) Altri paesi Ocse più Sud Africa.

(b) Esclusi i paesi dell'est europeo.

Tabella tratta da G. Sacco, I nuovi concorrenti; in "Politica ed Economia", n.3/1979

Se, da un lato, infatti giungono a "maturità" le produzioni manifatturiere decentrate dagli Stati Uniti nel corso degli anni '60, soprattutto nei paesi del Sud Est Asiatico e della America Latina, d'altro canto, dopo il 1973, il Giappone e la Germania iniziano rapidamente a decentrare mediante investimenti diretti le loro produzioni a più alta intensità di lavoro e a più alto contenuto di salario (in marchi e in yen) (2).

Il processo sopra accennato appartiene più propriamente ad una prima fase di internazionalizzazione delle economie tedesche e giapponesi. Per entrambi i paesi si possono infatti distinguere due fasi significative ed omogenee dei rispettivi processi di multinazionalizzazione a partire dal 1973.

In una prima fase, orientativamente relativa al periodo 1973/1976, gli investimenti diretti tedeschi e giapponesi tendono a decentrare le produzioni più mature nei PVS maggiormente dotati di forza-lavoro a basso costo e di materie prime. Gli investimenti nei paesi sviluppati (soprattutto Stati Uniti), meno rilevanti in volume, vengono effettuati nei settori non manifatturieri (distribuzione commerciale e credito) allo scopo di aumentare l'export di merci provenienti dai rispettivi paesi.

In una seconda fase, a partire dal 1976 e in relazione al progressivo apprezzamento del marco e dello yen rispetto al dollaro si registra un'inversione di tendenza.

Gli investimenti diretti tedeschi e giapponesi vengono effet-

(2) Si rimanda per tali questioni alla nota 29) del cap.1.3.

tuati principalmente nei paesi sviluppati (principalmente Stati Uniti) in settori (chimica per la Germania ed elettronica per il Giappone ad es.) nei quali questi stessi paesi detengono posizioni dominanti.

Gli investimenti diretti vengono effettuati in questa fase non più per decentrare settori produttivi quanto per acquisire nuova tecnologia, forza lavoro specializzata e, in definitiva, posizioni di mercato all'interno del paese ospite.

La tab. 2 evidenzia la rapida crescita della quota di investimenti esteri diretti di Giappone e Germania sul totale dello stock relativo ai maggiori paesi industrializzati. E' possibile notare come la quota della Germania passi dal 2.8% del 1967 al 6.9% del 1976, mentre quella del Giappone dall'1.4% passa al 6.7%.

La posizione dell'Italia (di cui si tratterà più ampiamente più oltre) entro tale dinamica è estremamente significativa: essa passa da una quota del 2%, sul totale nel 1967, simile a quella dell'Olanda e del Belgio e superiore a quella del Giappone, ad una quota dell'1%, inferiore a quella di tutti i paesi industrializzati nel 1976.

Mentre alcuni paesi industrializzati triplicano o addirittura (come nel caso del Giappone) quadruplicano il loro stock di investimenti diretti sul totale nel corso degli anni '70, l'Italia dimezza la propria quota.

Che l'Italia non abbia scelto, come altri paesi, la via della multinazionalizzazione, come criterio-guida per la ristrutturazione,

TAB. 2
 STOCK DI INVESTIMENTI ESTERI DIRETTI DEI MAGGIORI PAESI INDUSTRIALI (1967/1976)
 (QUOTE % SUL TOTALE) FONTE: ONU, Transnational Corporations in World Development, New York 1978

PAESI	1967	1971	1973	1975	1976
STATI UNITI	53.8	52.3	51.0	47.8	47.6
GRAN BRETAGNA	16.6	15.0	13.5	11.9	11.2
GERMANIA	2.8	4.6	6.0	6.2	6.9
GIAPPONE	1.4	2.8	5.2	6.1	6.7
SVIZZERA	4.8	6.0	5.6	6.5	6.5
FRANCIA	5.7	4.6	4.4	4.3	4.1
CANADA	3.5	4.1	3.9	4.1	3.9
OLANDA	2.1	2.5	2.8	3.2	3.4
SVEZIA	1.6	1.5	1.5	1.7	1.7
BELGIO / LUSSEMBURGO	1.9	1.5	1.4	1.2	1.2
ITALIA	2.0	1.9	1.6	1.3	1.0
ALTRI					
TOTALE	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

turazione del proprio sistema industriale dopo il 1973, è confermato dalla quota dei flussi di investimenti diretti italiani verso i paesi in via di sviluppo sul totale dei flussi provenienti dai paesi del Comitato per l'Aiuto allo Sviluppo (CAD) (tab.3).

Mentre la quota della Germania passa dal 6.5% nel periodo 1965/1967 all'8.8% nel 1969/1971 all'11.8% nel 1974/1976, la quota dell'Italia sale dal 2.6% al 4.5% dal primo al secondo periodo per poi ritornare (proprio negli anni posteriori al 1973), nell'ultimo periodo, a valori inferiori, 2.4%, a quelli iniziali.

Un'analisi più dettagliata della composizione degli investimenti esteri diretti italiani tra nuovi investimenti e profitti reinvestiti nei paesi in via di sviluppo, conferma la scarsa propensione all'investimento all'estero da parte delle imprese italiane ed a una accentuazione di tale propensione negli anni più recenti (tab.4).

Mentre la componente nuovi investimenti rappresenta, per quanto riguarda l'Italia, il 74.6% nel 1965/67 e la componente profitti reinvestiti il 25.4%, le quote rispettive delle due componenti passano al 55.3% e al 44.7% nel 1973, per poi invertirsi nel 1976, 39% (NI) e 61% (PR).

Gli investimenti diretti italiani nei paesi in via di sviluppo non sono quindi stati effettuati in anni recenti in quanto il loro livello attuale non appare sostenuto da nuovi flussi di capitale, bensì da profitti reinvestiti.

