

SCENARI DI INTERNAZIONALIZZAZIONE DELL'ECONOMIA ITALIANA.

di Gianni Bonvicini e Piercarlo Padoan

Nel considerare il fenomeno della progressiva internazionalizzazione dell'economia italiana e dei buoni risultati conseguiti dalle imprese italiane in questi ultimi anni è opportuno sottolineare due fatti particolari:

- il concetto di internazionalizzazione di un paese è più ampio e complesso di quello che si può dedurre dalla semplice lettura dei principali dati economici e dalla loro comparazione con quelli dei partners direttamente concorrenti o dagli exploits di determinate industrie e settori. Si tratta infatti di un concetto globale che si sostanzia di elementi economici, politici e strategici, legati strettamente fra di loro e fra di loro interagenti.

- da questa argomentazione ne discende un'altra, e cioè il grado di internazionalizzazione delle imprese e dell'economia non necessariamente riflette quello del sistema-paese e quindi della capacità del suo governo, della burocrazia e della società nel suo complesso di reggere la sfida internazionale.

Quello che ci si è sforzati di sfatare in questa ricerca è proprio l'eccessiva semplificazione di alcune considerazioni pubbliche sulla capacità dell'economia italiana di integrarsi nell'economia internazionale a dispetto e indipendentemente dall'andamento del paese in altre componenti chiave del confronto internazionale, quali l'organizzazione istituzionale e burocratica, l'assetto delle leggi e del governo, il grado di controllo della propria dipendenza dall'esterno e della propria collocazione geostrategica.

In poche parole, quello che è necessario chiarire è:

a) la valutazione degli elementi costitutivi della capacità partecipativa per un paese come il nostro alla cooperazione multilaterale attraverso l'esame nel dettaglio del funzionamento del sistema delle relazioni internazionali, della sua evoluzione e del suo grado di integrazione. Logicamente questa analisi precede ogni giudizio e riflessione sulla partecipazione italiana, sui criteri che la devono accompagnare e sulle possibili opzioni che si presentano al nostro Paese.

b) il secondo punto riguarda, infatti, la possibilità ed i limiti del paese a partecipare al governo dell'interdipendenza in modo efficace e vantaggioso per l'intero sistema.

Per evitare una ricerca troppo generica del duplice fenomeno, stato del governo dell'interdipendenza e partecipazione italiana ad esso, si è concentrata l'attenzione su tre settori chiave dell'integrazione internazionale:

- la cooperazione monetaria quale espressione più evidente delle relazioni macroeconomiche del mondo occidentale,
- l'evoluzione e le prospettive del commercio internazionale,
- infine, il ruolo delle imprese italiane nel processo di integrazione europea ed internazionale, quale caso studio dei limiti e delle prospettive dell'inserimento del paese nel grande processo di mondializzazione dell'economia reale.

Il governo dell'interdipendenza: la crisi politico-istituzionale.

Allorquando si affronta la questione della cooperazione economica internazionale il rischio che si corre è quello di dare maggiore enfasi all'analisi dei dati economici in senso stretto, piuttosto che al problema più vasto e complesso della gestione delle relazioni economiche internazionali: in una parola al governo dell'interdipendenza. Oggi, in verità, vi è un intero settore delle scienze politiche ed economiche, la cosiddetta political economy, che cerca di analizzare nei suoi diversi aspetti, politici, istituzionali ed al tempo stesso economici la cooperazione internazionale, cercando di dare risposte alla questione chiave della sua governabilità.

Prima di addentrarsi nello specifico delle relazioni cooperative è tuttavia necessario chiedersi brevemente quali sono le ragioni che fanno parlare della grande crisi del governo dell'economia mondiale.

La prima è la debolezza delle Istituzioni internazionali, quali regolatrici dei conflitti. Esse non sono state adattate in tempo ai nuovi compiti e all'accresciuto numero di attori nel sistema internazionale. Ad esempio, per quanto riguarda gli accordi monetari, nulla ha preso il posto dei cambi fissi e del dollaro come perno del sistema. Nel settore dei rapporti commerciali, l'area geografica che dovrebbe interessare il Gatt è divenuta più estesa dell'area di competenza di questa istituzione. Nel campo delle politiche macroeconomiche la comune accettazione del paradigma Keynesiano quale base per l'esercizio della cooperazione è andata perduta ed oggi anche le dottrine economiche sono conflittuali. Infine, per quanto riguarda i problemi strategici, la Nato ha perso molto del suo peso a causa della moltiplicazione e pericolosità dei conflitti locali al di fuori dell'area di sua competenza, del terrorismo internazionale e del trasferimento del confronto est-ovest nelle zone periferiche rispetto al tradizionale fronte centrale.

La conseguenza ovvia della caduta o del ridimensionamento delle istituzioni internazionali è stata la crescita di un disordinato multilateralismo ad hoc (Gruppo dei 5, dei 7, Direttorio a Tre, Club vari, ecc.) e di una tentazione al diffuso ricorso all'iniziativa unilaterale piuttosto che alla cooperazione.

La seconda ragione è che le considerazioni di politica interna hanno oggi sempre di più la prevalenza su ogni tentativo di coordinamento internazionale: la sovranità nazionale è formalmente indiscutibile e indiscussa, ed è persino appesantita dal maggiore coinvolgimento sia dei governi che delle opinioni

pubbliche in tutti i maggiori problemi del nostro tempo, a cominciare dalla gestione dell'economia, della politica e persino della strategia. La ricerca del consenso interno, anche per la minore influenza dei governi nei processi decisionali, è divenuta una esigenza sempre più avvertita. Considerazioni elettorali, corporative e di potere divengono decisive. Quindi la ricerca di un coordinamento internazionale e del consenso degli altri governi partners diventano secondari o almeno devono rispondere alle esigenze di aggregazione del consenso interno. Allo stesso tempo, ad accentuazione ulteriore di questa tendenza, contribuisce il disordine nelle relazioni multilaterali: più difficile diventa il raggiungimento di accordi internazionali più fortemente emergono i problemi interni.