Vale la pena a questo punto esaminare le modalità operative mediante le quali si è realizzata dopo il 1973 una crescita

18.3 PAESI DEL CAD
 RIPARTIZIONE % PER PAESE DEI FLUSSI DI INVESTIMENTI DIRETTI VERSO I PVS
 (Fonte: OCDE)

	1965/ 1967	1969/ 1971	1974/ 1976
AUSTRALIA	1.0	1.9	1.2
AUSTRIA	0.1	0.1	0.2
BELGIO	2.1	0.9	1.8
CANADA	1.5	2.0	4.8
DANIMARCA	-	0.2	0.4
FRANCIA	15.1	6.6	3.9
GERMANIA	6.5	8.8	11.8
ITALIA	2.6	4.5	2.4
GIAPPONE	3.6	6.1	10.4
OLANDA	4.0	6.1	3.7
NORVEGIA	0.1	0.4	0.4
SVEZIA	1.2	1.3	1.3
SVIZZERA	2.0	1.6	2.9
REGNO UNITO	9.1	8.9	12.7
STATI UNITI	51.1	50.6	42.1
TOTALE	100.0	100.0	100.0

TAB. 4
 FLUSSI DI INVESTIMENTI DIRETTI PROVENIENTI DA ALCUNI PAESI VERSO PAESI IN VIA DI SVILUPPO
 (CONFERENZE) FONTE: Elaborazioni vs. in del. ONU

		Media 1965/1967	Media 1970/1972	1973	1974	1975	1976
STATI UNITI	Totale	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	Nuovi inv.	67.2	67.4	58.0	53.7	55.4	59.3
	Profitti reinv.	32.8	32.6	42.0	46.3	44.6	40.7
CANADA	Totale	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	Nuovi inv.	73.5	37.1	40.0	56.5	50.0	47.6
	Profitti reinv.	26.5	72.9	60.0	43.5	50.0	52.4
GERMANIA	Totale	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	Nuovi inv.	57.1	62.2	69.0	61.5	65.2	63.7
	Profitti reinv.	42.9	37.8	31.0	38.5	34.8	36.3
ITALIA	Totale	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	Nuovi inv.	74.6	66.5	55.3	12.5	26.7	39.0
	Profitti reinv.	25.4	32.5	44.7	77.5	72.3	61.0

sensibile nell'internazionalizzazione dei sistemi industriali dei principali paesi, in quanto essa rivelano orientamenti di politica industriale da parte dei paesi suddetti, utili ai fini del nostro discorso.

L'investimento estero diretto non è più lo strumento esclusivo nè l'indicatore empirico del processo di internazionalizzazione di un sistema economico.

Tale processo non si è infatti realizzato dal 1973 in poi (e relativamente alle economie industrializzate più dinamiche da questo punto di vista) nella forma tradizionale della localizzazione all'estero di unità produttive.

Esso si è dato sostanzialmente in tre forme prevalenti :

- 1) takeover (acquisizione di quote di maggioranza in imprese o unità produttive già operanti all'estero)
- 2) Joint-ventures (partecipazione in genere minoritaria, alla costituzione di un'impresa all'estero)
- 3) fornitura di fabbriche chiavi-in mano o prodotti in mano con successivo acquisto di parte della produzione da parte del fornitore (buy-back).

Il caso 1) ricorre in genere quando l'investimento viene effettuato in un paese sviluppato. L'acquisizione di un'impresa o di una unità produttiva già operante è intenzionata a rilevare il Know-how, la specializzazione della forza-lavoro, la tecnologia e il mercato di quella impresa. Tale tipologia

riguarda in prevalenza gli investimenti effettuati da imprese europee e giapponesi negli Stati Uniti.

I casi 2) e 3) costituiscono in genere iniziative non derivanti da decisioni autonome dell'impresa investitrice o fornitrice, ma una risposta alla domanda di industrializzazione proveniente da paesi in via di sviluppo.

Il caso 2) (che, tuttavia, può facilmente darsi anche nel caso di accordi tra imprese di paesi sviluppati), più significativo si ha quando viene costituita, in un paese in via di sviluppo, un'impresa in cui il governo di quel paese detiene una quota di maggioranza e l'impresa estera una quota di minoranza. Ciò offre ad entrambi i contraenti la possibilità di un reciproco controllo e di reciproche garanzie.

La costituzione materiale e operativa, dell'unità o delle unità produttive è affidata all'impresa estera.

Nel caso 3) l'impresa estera, in risposta alla richiesta di un governo (in genere di paesi in via di sviluppo o di paesi socialisti), fornisce una o più unità produttive, dotate di Know-how e di macchinari, in grado di funzionare.

Più recentemente, a fronte di esperienze negative sulla possibilità immediata di conduzione di tali unità produttive da parte di forza lavoro e di tecnici locali, i governi dei suddetti paesi preferiscono la formula "fabbrica prodotti in mano" secondo la quale l'impresa fornitrice ne assicura, per un periodo non inferiore a due anni, la gestione e l'assistenza.

Frequentemente, la realizzazione di fabbriche chiavi in mano o prodotti in mano, avviene mediante un credito erogato dal

paese di origine dell'impresa fornitrice o da organismi multilaterali internazionali.

Una componente fondamentale della competitività delle imprese in questo settore è dunque la possibilità da parte dei rispettivi paesi di origine di fornire crediti all'esportazione (è il caso, ad esempio, della Germania).

L'effetto di internazionalizzazione derivante da questa forma non sta tanto nella fornitura iniziale di Know-how e di beni di investimento da parte della impresa estera, quanto nel successivo (eventuale, poichè non sempre si verifica) acquisto di quote di produzione da parte della stessa impresa fornitrice, (buy-back).

E' questo il caso, ad esempio, delle fabbriche di prodotti chimici (chimica primaria) forniti da imprese occidentali alla Unione Sovietica.

Questo quadro, se pur sommario, delinea una fase nuova, oltre che una crescita, del fenomeno della internazionalizzazione della produzione industriale, in cui il trasferimento di tecnologie dai paesi sviluppati a quelli in via di sviluppo non si configura come semplice flusso commerciale ma come rilocalizzazione e integrazione-specializzazione di fattori produttivi a scala internazionale.

Non vi è più dunque, come già si osservava nel capitolo 1.3., un "ciclo del prodotto", ma frammentazione e segmentazione dei processi produttivi, dei quali le singole aree economiche detengono porzioni specializzate.

L'effetto più evidente di tale processo di rilocalizzazione e integrazione dei fattori produttivi a scala internazionale è

la crescita di importazioni di manufatti (competitive-import) dai paesi di nuova localizzazione verso il complesso dei paesi industrializzati.

Vi è, in sintesi, un effetto buy-back che interessa tutti i paesi industrializzati, anche quelli che non hanno rilocalizzato all'estero proprie quote di produzione.

Questo quadro offre tuttavia una serie di considerazioni ben più rilevanti in tema di politica industriale e di criteri di politica industriale nella internazionalizzazione della produzione manifatturiera, soprattutto per quanto riguarda l'Italia.

Le modalità specifiche con cui si è realizzato, dal 1973 ad oggi, il processo sopra descritto evidenziano tre ordini di fenomeni tra loro interdipendenti :

- 1) l'aumento del grado di internazionalizzazione di alcuni settori produttivi non ha significato cessione totale di essi a paesi in via di sviluppo da parte delle economie industrializzate che li detenevano
- 2) l'internazionalizzazione della produzione ha trainato la riorganizzazione del sistema produttivo del le economie che hanno accentratato il loro grado di multinazionalizzazione
- 3) l'internazionalizzazione della produzione ha sostenuto il volume della domanda e orientato la composizione di essa nelle economie suddette.

I punti 1) e 2) sono spiegati dal fatto, cui prima si accennava, che delocalizzazione produttiva non ha significato chiusura totale di alcuni settori maturi nelle economie sviluppate (ad es. tessile, abbigliamento, auto, ecc.) e spostamento di essi nei paesi in via di sviluppo.

Al contrario sono stati decentrati i segmenti a più alta intensità di lavoro dei suddetti settori.

In tal modo le economie industrializzate hanno conservato e sviluppato le fasi a monte dei processi produttivi ed elevato il contenuto tecnologico di tali processi (3).

Per quanto riguarda il punto 3), ci si riferisce, in particolare, alla fornitura di fabbriche chiavi in mano o prodotti in mano a paesi in via di sviluppo e a paesi socialisti.

Il trasferimento di tecnologie produttive e organizzative implicite in tali forniture si presenta impropriamente sotto forma di flusso di export, esso attiva in realtà transazioni del tipo intracompany tra paese fornitore e paese di installazione dell'unità produttiva che sono destinate, in quanto tali a non esaurirsi con il compimento del progetto.

E' improprio e parziale, alla luce di tali considerazioni, affermare che, ad esempio, la risposta tedesca alla crisi del 1973 si è avuta principalmente dal lato delle esportazioni.

(3) si veda CEE - Relazione economica annuale 1978/1979, in "Economia Europea" n.1/novembre 1978 (in particolare il capitolo n.9, Mutamenti strutturati prima e dopo la crisi petrolifera del 1973); R. Toulemon, Les mutations industrielles et l'emploi dans la Communauté Européenne, CEE, Bruxelles 1979.

Una specializzazione di questo tipo (è il caso della Germania) induce il paese fornitore a sviluppare, ad esempio, settori che producono beni capitali, settori a monte delle produzioni esportate (progettazione, engineering), oltre che il proprio settore creditizio e commerciale sul piano internazionale.

1.4.1.2. Internazionalizzazione della produzione e commercio internazionale

Si è già notato come dopo il 1973 il grado di interdipendenza tra internazionalizzazione della produzione industriale e volumi e direzioni dei flussi di commercio internazionale tenda ad aumentare sensibilmente.

Oltre alla componente derivante dai trasferimenti tecnologici dai paesi industrializzati verso paesi in via di sviluppo, la componente più rilevante è costituita dai flussi di manufatti provenienti dai paesi nei quali si sono delocalizzati segmenti del sistema industriale dei paesi sviluppati.

Il quadro globale relativo agli scambi di manufatti tra i paesi OCSE e i cosiddetti NICS (Newly Industrialising Countries) evidenzia la notevole crescita dei flussi provenienti da questi paesi, in particolare verso Stati Uniti, Germania, Francia e Giappone (tab.5).

TAB.5 - SCAMBI DI MANUFATTI TRA PAESI OCSE E NICS

	Importations						Exportations					
	1963		1973		1977		1963		1973		1977	
	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B
Canada	3.2	1.0	3.2	3.4	3.6	4.9	1.3	3.3	1.0	4.0	1.0	3.6
États-Unis	36.3	5.9	42.2	17.1	42.9	20.0	26.2	9.5	22.5	16.4	21.8	14.8
Japon	2.2	1.8	10.1	17.1	7.1	18.5	12.6	13.1	22.3	18.9	26.1	16.7
France	3.0	1.0	4.9	3.7	7.2	6.3	9.0	8.1	7.1	8.2	7.3	7.5
Allemagne	11.7	2.8	12.8	7.3	14.4	8.9	16.5	6.6	17.8	3.8	15.8	7.6
Italie	4.4	1.6	3.2	4.2	3.6	6.1	8.1	10.6	6.6	10.4	6.2	8.2
Royaume-Uni	22.6	7.3	9.1	8.2	6.9	7.0	11.2	6.3	6.9	9.1	7.1	8.1
NPI de l'OCDE	8.3	5.2	1.8	3.3	1.6	5.2	0.6	6.5	1.5	8.3	1.3	6.9
Autres pays de l'OCDE	8.3	0.8	12.6	3.0	12.5	3.7	14.5	5.2	14.2	6.5	13.4	6.2
OCDE	100.0	2.8	100.0	7.2	100.0	8.2	100.0	7.6	100.0	10.6	100.0	9.6

a) F.o.b.-f.o.b.

A = Part en pourcentage du pays considéré dans le total OCDE.

B = Part en pourcentage des NPI dans le total pour le pays considéré.

Le quote relative a questi paesi tendono infatti a crescere sul totale dei paesi OCSE mentre, come è possibile osservare dalla tab.4, la quota dell'Italia decresce dal 1963 al 1973 e risale lentamente dal 1973 al 1977.

Si noti, tuttavia, come (vedi colonna B) il peso relativo delle importazioni dei NICS sul totale dell'import cresce considerabilmente anche per l'Italia (dal 1.6% del 1963 al 6.1% del 1977), così come per gli altri principali paesi industrializzati.

Va osservato che i beni importati tendono a non essere più soltanto quelli tradizionali (tessili, abbigliamento, ecc.) ma anche prodotti come acciaio, navi, veicoli a motore, direttamente concorrenti con quelli dei paesi importatori.

La collocazione specifica dell'Italia nel quadro del commercio internazionale offre elementi di analisi importanti ai nostri fini.

L'Italia ha realizzato nella seconda metà degli anni '70 performances notevoli dal punto di vista dei saldi della bilancia commerciale non-oil. Essa non solo ha mantenuto la propria quota di export sul mercato mondiale, ma secondo recenti calcoli ha registrato nel 1979 un aumento di essa.

Osservando i trend storici relativi alla quota delle esportazioni manifatturiere italiane sul totale delle esportazioni manifatturiere mondiali, si nota che questa aumenta in modo marcato dal 1963 al 1973 e più debolmente dal 1973 al 1976 (tab.5)

(4).