Infine cresce, in modo contraddittorio rispetto all'emergente neomercantilismo, l'interdipendenza dei sistemi politici ed economici, tanto che ogni atto unilaterale di politica interna ha immediate conseguenze internazionali, come pure ogni decisione internazionale ha effetti sui comportamenti interni. Cresce anche l'interdipendenza fra i settori, commerciale, monetario, industriale e ogni decisione presa in uno di essi ha ripercussioni immediate anche negli altri. Se in un sistema così strettamente interdipendente si adottano pratiche protezionistiche sia commerciali che finanziarie, le conseguenze si fanno sentire a catena sia sugli altri paesi che fra i diversi rami dell'attività economica e politica. In effetti il protezionismo ha in sé motivazioni ed effetti contraddittori: è un forte elemento di aggregazione del consenso interno in difesa di supposti interessi lesi da una sleale competitività, ma crea contemporaneamente incertezza all'esterno, rendendo impossibili i programmi di investimento e la libertà di movimento sul piano internazionale

L'evoluzione dello scenario internazionale.

Rispetto all'immediato dopoguerra il quadro internazionale è profondamente mutato. Di tutte le trasformazioni che il sistema internazionale ha attraversato certamente il più rilevante è il passaggio da una struttura di tipo "egemonico" a una struttura di tipo "oligopolistico".

Una struttura di tipo egemonico è caratterizzata dalla presenza di un solo grande paese - gli Stati Uniti - in grado di "governare" il sistema internazionale attraverso la propria politica economica e di stabilizzare ma anche di far prosperare le altre economie. In un contesto egemonico la cooperazione internazionale si poneva in termini più semplici di quanto non avvenga oggi in quanto la forte economia e politica del paese egemone permetteva a questo di sostenere i costi e godere dei benefici delle politiche necessarie al sostegno dello sviluppo delle altre economie occidentali senza che esse dovessero sostenere impegni eccessivi.

Negli ultimi due decenni questa situazione è mutata. Da una parte la forza economica degli Usa è diminuita (in termini, ad esempio, di quota del reddito nazionale, o di grado di apertura commerciale che ne ha accresciuta la vulnerabilità e dipendenza dal mercato mondiale, o in termini di debito pubblico finanziato dal risparmio degli altri paesi che ne ha accresciuto la dipendenza fiscale), dall'altra si è accresciuto il peso di altre economie quali la Germania Federale e il Giappone (ad esempio in termini di quote di

reddito nazionale, di commercio estero e - nel caso della Germania - in termini di emissione di valuta di riserva).

Le implicazioni del passaggio da una struttura egemonica a una struttura oligopolistica per la cooperazione internazionale sono assai rilevanti.

Una situazione di oligopolio si può definire come una situazione in cui ciascuno dei paesi leader è in grado di ostacolare le scelte di politica economica altrui senza essere in grado di imporre fino in fondo le proprie. Di conseguenza in oligopolio è possibile un governo dell'economia internazionale solo se c'è accordo tra i paesi leader. Da questo punto di vista la situazione degli anni '80 è molto simile a quella degli anni '30 quando in presenza di un potere oramai in declino della Gran Bretagna e di una posizione ancora non consolidata degli Stati Uniti un ordinato svolgimento delle relazioni economiche internazionali era legato alle possibilità di un accordo tra questi due paesi e la Francia, il terzo paese leader del sistema internazionale dell'epoca.

Le tendenze dell'economia internazionale.

Come si è discusso in precedenza l'economia internazionale offre da tempo un quadro altamente preoccupante. Le relazioni monetarie (instabilità nei tassi di cambio e incompatibilità ex ante nelle relazioni macroeconomiche), quelle finanziarie (crisi del debito e fragilità nei sistemi borsistici nei principali paesi), quelle commerciali (difficoltà nelle trattative GATT, guerra commerciale tra Stati Uniti e Giappone) mostrano segni di instabilità e conflittualità.

Certamente dalla fine del sistema di Bretton Woods la instabilità e la conflittualità all'interno del gruppo dei paesi industrializzati non aveva mai assunto dimensioni e caratteristiche così preoccupanti.

Il quadro è reso più oscuro dalle prospettive di stagnazione che si presentano per i prossimi anni. La diminuzione della crescita infatti colpisce tutti i campi delle relazioni economiche internazionali. Se la crescita è bassa o inesistente gli squilibri nei pagamenti accentuano le pressioni sui tassi di cambio, le cui variazioni nominali possono dover essere assai pronunciate prima di produrre effetti nei tassi di cambio reali sufficienti a invertire i trends nei flussi commerciali in presenza di elevata mobilità dei flussi di fondi. Una crescita insufficiente peggiora notevolmente la capacità dei paesi indebitati di servire il debito nei confronti del sistema bancario soprattutto in presenza di elevati tassi di interesse reali. Prospettive di crescita calante deprimo lo stato delle aspettative sia per gli investimenti reali che per quelli finanziari e accrescono la fragilità dei meccanismi di accumulazione. La stagnazione, infine, accresce le spinte al protezionismo da parte delle industrie minacciate dalla crisi.

Un elemento ancora più preoccupante della attuale situazione è che la crisi in un settore si ripercuote negativamente sugli altri accrescendo pericolosamente lo stato di conflitto delle relazioni internazionali.