	1963	1973	1976
Canada	2,61	4,16	3,32
Stati Uniti	17,24	12,58	13,55
Giappone	5,98	9,92	11,38
Franca	6,99	7,26	7,41
Germania	15,53	16,98	15,81
Italia	4,73	5,30	5,49
Regno Unito	11,14	7,00	6,59
Spagna	0,28	0,92	1,07
Portogallo	0,30	0,35	0,21
Turchia	0,00	0,06	0,08
Grecia	0,04	0,15	0,22
Altri Ocse	15,65	17,57	17,63
Totale Ocse	80,49	82,25	82,76
Brasile	0,05	0,35	0,41
Messico	0,17	0,64	0,51
Yugoslavia	0,40	0,55	0,60
Hong Kong	0,76	1,05	1,15
Corea	0,05	0,78	1,20
Taiwan	0,16	1,04	1,23
Singapore	0,38	0,46	0,52
Totale Pvi	2,52	6,35	7,20
Altri sottosviluppati	2,70	2,34	1,55
Paesi dell'est	13,35	10,00	9,65
Totale mondo	100,0	100,0	100,0

Se si analizza, tuttavia, la composizione merceologica di tale export si nota che i prodotti che mostrano le migliori performances sono i prodotti intermedi standardizzati (a basso contenuto di valore aggiunto e ad alto contenuto di materie prime

(4) Per un'analisi dettagliata si rimanda a F. Onida. Il ruolo della svalutazione nel riequilibrio, in "Politica ed Economia", n. 1-2/1979.

importate), come pelli e cuoio, tessile, siderurgia, materiali da costruzione, e prodotti "maturi" ad alto contenuto di manodopera (5).

La "Relazione sullo stato dell'industria italiana" per il 1979, dopo avere operato considerazioni analoghe a quelle sopra riportate, osserva che il 60% del saldo attivo con l'estero dei comparti manifatturieri ha origine in settori nei quali è in atto da tempo uno spostamento di capacità produttiva verso paesi del Terzo Mondo e verso paesi socialisti (tessile, abbigliamento, siderurgia, materiali da costruzione).

Contemporaneamente viene rilevata una perdita di quota sullo export dei paesi OCSE nei settori più dinamici, quali la meccanica, l'elettromeccanica, la chimica fine e secondaria e una quasi assoluta assenza in settori innovativi, quali la elettronica strumentale e civile e la componentistica elettronica.

Si rileva inoltre che la proiezione sui mercati esteri delle piccole e medie imprese, non essendo sorretta da organismi di coordinamento e di finanziamento, risulta dispendiosa ed inefficace. Il vincolo della scarsità di finanziamento rallenta anche la penetrazione delle imprese italiane nel settore dei grandi lavori di costruzione all'estero.

(5) F. Onida, Industria Italiana e commercio internazionale, Il Mulino, Bologna 1978 e F. Onida, Dinamica recente del commercio mondiale per aree e settori, in "Economia e politica Industriale", n. 20/1978.

L'Italia, negli anni '70, ha non solo rallentato l'avvicinamento del suo mix settoriale di esportazioni a quello della media dei paesi OCSE, ma, data la dinamica del commercio internazionale che più sopra abbiamo delineato, tale mix tende ad essere sempre più simile a quello dei paesi emergenti. In altri termini, il tipo di merci che il sistema industriale offre sui mercati internazionali è sempre più simile, in termini di composizione, ai competitive imports (tessili, abbigliamento, calzature, prodotti siderurgici ecc.) provenienti dai NICS.

Ne consegue che l'Italia ha assestato la competitività internazionale delle proprie merci in termini di prezzo, poichè anche sui non-price factors (canali distributivi, assistenza post-vendita, condizioni di credito, finanziamenti all'export) la posizione italiana non sembra particolarmente competitiva. I prezzi all'esportazione delle merci italiane in dollari nel medio periodo hanno mostrato una crescita inferiore a quella degli altri paesi industriali; ciò vale a maggior ragione nei confronti dei principali paesi europei le cui monete si sono fortemente rivalutate rispetto alla lira.

La competitività di prezzo delle merci italiane, tuttavia, è stata determinata da due altri fattori, oltre alla politica di svalutazione relativa della moneta cui sopra si accennava. Questi due fattori sono riferiti alla modalità di formazione dei prezzi delle merci italiane vendute sui mercati internazionali :

- 1) la formazione di ampie aree di economia sommersa (si pensi soltanto all'area di Brescia e della Val

Trompia per la siderurgia relativa agli acciai cosiddetti di "massa" e all'area di Carpi-Modena per il tessile e abbigliamento), nelle quali vengono utilizzate ampie quote di forza-lavoro a livelli salariali relativamente bassi (6)

- 2) il mantenimento di prezzi politici per molti prodotti provenienti dal settore della PP.SS. (sia in forma di sostegno diretto sia in forma di settori ^{di sostegno} "obsoleti").

Al contrario degli altri più importanti paesi industrializzati, l'Italia non ha dunque operato una politica di ristrutturazione e diversificazione industriale orientata verso l'estero, essa ha bensì adottato dopo il 1973 un modello di tipo export-led fondato su un mix settoriale di beni esportati del tutto simile a quello delle fasi di sviluppo precedenti e tendenzialmente omogeneo a quello dei paesi emergenti.

La proiezione verso l'estero non ha indotto la riconversione dell'apparato produttivo italiano verso settori a più alto contenuto tecnologico e a più alto valore aggiunto (7).

-
- (6) La letteratura sull'economia sommersa in Italia è ormai vasta; si veda per tutti il XIII Rapporto CENSIS, Roma 1979 (in particolare la parte II).
- (7) V.Conti, Composizione degli scambi e struttura industriale, in "Politica ed Economia", n.1-2/1979; V.Conti-M. Silvani, Struttura produttiva ed evoluzione ciclica della domanda e dell'offerta: l'esperienza degli anni '70, in "Rivista Internazionale di Scienze Sociali", n.1-2/Gennaio-giugno 1979

Un recente rapporto CEE (Rapporto Annuale 1978/1979), che ha fatto una analisi comparata della dinamica del valore aggiunto dal 1973 al 1977 per i principali paesi europei, giunge alla conclusione che, mentre negli anni dal '60 al '73 si è registrata la tendenza ad una convergenza strutturale in termini di composizione del valore aggiunto per rami e settori, tale tendenza, soprattutto per quanto riguarda l'Italia, nel periodo '73/'77 non si registra più.

La politica industriale italiana dopo il 1973 (che si è data in modo del tutto spontaneo, non guidata da alcuna programmazione) ha teso certamente ad "aggiustare" i guasti della crisi orientando il sistema produttivo verso la domanda proveniente dall'estero, ma rispondendo a tale domanda con una sensibile razionalizzazione delle risorse date, ha determinato una notevole staticità nella dinamica della diversificazione del sistema industriale, rispetto agli altri paesi industrializzati.

La struttura dell'offerta italiana è dunque rimasta tendenzialmente priva di processi innovativi e di diversificazione rispetto agli anni precedenti il 1973.

1.4.1.3. La posizione dell'Italia

E' possibile, a questo punto, trarre un bilancio sintetico della "posizione" del sistema economico italiano nel nuovo ordine economico internazionale, utile ai fini della individuazione delle linee fondamentali e dei criteri orientativi di una politica industriale italiana verso l'estero che non solo elevi

il livello di competitività relativa dell'economia italiana ma che, insieme, si costituisca come parte organica di una politica industriale rivolta verso l'interno.

I punti sintetici, tratti dal quadro più ampio più sopra delineato, che caratterizzano la "politica industriale" italiana nel contesto dell'economia internazionale, a partire dal 1973, e che ne definiscono lo scarto rispetto alle politiche seguite dagli altri paesi industrializzati, sono i seguenti:

- 1) L'Italia non ha proceduto, come altri paesi industrializzati a decentrare le produzioni, o le fasi di essa, a più labour-intensives, a più alto contenuto di energia e a più alto contenuto di importazione.

In generale, il sistema industriale italiano non ha subito lo stesso tasso di internazionalizzazione di altri paesi: la quota di investimenti esteri italiani sullo stock totale di ID delle economie industrializzate, si dimezza dal 1967 al 1976.

- 2) La manovra di riconversione del sistema economico italiano dopo il 1973 ha seguito un modello di tipo export-led in cui le esportazioni hanno trainato la ripresa produttiva e l'aggiustamento della bilancia dei pagamenti.

L'Italia ha conservato e conquistato quote di mercato nel commercio internazionale, attestando la propria competitività su prodotti maturi a prezzi in valuta relativamente bassi, con performances

qualitative analoghe a quelle dei paesi emergenti.

- 3) mentre gli altri paesi industrializzati hanno teso ad acquisire livelli di competitività internazionale rivalutando le proprie monete rispetto al dollaro, e attrezzandosi in tal modo ad acquisire in primo luogo quote di produzione all'estero, prima ancora che di mercato, l'Italia, praticando una politica svalutazionista rispetto alle monete dei paesi concorrenti, ha confermato la linea di ricerca della competitività sulla base di minori costi dei fattori e minori prezzi internazionali delle merci.
- 4) oltre allo strumento della svalutazione le imprese italiane hanno agito sul lato del costo dei fattori, come si notava sopra, decentrando e disseminando le proprie produzioni nei micro-bacini non industrializzati del territorio nazionale (fabbrica diffusa).
- 5) sempre sul lato della competitività di prezzo, molte imprese italiane del settore pubblico possono operare prezzi "politici" delle rispettive merci sui mercati internazionali.
- 6) accanto alla competitività di prezzo sopra accennata non vi è stato un parallelo miglioramento di competitività nei non price factors (strutture di marketing, strutture e flussi di credito all'export ecc.).

7) l'internazionalizzazione della produzione italiana, si è verificata principalmente all'interno delle grandi imprese o gruppi.

La stessa formula "fabbrica chiavi in mano", che ha interessato anche piccole e medie imprese, dando luogo in alcuni casi a forme di buy-back (ad es. prodotti chimici dalla Unione Sovietica), si è realizzata in modo limitato, per la scarsità di crediti erogati, ^{e sotto} guidato dalla qualità, e dal tipo di domanda proveniente dall'estero.

Il bilancio sintetico che si può trarre dalla collocazione dell'Italia nel nuovo ordine economico internazionale è che :

- la competitività globale del sistema economico e industriale italiano è di tipo statico-conservativo: l'Italia tende a mantenere il mix settoriale degli anni '60 sia dal lato produzione sia dal lato esportazione, razionalizzando e contenendo i costi di produzione.
- il sistema industriale italiano è anelastico rispetto ad un'eventuale accelerata dinamica di aumento di costo dei fattori (ad es. salari) e all'aumento di importazioni da paesi in via di sviluppo concorrenti.
- l'aumento dell'import dai NICS è sicuramente destinato ad aumentare; ciò determinerà, come già in altri paesi, un effetto di perdita di posti di lavoro (8) (effetto-

(8) Una rassegna delle stime di tali perdite per i principali paesi europei è riportata in M. Noelke, L'interdipendenza Europa-Terzo Mondo, Eurostudio 1979

multinazionalizzazione) derivante dalla rilocalizzazione, operata da altri paesi, di segmenti produttivi labour-intensives (e perciò spesso concorrenti con analoghi segmenti localizzati in Italia), in paesi emergenti. L'Italia, come già si è detto, subisce l'effetto-multinazionalizzazione pur non avendo operato tale ^{mult}nazionalizzazione.

Interessante risulta, a questo proposito, una stima recentemente effettuata, degli effetti di perdita di posti di lavoro in Italia, derivanti dall'aumento di 500 miliardi di Lit. di importazioni concorrenti provenienti dai PVS (9) (Tab. 6)

TAB. 6

Effetti sull'occupazione di un aumento delle importazioni concorrenti provenienti dai P.V.S., equivalenti a 500 miliardi di lire.

Settori	Numero addetti
1) Agricoltura, silvicoltura e pesca	676
2) Prodotti energetici	1.214
3) Ferro, acciaio, metalli e minerali non ferrosi	2.659
4) Minerali non metallici e manufatti relativi	593
5) Chimici	7.162
6) Macchinario e prodotti meccanici	15.859
7) Mezzi di trasporto	3.578
8) Alimentari, bevande e tabacco	259
9) Tessili, abbigliamento, cuoio e calzature	58.498
10) Legno, carta, gomma ed altri manufatti	13.190
11) Costruzioni e lavori pubblici	409
12) Alberghi e commercio	1.103
13) Trasporti e comunicazioni	2.989
14) Assicurazioni e banche	1.477
15) Altri servizi	701
16) Servizi non destinabili alla vendita (pubblica amministrazione, ecc...)	-
TOTALE posti di lavoro sostituiti	110.367

(9) Carlo Secchi - Alcune stime circa gli effetti sull'occupazione in Italia di accresciute importazioni concorrenti provenienti dai P.V.S., in Paul-Marc Henry-la Cee nella nuova divisione internazionale del lavoro, cit.

Come si può notare, le maggiori perdite di posti di lavoro si registrano, oltre che nei settori cosiddetti maturi (testile, abbigliamento, legno, ecc.) anche in settori più moderni e strategici nei paesi industriali avanzati, come il meccanico e il chimico.

Vi è infine una perdita di competitività in prospettiva per l'Italia derivante dal fatto che le imprese di altri paesi industrializzati non effettuano soltanto investimenti diretti del tipo "runaway", volti alla delocalizzazione di settori maturi.

Esse bensì investono, come si è visto nel caso della Germania e del Giappone, nei paesi industrializzati concorrenti per acquisire tecnologia.

I flussi di trasferimenti tecnologici, vanno quindi analizzati anche come flussi in entrata nel paese investitore, e non solo come flussi in uscita.