La mancanza di un accordo sulla gestione macroeconomica del sistema produce squilibri commerciali che accentuano i movimenti dei tassi di cambio. Questi innescano una scalata nel conflitto commerciale che diventa esplicito (il caso classico è la recente imposizione di tariffe sui prodotti elettronici Giapponesi da parte degli Stati Uniti). Le prospettive di protezionismo crescente spingono ulteriormente ad utilizzare lo strumento del tasso di cambio per costringere i partners commerciali a modificare le proprie politiche. Prospettive di contrazione del commercio internazionale accrescono i rischi di collasso finanziario di un sistema largamente basato sul credito.

Per dirla in altri termini: un sistema economico internazionale si basa sul corretto funzionamento di un numero di "regimi", cioè di regole, norme e istituzioni, che governano il comportamento degli attori istituzionali e di mercato che operano nel sistema. Il sistema di Bretton Woods, ad esempio, si basava sulla compresenza di un regime commerciale, (imperniato sugli accordi del Gatt), da un regime di tassi di cambio (che implicava, a sua volta, regole del gioco per il regime macroeconomico) e da un regime finanziario imperniato sul Fondo Monetario Internazionale. Il buon funzionamento di un regime si regge, anche, sul funzionamento degli altri. La crisi di un regime finisce inevitabilmente per coinvolgere i restanti se perdura per un periodo sufficientemente lungo.

L'esempio più significativo riguarda il regime commerciale. In questo dopoguerra il regime di liberalizzazione basato sul Gatt si è rivelato tra i regimi inizialmente edificati quello più solido e resistente alle crisi anche in fasi di elevata turbolenza monetaria e finanziaria. Le recenti decisioni dell'amministrazione Reagan di imporre delle sanzioni commerciali alle importazioni di merci giapponesi può essere considerata di relativamente scarsa incidenza sull'effettivo volume dell'interscambio tra i due paesi, ma rappresenta il segno che la conflittualità in campo monetario e finanziario lungi dall'essersi ridimensionata ha finito per contagiare anche le relazioni commerciali.

Gli squilibri strutturali nelle relazioni economiche degli anni '90.

Torniamo così alla condizione prioritaria per riportare le relazioni internazionali su un sentiero più ordinato e stabile. La creazione di un ambiente di crescita stabile ed elevata. Nel dibattito corrente questo aspetto viene presentato come un problema di coordinamento di flussi e, in particolare come un problema di coordinamento delle politiche fiscali dei principali paesi industrializzati. Paesi in surplus commerciale e con bilanci pubblici in equilibrio (Germania e Giappone) dovrebbero perseguire politiche decisamente più espansive. Il contrario dovrebbero fare paesi con situazioni opposte (in particolare gli Stati Uniti).

In realtà il problema va considerato nella sua dimensione di squilibri di stock di debito e credito. La persistenza di squilibri di flusso tra le principali aree ha infatti prodotto una accumulazione nel tempo di squilibri di stock la cui dimensione attuale rende il problema del riequilibrio assai difficoltosa. L'aspetto grave del deficit commerciale degli Stati Uniti non è tanto la sua dimensione corrente, peraltro assai ragguardevole, quanto il fatto che la sua persistenza nel tempo implica che gli Stati Uniti dovranno continuare ad accumulare posizioni debitorie nei confronti del resto del mondo

per molti anni a venire. Tale accumulazione, a sua volta, renderà il problema del finanziamento progressivamente più difficile, sia perchè accrescerà l'onere del servizio del debito sopportato dagli Usa, aggravando per questo stesso fatto gli squilibri di flusso, sia perchè diminuirà a parità di altre condizioni, la propensione del resto del mondo a fungere da creditore.

Si tratta, d'altra parte, dello stesso problema fronteggiato dai paesi indebitati del terzo mondo, con la non irrelevante differenza che nel caso degli Usa il paese debitore è anche il paese emettitore della valuta di riserva internazionale per eccellenza. Si tratta di un caso in cui il problema del "signoraggio" assume aspetti crescentemente perversi.

D'altra parte lo sviluppo dell'economia internazionale richiede l'esistenza di squilibri di stock, cioè di presenza di creditori e debitori netti. Un processo di sviluppo richiede il trasferimento di risorse tra centri di risparmio e centri d'investimento, richiede cioè un meccanismo di intermediazione che permetta di mantenere sempre in vita rapporti di credito e debito.

Le possibili opzioni.

Nell'ultimo quindicennio il meccanismo di intermediazione finanziaria internazionale si è basato su un mix di politiche economiche nazionali e di scelte di mercato (espansione dei mercati internazionali privati). Questo meccanismo si è rivelato tendenzialmente instabile e ha finito per produrre gli squilibri di stock sopra ricordati.

Il riassorbimento degli squilibri di stock, si può porre in due modi (intesi come soluzioni estreme).

1. Una soluzione "non cooperativa" che imponga l'aggiustamento unilaterale ai debitori. Le conseguenze di questa soluzione sono : a) una spinta deflattiva sull'intero sistema che finisce per danneggiare gli stessi creditori ; b) il rifiuto "unilaterale" dell'aggiustamento che finisce per distruggere il sistema di intermediazione esistente (come l'esperienza storica suggerisce questa è una soluzione che si è verificata molto spesso). Una soluzione di questo tipo non conviene tuttavia a nessuno, poichè comporta rischi e costi altissimi anche per chi decide di operare (o non operare) la scelta "unilaterale". Gli Usa queste scelte le hanno spesso fatte, soprattutto all'inizio delle nuove presidenze (Carter, Reagan), salvo optare per una soluzione "cooperativa" (tipo accordi del Plaza o del Louvre) una volta appurata l'impossibilità di procedere unilateralmente. D'altronde oggi il grado di interdipendenza (soprattutto Usa-Giappone) è cresciuto enormemente, legando ancora più strettamente i principali partners.

In effetti il rischio della soluzione unilaterale è quello di un progressivo coinvolgimento nella crisi dei diversi regimi su cui è organizzato il sistema internazionale. Consideriamo l'esempio del deficit Usa. In mancanza di una politica espansiva da parte dei paesi in surplus l'onere dell'aggiustamento potrebbe essere addossato a una ulteriore svalutazione del dollaro. La esistenza di una posizione di stock sfavorevole agli Usa (paese debitore netto) potrebbe riproporre scenari di un dollaro in "caduta libera" finora solo in parte accantonati.

Un simile movimento potrebbe accrescere anche grandemente la fragilità del sistema finanziario internazionale (sia nei suoi aspetti relativi al debito dei FVS che a quelli relativi ai mercati borsistici). Nel breve periodo inoltre gli effetti della svalutazione sul saldo commerciale Usa potrebbero essere (come si sta verificando) ulteriormente negativi. Ne seguirebbero ulteriori pressioni per misure di tipo protezionistico.

2. Una soluzione "cooperativa" che permetta di costruire e sostenere un sistema di intermediazione finanziaria internazionale in grado di sostenere il processo di sviluppo. Essa, tuttavia, si presenta assai complessa. Questa dovrebbe assicurare sia un coordinamento delle politiche macroeconomiche per il mantenimento di un tasso di crescita stabile (condizioni di flusso) che affrontare il problema degli squilibri nel sistema di debito: condizioni ambedue necessarie per impedire un ulteriore deterioramento delle relazioni commerciali.

E' possibile enumerare una serie di condizioni necessarie per stabilire delle relazioni cooperative in un ambiente privo della presenza di un unico paese leader come era il caso del sistema di Bretton Woods. Queste condizioni sono:

- a) l'adozione da parte dei diversi governi di un orizzonte temporale di lungo periodo che permetta la attivazione di "giochi ripetuti", cioè di continui scambi di informazioni e di decisioni tra i partecipanti e così venga diminuita la propensione alla defezione dagli accordi; l'ottenimento di questa condizione si scontra contro il fatto che, nella attuale situazione i diversi governi non sembrano avere, nella maggiore parte dei casi, una percezione dei propri interessi che va al di là del breve periodo;
- b) la possibilità che uno o più paesi accetti di mutare almeno in parte la propria "struttura delle preferenze" in base alle quali vengono formulate le politiche nazionali; l'ottenimento di questa condizione è direttamente collegata al problema della politica di aggiustamento perseguita da un paese. In altri termini occorre riconoscere esplicitamente il processo di interazione tra l'evoluzione del sistema internazionale, il meccanismo di cooperazione e le politiche di aggiustamento nazionale. La capacità di un paese di influenzare il sistema internazionale è direttamente collegata alla capacità dello stesso di attivare politiche di aggiustamento all'interno;
- c) la minimizzazione degli attori. Questa condizione non va intesa nel senso letterale (minimizzare il numero degli stati coinvolti nella ricerca di un processo di cooperazione) ma nel senso sostanziale di minimizzazione del numero delle posizioni diverse; in altri termini per trovare accordi cooperativi è utile la aggregazione di consensi attorno a programmi o scelte comuni (esempio una politica monetaria comune in Europa);
- d) il rafforzamento delle istituzioni in quanto meccanismi di produzione e trasmissione di informazioni intese come conoscenza (e affidabilità) del comportamento altrui da parte di ogni partecipante al sistema, (da questo punto di vista lo Sme rappresenta un importante esempio di istituzione che rafforza i meccanismi cooperativi).

Questo quadro internazionale ha un immediato riflesso per la politica economica estera di un paese. Questa va intesa come politica di aggiustamento strutturale a un ambiente internazionale in mutamento e, in questo modo rende possibile l'ottenimento, almeno, della condizione b) sopra riportata. Infatti una attiva politica di aggiustamento implica che un paese alteri la propria

struttura e le proprie preferenze di politica economica rispetto alla situazione esistente. In questo modo una politica estera attiva è allo stesso tempo una condizione per migliorare la posizione dell'economia nel sistema internazionale e per accrescere le prospettive della cooperazione.

L'Europa: a metà del guado.

In un regime internazionale tendenzialmente oligopolistico la vera anomalia è costituita dall'Europa. Da un lato essa costituisce infatti un insieme integrato con le sue regole interne, le sue tariffe esterne, le sue politiche commerciali e preferenziali, i suoi meccanismi di mediazione e negoziazione. Dall'altro essa agisce crescentemente attraverso la volontà e le azioni dei propri stati membri, alcuni dei quali cercano di assumerne la leadership, pur senza accettarne completamente il peso e la responsabilità. Tipico, sotto questo profilo, è il caso della Germania che mentre conta molto all'interno dello Sme, evita accuratamente di accollarsi responsabilità globali nei confronti degli Usa e del Giappone facendosi scudo dello stesso Sme e della sua supposta debolezza politica e strategica.

D'altronde una maggiore integrazione economica dell'Europa è anche necessaria per ottemperare a quella condizione che abbiamo definito "minimizzazione degli attori" e che consiste nel costruire un nuovo "governo" delle relazioni internazionali basato sul dialogo fra "poli" omogenei, in termini sia di capacità decisionale che di efficacia nel controllo dell'interdipendenza economica. Tale controllo, come abbiamo visto, sarà reso possibile (o almeno agevolato) se si verificheranno condizioni di crescita e di espansione economica sia in Europa che in Giappone. E in Europa tali condizioni tarderanno a verificarsi se a tirare il convoglio saranno solo Italia e Spagna, come oggi sta accadendo, senza alcuna vera contropartita dai partners più forti.