E' evidente la differenza, anche in termini contabili, oltre che di bilancia dei pagamenti, tra il caso sopra riportato e il caso dell'Italia che acquista tecnologia come merce e che mostra una crescente dipendenza dall'estero (9).

1.4.2. ----- ----- Criteri di politica industriale e internazionalizzazione della produzione : il caso dell'Italia ----- -----

1.4.2.1. ----- ----- Alcune indicazioni generali ----- -----

La struttura intrinseca della competitività internazionale del sistema economico e industriale italiano tende, come si

(9) G. Birtig - Export senza tecnologia, in "Mondo Economico", n.4/1980

è visto, ad avvicinarsi, per modalità e contenuti, a quella dei paesi emergenti.

Essa non è, dunque, sostenibile nè sul medio nè sul lungo periodo in un paese sviluppato come l'Italia, dove la struttura dei costi dei fattori tende a crescere più rapidamente di quella dei paesi in via di sviluppo.

Se, in una prospettiva breve, l'aumento del competitive import sottrarrà quote di mercato internazionale all'Italia e renderà diseconomiche molte produzioni ad alto contenuto di lavoro che ancora in Italia sopravvivono, la questione della proiezione attiva dell'apparato industriale italiano verso l'estero, diviene indifferibile.

In tal senso, un'inversione di tendenza rispetto alla collocazione dell'Italia nel nuovo ordine economico internazionale e alle modalità specifiche con cui essa si realizza, da una posizione "riflessiva" ad una posizione "attiva" nell'internazionalizzazione del proprio apparato industriale, appare oggi in primo luogo come strumento puramente difensivo della competitività di lungo periodo dell'Italia.

Una politica industriale all'altezza di questo compito deve, ovviamente, non solo guidare e orientare il decentramento di alcune produzioni verso altri paesi secondo modelli di tipo "runaway", essa deve bensì fare in modo che le delocalizzazioni implicite in ciò si configurino come mera cessione ad altri paesi di risorse produttive (10).

(10) E' questa tra l'altro un'indicazione fornita dall'UNIDO. Si veda AA.VV., La cooperazione industriale tra Italia e paesi in via di sviluppo, IAI/Il Mulino, Bologna 1979, p.73

Sul versante della, indifferibile, delocalizzazione di segmenti produttivi in prospettiva di medio periodo destinati alla obsolescenza (non si tratta solo di tessile e abbigliamento, ma anche di segmenti del settore siderurgico o dell'auto), occorre una politica industriale che orienti e coordini in modo attivo tale processo, trasformando in vantaggio per il proprio paese la domanda di industrializzazione e di cooperazione espressa dai paesi emergenti; utilizzando, in altri termini, complementamente quest'ultima per riconvertire la struttura industriale stessa del paese.

Una politica di coordinamento e di selezione della domanda internazionale dovrebbe quindi essere intenzionata non solo all'adeguamento ma, soprattutto, alla trasformazione e della diversificazione della struttura e della composizione dell'offerta interna.

Una politica industriale di questo tipo operativamente orientata verso l'estero ma con finalità e obiettivi rivolti verso la trasformazione dell'apparato produttivo interno, esprimerebbe linee di tendenze, nuove per un paese come l'Italia, che vanno esplicitate :

- 1) fine della penetrazione "casuale" delle imprese italiane nel contesto internazionale, ma, al contrario, coordinamento dei processi di internazionalizzazione di esse mediante una politica di vincoli e incentivi
- 2) assunzione delle necessità e della indifferibilità della delocalizzazione di alcuni segmenti produttivi, e, più in generale, dell'aumento del grado di internazionalizzazione della produzione industriale come

strumento in grado di conservare ed aumentare i livelli di competitività, sul lungo periodo, del sistema economico italiano rispetto agli altri paesi industrializzati.

In termini operativi tale delocalizzazione non dovrebbe costituirsi, come sopra abbiamo visto, come pura cessione di capacità produttive ad altri paesi, ma come verticalizzazione di alcuni cicli produttivi e loro redistribuzione, per segmenti specializzati, tra aree economiche che presentino per ogni segmento i migliori mix in termini di dotazione di fattori.

In tal senso l'Italia conserverebbe le fasi a monte e, eventualmente, il coordinamento di quelle a valle, dei processi di produzione diretta.

- 3) abbandono di politiche di competitività di prezzo sul piano internazionale, sostenuta da strumenti impropri che hanno costi sociali e costi economici troppo alti sul piano interno quali svalutazione ed economia sommersa.
- 4) accettazione dell'aumento del grado di interdipendenza-integrazione con altre aree economiche, conseguente alla crescita del grado di internazionalizzazione della produzione. Abbandono, dunque, di politiche di tipo protezionistico nei confronti di competitive-imports provenienti da paesi emergenti, ma, al contrario, pianificazione del buy-back.

- 5) linee di politica economica e industriale coordinate, interdipendenti e complementari tra paese che internazionalizza il proprio apparato produttivo e paese ospite. I rapporti di integrazione e interdipendenza economica che ne conseguirebbero, potrebbero configurare i flussi di commercio internazionale tra i due paesi come flussi di commercio intracompany.

- 6) aumento del livello di competitività delle imprese italiane attraverso il miglioramento di non factor-prices, quali i crediti all'export, assistenza alle piccole e medie imprese, aumento della presenza del sistema bancario italiano sul piano internazionale, assistenza post-vendita da parte delle imprese stesse, costituzione di consorzi tra imprese ecc.

E' evidente che le linee generali di politica industriale sopra enucleate riguardano essenzialmente un aspetto soltanto, se pure di grande rilevanza, della internazionalizzazione del sistema industriale italiano.

Tali indicazioni si riferiscono alla delocalizzazione di segmenti relativamente obsoleti del sistema industriale italiano, quindi a investimenti diretti supply-oriented e, più in particolare, del tipo "runaway" (che, in ogni caso, sono quasi del tutto assenti tra le attività IRI all'estero).

Ciò riguarda, per così dire, la parte più urgente e indifferibile di una politica industriale che voglia salvaguardare la competitività internazionale dell'Italia sul lungo periodo.

Ma una politica industriale che si ponga quest'ultimo obiettivo deve muoversi in tre altre direzioni, altrettanto importanti :

- 1) la conquista di mercati nuovi o di quote di mercati "naturi" mediante la delocalizzazione di attività produttive o la acquisizione di strutture di commercializzazione in essi.
- 2) approvvigionamento del sistema economico e industriale italiano di materie prime trasformate e non, di cui esso non ha disponibilità (dai prodotti del settore estrattivo a quelli dell'agro-alimentare)
- 3) l'approvvigionamento di tecnologie innovative non attraverso il semplice acquisto di know-how ma mediante accordi di partecipazione con imprese che lo detengano.