Questo è tanto più vero se gli europei si collocano nella prospettiva del Mercato interno del 1992, allorquando le barriere economiche e finanziarie interne saranno, se lo saranno, scomparse. La necessità di un governo cooperativo delle relazioni economiche fra i paesi della Cee sarà di gran lunga maggiore, a causa del più alto grado di integrazione fra i paesi dell'area comunitaria. Atteggiamenti corporativi o anche lontanamente autarchici finirebbero in questo caso per emarginare automaticamente il paese "divergente" o più debole, già oggi fonte di discriminazioni e di penalizzazione. La soluzione cooperativa, nel caso europeo, ha quindi le caratteristiche della necessità ed inevitabilità, soprattutto per un paese come il nostro.

Implicazioni per la politica italiana

E' indubbio che in questi ultimi anni il ruolo dell'Italia nel contesto internazionale sia notevolmente cresciuto. Tale crescita è stata quindi accompagnata da una richiesta di presenza di "pari dignità" nelle varie sedi multilaterali e dalla volontà di "pesare" di più nella elaborazione delle decisioni comuni.

Operazione non facile perchè legata al superamento di un certo numero di preconcetti sulla passività delle nostre azioni passate e sulla supposta debolezza politica ed economica del Paese.

L'operazione "credibilità" si appoggia su un certo numero di decisioni e di azioni sia nel campo economico, che politico e strategico: adesione allo Sme, ratifica dell'Atto Unico, iniziative dirette nel Mediterraneo Orientale (Malta, Libano, Sinai, ecc.), schieramento degli euromissili, partecipazione all'Eureka e all'Sdi, ecc.

Contemporaneamente è aumentato il peso economico del Paese e si è sperimentato un lungo periodo di relativa stabilità politica e pace sociale. Cresce di conseguenza l'immagine interna e internazionale di un'Italia quinta potenza. Più prudentemente si dovrebbe parlare di Italia media potenza. La questione in sé può essere legittima, anche se il concetto è ambiguo, non essendo chiari né i confini politici né gli strumenti operativi né il carico di responsabilità che ne deriva.

In ogni caso questo supposto ruolo e collocazione dell'Italia necessitano sia di ben definite linee strategiche (dal momento che non è più possibile la semplice adesione passiva a politiche e decisioni elaborate altrove) sia di capacità di partecipazione e di azione (per rendere credibile la partecipazione).

La verità è che le buone performances delle nostre imprese si giustificano essenzialmente sulla capacità di alcuni settori produttivi del Paese di "indurre" sviluppo economico dall'esterno cogliendo soprattutto le opportunità che di volta in volta si creano, senza che tuttavia si intraveda una vera e propria strategia d'insieme. Maggiori dubbi sussistono, infatti, sul ruolo svolto dal "sistema" Italia nel suo complesso.

C'è infatti da tenere presente che queste opportunità "esterne" si collocano in un contesto europeo e internazionale di "governo" dell'economia che più o meno efficacemente influisce sulle decisioni dei governi nella conduzione delle rispettive politiche economiche; in effetti le imprese operano in una situazione nella quale il quadro di cooperazione internazionale o costituisce un vincolo (Sme, direttive comunitarie, ecc.) oppure è ancora assai incerto o poco credibile (G.5, Vertice dei Sette, ecc.). E' quindi necessario che, al di là di una maggiore capacità del "sistema" a contribuire alla gestione degli affari internazionali, si faccia chiarezza sulla strategia politica di fondo che il paese vuole perseguire nei confronti della cooperazione internazionale.

L'Italia e la gestione delle relazioni macroeconomiche.

La discussione delle caratteristiche e dell'andamento delle relazioni finanziarie, monetarie e macroeconomiche svolta in precedenza permette ora di considerare come queste influenzano un paese come l'Italia e come questa può, a sua volta modificare l'ambiente internazionale in relazione a questi problemi.

L'elevata instabilità delle relazioni internazionali richiede a un paese di dimensione intermedia come l'Italia una capacità di adattamento elevata. Di

fronte a una situazione di crisi dei regimi economici internazionali la capacità di un paese di influenzare la costruzione di nuovi "regimi", nuove regole del gioco, è fortemente limitata dalla sua dimensione relativa. Ciononostante essa non si deve considerare inesistente. Consideriamo separatamente ciascun aspetto e chiediamoci quali vi può perseguire l'Italia sia per migliorare la propria posizione nel sistema che migliorare il funzionamento del sistema stesso. Teniamo comunque presente che rimane interesse prioritario dell'Italia promuovere un quadro di cooperazione sia nelle relazioni macroeconomiche che in quelle monetarie e finanziarie.

Come si è argomentato nei paragrafi precedenti in assenza di un paese egemone la stabilità delle relazioni macroeconomiche è basata sulla possibilità che si raggiunga un accordo tra i principali paesi industrializzati. Attualmente non esiste un vero e proprio "regime macroeconomico" che stabilisce regole di comportamento per le politiche economiche dei diversi paesi. L'istituzione principale che regola, sia pure informalmente e indirettamente, le relazioni macroeconomiche è quella legata ai vertici dei principali paesi industrializzati. Come è noto il nostro paese fa parte del gruppo dei sette (G7) dopo che per un numero di anni era stato escluso dal G5, (il gruppo formato dai paesi le cui monete compongono i Diritti Speciali di Prelievo).

Il ruolo dei vertici dei paesi industrializzati è tuttora assai delicato. Malgrado il G7 non rappresenti una vera e propria istanza di coordinamento delle politiche macroeconomiche, esso costituisce l'unico momento in cui i governi dei sette paesi si confrontano nelle principali scelte di politica economica e, anche se non ha finora prodotto un sistema di regole, permette di soddisfare una delle principali condizioni per la cooperazione senza egemonia: l'esistenza di un meccanismo di interazione ripetuta tra i singoli governi che permette di accrescere la reciproca conoscenza e diminuisca la propensione al free-riding in quanto rende più costosa, in termini di reputazione del governo, il mancato rispetto degli impegni internazionali. In questo contesto il ruolo di un paese come l'Italia può essere determinante sia nel promuovere accordi tra gli altri paesi che nell'indirizzare le scelte verso politiche maggiormente orientate alla crescita, sia nel promuovere una posizione comune dei paesi europei.

La partecipazione al G7, d'altro canto, comporta per il nostro paese una assunzione di responsabilità in campo internazionale, in quanto, come detto sopra, impegni presi in quella sede non possono essere disattesi senza incorrere in elevati costi in termini di reputazione. La partecipazione al G7 costituisce quindi anche un elemento di disciplina esterna nei confronti della conduzione della nostra politica economica.

L'Italia e lo Sme.

L'elemento della disciplina è anche il fattore principale che ha caratterizzato, fino ad oggi il modo di funzionare dello SME e della partecipazione italiana agli accordi di cambio. Il modo in cui si evolverà lo SME e come il nostro paese deciderà di parteciparvi rappresenta una delle variabili principali che influenzeranno le scelte di politica economica del nostro paese.

Lo SME si è andato caratterizzando come un sistema piramidale al cui vertice si pone il rapporto marco-dollaro. La politica monetaria tedesca ha, di fatto, governato l'evoluzione del sistema imprimendogli un andamento certamente non espansivo. Le nostre autorità monetarie hanno perseguito una politica che ha prodotto una rivalutazione reale del tasso di cambio reale nei confronti delle monete dello SME e in particolare del marco, allo scopo di forzare il sistema delle imprese italiane ed accrescere la competitività per vie diverse dalla svalutazione del cambio.

Fino al 1985 la perdita di competitività nei confronti dell'area europea è stata in parte compensata dalla rivalutazione del dollaro e di conseguenza questo ha comportato un riorientamento delle nostre esportazioni verso l'area del dollaro. Con l'inversione di tendenza dell'andamento della valuta americana la posizione competitiva complessiva del nostro paese in termini di prezzo si è complessivamente indebolita rendendo ancora più difficile il mantenimento di una politica restrittiva.

Questa situazione pone il nostro paese di fronte a una scelta di fondo che si presenta complessa. Essa riguarda sia la politica da condurre nell'ambito degli accordi monetari europei sia la politica da condurre per modificare lo SME.

Il mantenimento della politica del cambio forte richiede che la competitività del nostro sistema produttivo venga perseguita per vie diverse. Queste non riguardano solo le politiche di ristrutturazione all'interno delle imprese ma anche le politiche economiche diverse dalla manovra del tasso di cambio. E' necessario che tali politiche (di credito commerciale, di assicurazione sul rischio, di cambio, di accordo commerciale) vengano coordinate allo scopo di accrescere l'efficacia complessiva del sistema.

Ma occorre spingere il discorso più oltre. Il processo di evoluzione dello SME sta interessando l'integrazione finanziaria - di cui le recenti decisioni di liberalizzazione sono gli esempi più significativi - mentre l'Atto unico pone in prospettiva del 1992 la completa liberalizzazione dei mercati comunitari. E' noto che le seguenti quattro condizioni relative all'integrazione economica non possono essere ottenute simultaneamente: stabilità dei cambi, integrazione finanziaria, integrazione commerciale, autonomia della politica monetaria. Ne segue che in prospettiva la permanenza del nostro paese nella Comunità e nello SME comporterà che la politica monetaria sarà in misura crescente determinata dall'esterno mentre il nostro sistema produttivo e finanziario saranno sottoposti a crescenti pressioni competitive.

Occorrerà dunque accrescere la competitività complessiva del "sistema" economico.

Pur nel rispetto degli impegni comunitari è possibile cercare di orientare la condizione della politica macroeconomica all'interno dello SME in senso più espansivo. Questo richiede che la Germania muti il proprio atteggiamento rinunciando e abbandonando le scelte neomercantiliste e restrittive perseguite in questi anni. Da questo punto di vista il perseguimento di una politica più espansiva in Europa è coerente con l'obiettivo di accrescere la cooperazione macroeconomica nell'ambito del G7.

E' però possibile immaginare una variante di questa strategia nell'ipotesi che perduri il rifiuto (o l'impossibilità) da parte della Germania di perseguire politiche più espansive nel medio periodo. In questo caso è possibile immaginare una strategia di espansione europea a "crescita differenziata" che, nel rispetto della stabilità monetaria, permetta a alcuni paesi europei - in particolare quelli dell'Europa meridionale - di perseguire tassi di crescita più elevati di quelli dei paesi dell'Europa settentrionale. Un simile quadro richiederebbe un meccanismo di finanziamento degli squilibri dei pagamenti generati dai differenziali di crescita. Tale meccanismo - delle cui caratteristiche qui non ci si può occupare - potrebbe basarsi su un ruolo dell'Ecu ufficiale assai più esteso di quanto avviene oggi ponendo le basi per un sistema di pagamenti europeo autenticamente integrato.

Nell'ambito della politica finanziaria occorre, infine, considerare la posizione dell'Italia per quel che riguarda il problema del debito e della politica di aiuto allo sviluppo.

Il sistema bancario italiano è solo marginalmente esposto nei confronti dei paesi maggiormente indebitati. Ciò non toglie che il nostro paese non possa svolgere un ruolo importante nella soluzione della crisi del debito. Questa politica si è ultimamente concretata nella proposta di cancellazione del debito nei confronti di alcuni paesi africani a basso livello di sviluppo. Questa linea di condotta è giustificata dallo scopo di ottenere prestigio e "peso politico" negli organismi internazionali - come il Club di Parigi - e verso i paesi ai quali è stato concesso il debito.