Fatta eccezione per il punto 2), che riguarda ancora investimenti o accordi di produzione supply-oriented, i punti 1) e 3) sono nella loro interdipendenza direttamente orientati alla domanda (demand-oriented).

Essi sono, cioè, intenzionati ad occupare mercati o quote di mercati in espansione mediante la soddisfazione della domanda specifica che questi esprimono. L'integrazione tra punto 1) e punto 3) si dà nel caso di mercati di paesi sviluppati come gli Stati Uniti (dove, appunto, stanno massicciamente in-

vestendo tutti i maggiori paesi industrializzati), dove il takeover di aziende presenti su questi mercati, permette, intanto una penetrazione in essi, ma anche l'acquisizione di una rete commerciale attraverso la quale possono essere distribuiti altri prodotti dell'impresa investitrice, e della tecnologia produttiva e organizzativa implicite nel processo di produzione e, ancor più implicitamente, del know-how e della specializzazione della forza-lavoro che vi è utilizzata.

1.4.2.3. Criteri di politica industriale nell'internazionalizzazione della produzione industriale

Se obiettivo primario di una politica industriale verso l'estero è quello del mantenimento e della crescita del grado di competitività internazionale dell'Italia, tale politica, tuttavia, deve essere sottoposta ad un vincolo-obiettivo che, pur non essendo strettamente di politica industriale, qualifica tuttavia il valore positivo o meno di quest'ultima, in termini di effetti, sull'intero sistema economico del paese.

In altri termini la qualità e l'efficacia di un quadro di iniziativa di politica industriale verso l'estero si qualifica in base alla qualità degli effetti di ritorno sul paese d'origine.

In tal senso, occorre porre come obiettivo centrale non solo la competitività ma anche la qualità dello sviluppo indotta sul paese di origine oltre che sui paesi esteri con i quali vengono intrattenute relazioni economiche.

Si è visto nel cap. 1.3., come gli indicatori tradizionali che misurano questa "qualità" siano gli effetti di iniziative industriali all'estero sull'occupazione e sulla bilancia dei pagamenti del paese investitore.

L'assunzione di questo criterio-guida nel caso italiano, dove ovviamente non sono presenti effetti di questo tipo, dato lo scarso grado di proiezione estera del sistema industriale induce, alla luce della situazione che più sopra abbiamo esaminato, la considerazione che già oggi, e comunque in prospettiva breve, l'attuale collocazione internazionale dell'Italia rappresenti una minaccia per i livelli dell'occupazione e per la bilancia dei pagamenti di questo paese.

Un criterio-guida di politica industriale diviene, da questo punto di vista, l'abbandono della difesa di una qualità dell'occupazione e dello sviluppo i cui vantaggi tendono ad estinguersi in un paese industrializzato. Occorre quindi cedere a paesi emergenti i processi di formazione di questa forza lavoro e di questo modello di sviluppo, per potere innovare complessivamente il sistema economico italiano

Tale innovazione deve procedere mediante l'aumento del grado di internazionalizzazione dell'economia italiana sia nella direzione della conquista di mercati in espansione (fattori di domanda) sia nella direzione della rilocalizzazione e integrazione dei diversi segmenti dei processi produttivi a scala internazionale (fattori di offerta)

L'esperienza dei maggiori paesi industrializzati dopo il 1973 indica che la via della multinazionalizzazione tradizionale, attraverso l'investimento diretto, non è più conveniente. Gli strumenti operativi mediante i quali l'internazionalizzazione si realizza diventano altri (takeovers, joint-ventures, turnkey-system), sostanzialmente per i seguenti motivi: (12)

- 1) si acquisiscono know-how, reti distributive e mercati nel caso del takeover
- 2) si ripartiscono rischi con organismi pubblici di paesi emergenti e si penetra più facilmente nei loro mercati nel caso delle joint-ventures
- 3) la fornitura di fabbriche chiavi in mano, può costituire una semplice operazione di tipo commerciale (la fornitura) o, più spesso, dando luogo ad effetti di ritorno di produzione (buy-back) nel paese fornitore, si configura come intrinseco processo di delocalizzazione di segmenti o quote di capacità produttiva.

L'uso di strumenti diversi dall'investimento diretto illustrato, in definitiva, due tipologie relative a sistemi di convenienze nella internazionalizzazione della produzione industriale.

Tali tipologie sono riferibili a:

- A) internazionalizzazione da fattori di domanda
- B) internazionalizzazione da fattori di offerta

Il caso A) è caratterizzato a sua volta in modo differente a seconda che la domanda si esprima in un altro paese sviluppato (A.1.) oppure in un paese sottosviluppato o in via di sviluppo (A.2.)

Nel caso A.1. un'impresa estera deve valutare le convenienze all'investimento in ordine a:

- potenzialità e dinamica del mercato, non solo locale, ma anche regionale (nel senso di mercati circostanti il mercato trainante dove l'impresa intende localizzarsi)
- acquisizione, mediante takeover di imprese già operanti sul mercato o localizzazione di unità produttive secondo canali e metodologie tradizionali (investimento diretto). Nel caso di takeover la convenienza risiede nell'avviamento, nel know how tecnologico e organizzativo, nel livello di qualificazione della forza lavoro e nella penetrazione commerciale sul mercato locale o internazionale dell'impresa da rilevare.
- per quanto riguarda la tecnologia produttiva occorre valutare la convenienza alla sua riutilizzazione nel paese di origine dell'impresa. (E' questo, ad esempio, il caso di takeovers di imprese statunitensi da parte di imprese europee nel settore della chimica secondaria e, in particolare,

del farmaceutico).

- possibilità di commercializzare, attraverso la rete distributiva dell'impresa rilevata, merci prodotte altrove dall'impresa che compie il takeover.
- presenza di settori innovativi non altrettanto sviluppati nel paese d'origine (es. elettronica strumentale): in questo caso l'acquisizione di tecnologia è una determinante dell'investimento più importante della presenza sul mercato trainante.
- opportunità di aumento di commercio intracompany
- nel caso di localizzazione di unità produttive mediante investimento diretto, in alternativa al takeover, occorre valutare una serie di convenienze di ordine finanziario, attinenti in particolare agli incentivi alla localizzazione, agli incentivi fiscali e ai vincoli al rimpatrio dei profitti.

Il caso A.2. che si riferisce alla tipologia di internazionalizzazione da domanda nei paesi sottosviluppati o in via di sviluppo, le convenienze principali sono le seguenti:

- reddito pro-capite, potenzialità e dinamica del mercato regionale. Essendovi, nella quasi totalità dei casi, un mercato locale di dimensioni inizialmente ridotte, occorre valutare la dimensione del mercato su base regionale (sempre nell'accezione che si dava più sopra a questo termine).