Una soluzione non effimera del problema del debito è legata, tra l'altro, all'accrescimento del ruolo del finanziamento privato. In questo contesto l'Italia deve ripensare la sua strategia di aiuto pubblico allo sviluppo fino ad ora condotta in modo episodico coordinandola con la politica di sostegno finanziario al commercio nell'ambito degli accordi internazionali (quali il "Consensus") mirando a una ridefinizione dei rapporti tra questi due strumenti finanziari. La complementarità fra questi tipi di strumenti (che prevedono diverse gradazioni di agevolazioni e condizionalità) si può meglio comprendere se si tiene presente che i crediti commerciali sono direttamente legati a flussi commerciali specifici mentre gli aiuti allo sviluppo e le forme di cooperazione tecnica mirano a stabilire con i paesi beneficiari rapporti, di carattere più ampio, tali da creare in questi ultimi un ambiente favorevole alla presenza di imprese italiane, in altri termini alla creazione di esternalità che favoriscano queste ultime.

Le imprese italiane di fronte al processo di internazionalizzazione.

Gli anni ottanta rappresentano una fase di rapida crescita e trasformazione della presenza produttiva delle aziende italiane sul mercato internazionale. La netta ripresa dell'investimento diretto all'estero registrata in questo periodo, infatti, è accompagnata dall'emergere di un quadro assai più diversificato delle attività multinazionali italiane. Si allarga il gruppo degli investitori (con una maggiore presenza del settore pubblico), vengono perseguite strategie d'internazionalizzazione più complesse che vedono l'accompagnarsi dell'internazionalizzazione produttiva a quella finanziaria - attraverso la quotazione nelle borse estere - l'attuazione di iniziative di diversificazione internazionale, l'utilizzo dell'investimento

diretto come strumento volto ad acquisire non solo nuove quote di mercato ma anche tecnologie.

L'Italia tuttavia continua a rimanere un paese con una spiccata vocazione esportatrice ed una ridotta presenza multinazionale. Il grado di internazionalizzazione produttiva del paese è tuttora assai meno elevato di quello raggiunto dagli altri principali paesi industrializzati. L'investimento diretto all'estero inoltre, in quanto realtà non episodica, continua ad essere un fenomeno che interessa un ristretto gruppo di aziende prevalentemente di grandi dimensioni. Ed anche all'interno di questo gruppo, solo in pochi casi è possibile parlare di "imprese globali".

Alcuni esempi di "aziende globali" possono essere individuati nel novero delle piccole e medie imprese. Si tratta di aziende che nonostante le ridotte dimensioni complessive sono riuscite ad impiantarsi con attività produttive su più mercati e si valgono di un'ampia gamma di modalità d'internazionalizzazione (esportazione, accordi non equity, investimenti diretti). E' bene tuttavia non dimenticare che si tratta di episodi, che pur rappresentando realtà interessanti, sono poco rappresentativi del panorama italiano.

L'azienda di piccole e medie dimensioni italiana tipicamente è un produttore presente sul mercato internazionale solo attraverso l'esportazione per lo più indiretta, non sostenuta, in altre parole, dalla creazione sui mercati di sbocco di reti di distribuzione o strutture per l'assistenza post-vendita.

Il passaggio a forme d'internazionalizzazione che comportano un maggior grado di integrazione con il mercato estero è frequentemente precluso, nel caso di questi operatori, da barriere dimensionali. Tali barriere sono rafforzate, nel contesto italiano, non solo dalla presenza di una complessa normativa che regola l'attività svolta all'estero, ma anche dal ritardo con cui (sia nell'area pubblica che in quella privata) si sta sviluppando quel complesso di servizi che hanno una funzione di supporto al processo d'internazionalizzazione. Questi vincoli addizionali, accrescendo la dimensione minima necessaria per creare strutture stabili (commerciali e produttive) all'estero, rallentano ulteriormente l'internazionalizzazione degli operatori di piccole e medie dimensioni.

Per raggiungere l'obiettivo di una maggiore - e più stabile - presenza dell'industria italiana sul mercato internazionale sarà così opportuno operare in più direzioni. Le misure volte a semplificare e liberalizzare la normativa esistente dovranno essere affiancate da interventi volti ad incidere su quelle inefficienze, in particolare del sistema bancario e del settore pubblico, che ritardano lo sviluppo di servizi per l'internazionalizzazione.

Vista l'estrema polverizzazione del tessuto produttivo italiano, una maggiore efficienza del sistema, che permetterà lo svilupparsi di economie esterne per le aziende che intendono operare all'estero, rappresenta una condizione necessaria affinché l'internazionalizzazione non rimanga un processo limitato ad un ristretto numero di imprese e non sia legato a fasi particolarmente favorevoli della congiuntura internazionale.

L'Italia e la cooperazione internazionale.

In sede di conclusioni è possibile riconoscere che nel complesso il processo di internazionalizzazione del sistema-Italia ha mostrato, in quest'ultimo decennio, un buon dinamismo, che ha permesso al Paese, pur fra molte difficoltà e reticenze, di mantenere il contatto con i grandi partners dell'occidente. Ciò, evidentemente, ha creato all'esterno una serie di aspettative sulla solidità e continuità del ruolo italiano e non pochi interrogativi sulle ragioni che hanno permesso al nostro paese di prendere alcune iniziative di un certo rilievo sul piano internazionale.

Da una nostra maggiore assunzione di responsabilità nel Mediterraneo ad una politica di aiuto allo sviluppo di una certa consistenza, da misure di liberalizzazione della nostra economia ad un'espansione senza precedenti del "made in Italy", è tutto un succedersi di eventi che hanno determinato un certo interesse dei nostri partners a capire meglio il caso italiano.