- presenza o meno di condizioni generali per la produzione: infrastrutturazione civile e industriale, sistema bancario e finanziario, ecc.

- dotazione di fattori di produzione: materie prime, bacini forza lavoro, livello di qualificazione della forza lavoro, livelli salariali

- valutazione della domanda specificata di industrializzazione, in termini di composizione settoriale, proveniente dal paese in oggetto o da un insieme di paesi appartenenti ad una stessa area geografica.
La convenienza si dà quando l'impresa investitrice ha un mix settoriale, e un know how che la pone in grado di soddisfare quella domanda.

- dalla valutazione precedente dipende l'opportunità o meno di costituire joint-ventures con gli organismi pubblici dei paesi ospiti, aventi, ad esempio, come oggetto lo sviluppo dei settori di base (siderurgia, telecomunicazioni, cantieristica, chimica primaria, ecc.)

- possibilità di fornitura di sistemi chiavi in mano o prodotti in mano. Tale possibilità presuppone che l'impresa fornitrice detenga il know-how relativo ai sistemi produttivi in oggetto, oltre che capacità di fornire crediti all'export, presenza sui mercati internazionali e buona assistenza post-fornitura. L'export di sistemi produttivi si configura come trasferimento di una merce complessa costituita da un know how produttivo, tecnologico e organizzativo, macchinari, addestramento e formazione dei tecnici, assistenza alla vendita, ecc.

- E' evidente come, dato il grado di complessità della merce suddetta, le imprese o le conglomerate maggiormente diversificate hanno una maggiore competitività.
- Occorre valutare se l'effetto di import substitution connesso alla localizzazione di capacità produttiva in un determinato paese non danneggi l'export di beni omogenei provenienti dal paese investitore.
Molto spesso lo svantaggio eventuale viene superato mediante l'export di beni capitali o di beni intermedi necessari alla attività di produzione.
- Valutazione della quota di mercato teorico che imprese concorrenti avrebbero ottenuto in assenza di investimento da parte della impresa in oggetto.

L'internazionalizzazione da fattori di offerta è stata ampiamente valutata precedentemente, essa si articola attorno alle seguenti valutazioni di convenienza:

- disponibilità, combinazione e costo comparato dei fattori (materie prime e forza lavoro) nel paese ospite rispetto al paese di origine dell'investimento
- infrastrutturazione civile e industriale, mercato, sistema politico, legislazione ed eventuali altri vincoli del paese ospite
- opportunità di delocalizzazione, in base a fattori di offerta, di segmenti obsoleti di produzione verso il paese ospite
- tasso di crescita e composizione settoriale e merceologica del commercio intracompany.

Tale modello di internazionalizzazione segue le linee del modello del ciclo di vita del prodotto riferito però a segmenti di processi produttivi, più che a interi settori produttivi.

In altri termini si determina, in teoria, una verticalizzazione e integrazione del processo produttivo a scala internazionale che dà luogo a processi di specializzazione per segmenti o fasi relativi a ciascun paese.

Il paese o l'impresa che delocalizza non cede quindi settori produttivi ad altri paesi, ma ne cede soltanto i segmenti obsoleti (perchè ad esempio, ad altra intensità di lavoro, di materie prime o di importazioni) specializzandosi nelle fasi a monte e nelle strutture di servizio (terziario industriale) connesse alla delocalizzazione.

Nel caso della siderurgia, ad esempio, i principali paesi industrializzati tendono a cedere ai paesi emergenti la produzione di acciai comuni, mentre conservano e sviluppano quella di acciai speciali.

Si intensificano in tal modo i flussi commerciali intracompany, dove il paese investitore cede tecnologia, know-how e beni capitali e il paese ospite cede quote di output.

Il problema della concorrenza rappresentata da questo output per le merci del paese investitore è da questo punto di vista, mal posto, in quanto tale concorrenza non va eliminata con misure protezionistiche o con la mancata cessione ai paesi emergenti di produzioni omogenee e quelle del paese investitore. La questione va posta nel senso che ad operazioni di delocalizzazione di segmenti produttivi deve corrispondere un contemporaneo processo di riconversione verso l'alto (fasi a monte o servizi) dell'impresa o del sistema economico del paese investitore.

Quindi le industrie "runaway" non costituiscono un pericolo in sè, lo divengono se il sistema produttivo del paese investitore non subisce una dinamica innovativa.

1.4.3. Il ruolo delle PP.SS. e dell'IRI nella internazionalizzazione della produzione

Nel quadro generale sopra descritto, l'IRI si presenta nella duplice veste di strumento esecutivo delle P.P.S.S. e di conglomerato di imprese. Le logiche che dovrebbero guidare le iniziative di questi "soggetti" sono di tipo ovviamente differente, ma data la collocazione internazionale dell'Italia sopra delineata, esse sono destinate a convergere.

Muovendosi entro una logica di impresa l'IRI deve aumentare la propria presenza nel quadro della produzione internazionale di merci in un duplice senso:

- aumentare la propria presenza nei mercati trainanti nei settori dove essa è maggiormente presente sia con joint-ventures che con accordi commerciali

- delocalizzare i segmenti obsoleti del proprio sistema produttivo interno (segmenti del siderurgico e dell'auto) sviluppando contemporaneamente le fasi a monte e di servizio relativi ai settori decentrati.

Il mix settoriale con cui l'IRI può presentarsi sul piano internazionale consente ampiamente quanto prima indicato.

Come strumento esecutivo delle PP.SS., l'IRI può tornare ad assumere non solo un ruolo di salvataggio, nel senso ampio del termine, ma un ruolo di guida rispetto all'intero sistema industriale italiano.

In tal senso, a titolo di esempio, l'IRI potrebbe colmare un gap che è proprio non solo delle PP.SS. ma di tutto il sistema economico italiano.

L'Italia è l'unico paese CEE (unico tra i paesi industrializzati) a non avere una società pubblica per gli investimenti all'estero.

La DEG, ad esempio, che opera in Germania dal 1962 con un capitale di 380 miliardi, interamente pubblico, ha investito circa 600 miliardi in 205 imprese in 60 paesi in via di sviluppo.

Lo stesso vale per l'Inghilterra (CDC), l'Olanda (NFC), la Francia (CCCE) ecc.

La presenza di una simile società pubblica potrebbe essere oltre che uno strumento di politica industriale per l'IRI anche un organismo di coordinamento, relativo ad una politica industriale italiana verso l'estero, tra grandi gruppi pubblici e privati e piccole e medie imprese.

iai ISTITUTO AFFARI
INTERNAZIONALI - ROMA

n° Inv. 10438
31 MAG. 1991

BIBLIOTECA