Tuttavia pur in presenza di una serie di riscontri sicuramente positivi e, per certi versi, sorprendenti la capacità italiana di partecipare alla gestione multilaterale degli affari internazionali, mentre ha ricevuto alcuni riconoscimenti formali (partecipazione ai Vertici, al G5, ecc.), non ha completamente sciolto i dubbi sulla reale consistenza del nuovo miracolo italiano.

Le ombre, in effetti, continuano a persistere ed, in certi casi, si sono addirittura aggravate.

Il primo rilievo che ci sentiamo di fare è che continua ad esserci un notevole grado di scoordinamento nelle diverse politiche di internazionalizzazione del Paese. Sembra, cioè, che un certo spontaneismo sia implicito in gran parte delle azioni del paese, a dispetto di una visione strategica d'insieme che il peso economico internazionale dell'Italia imporrebbe. Così se le grandi imprese procedono verso una consistente multinazionalizzazione lo stesso non capita per quelle medio-piccole; così se le autorità monetarie sono bene integrate nel gioco internazionale lo stesso non avviene per le autorità di governo proposte alla gestione della nostra economia; così pure se riusciamo in sede comunitaria a fare attribuire al nostro Paese un certo ammontare di risorse poi la nostra burocrazia non è in grado di utilizzarle. Il discorso potrebbe continuare non solo all'interno dello stesso settore, ma anche fra settori (commerciali e monetari, ad esempio) e fra politiche (esteri e commercio estero, ad esempio).

Si avverte cioè una compartimentalizzazione del ruolo internazionale del Paese, con settori particolarmente attivi ed altri assolutamente refrattari a modificare i propri atteggiamenti provinciali e corporativi.

La seconda osservazione è che, la mancanza di una forte capacità di coordinamento delle azioni internazionali del Paese ha anche fatto perdere l'occasione per un aggiustamento strutturale dell'economia dell'Italia e per una sua complessiva modernizzazione. In altre parole i buoni risultati conseguiti nell'arena internazionale sia in termini di immagine (un più alto profilo di politica estera) che in termini di guadagno economico non sono serviti per avviare quel programma di riforme che può dare maggiore omogeneità all'intero sistema politico economico italiano, necessaria premessa per fare

giocare al nostro Paese un ruolo internazionale attivo. Si è cioè utilizzata la favorevole congiuntura internazionale per ottenere risultati settoriali o di breve periodo, ma non per dare consistenza al ruolo di media potenza dell'Italia.

Ciò significa che di fronte ad un prevedibile peggioramento del contesto economico internazionale in cui le nostre imprese e le nostre autorità monetarie dovranno operare nei prossimi anni, la debolezza strutturale della nostra posizione internazionale sarà ancora più facilmente riconoscibile, con il concreto rischio di indebolire la credibilità del nostro attivismo esterno.

Eppure le precedenti considerazioni ci hanno portato a chiarire la necessità di un ruolo particolarmente attivo per paesi di media grandezza come il nostro, che per certi versi non possono permettersi il lusso di politiche attendiste come quella tedesca o atteggiamenti aggressivi come quelli giapponesi.

In definitiva, proprio a causa della propria debolezza di fondo, un paese come l'Italia ha necessità maggiori dei partners più forti di mantenere il contatto con il contesto internazionale e, possibilmente, di contribuire ad orientarlo in determinate direzioni piuttosto che in altre.

I possibili scenari.

In teoria gli scenari di un possibile ruolo internazionale del nostro paese possono essere di tre tipi:

1. cooperazione attiva;
2. cooperazione passiva (status quo);
3. cooperazione caso per caso (nazionalismo).

Vediamo nel dettaglio le diverse ipotesi:

1. Cooperazione attiva. Significa lavorare per accrescere il grado di integrazione delle economie occidentali. Tale integrazione può aversi se si soddisfano almeno le prime due condizioni sopra ricordate, con riguardo alla cosiddetta "soluzione cooperativa":

a) di porsi in un orizzonte temporale più lungo, onde poter meglio valutare l'insieme dei costi e dei benefici delle reciproche azioni/concessioni; b) di modificare gradualmente la propria "struttura delle preferenze" in base alla quale vengono decise le politiche nazionali. Per un paese strutturalmente debole come l'Italia le due condizioni devono essere strettamente collegate fra di loro, poiché un orizzonte temporale certo e di lungo periodo permette un più agevole recupero delle divergenze e degli squilibri che ci separano dai partners occidentali. Una cooperazione internazionale "istituzionalizzata", cioè basata su un insieme di regole condivise, deve essere l'obiettivo della nostra azione internazionale.

Tuttavia essa rischia di non essere sufficientemente vantaggiosa per l'Italia (proprio a causa della ricordata precarietà economica e politica interna) se ad essa non si accompagna anche una precisa priorità e preferenza

in favore della terza condizione (minimizzazione del numero degli attori), il cui significato è quello di dare forma e sostanza ad un polo europeo. In effetti, la "copertura" di un insieme integrato comunitario può rendere più agevole l'adattamento del nostro sistema economico alle esigenze della cooperazione internazionale ed accelerare il processo di omogeneizzazione con le maggiori economie occidentali.

La partecipazione attiva alla Comunità europea comporta l'adempimento di alcune precise condizioni per l'Italia. Innanzitutto la fissazione di un orizzonte temporale di medio periodo per le necessarie riforme interne: il 1992, data dell'eventuale completamento del mercato interno, entro cui portare a termine il processo di liberalizzazione della nostra economia; in secondo luogo l'obbligo per il nostro sistema legislativo-burocratico di modificare l'atteggiamento difensivo e corporativo che lo caratterizza, eliminando quegli ostacoli che ancora impediscono una libera concorrenza nel paese; in terzo luogo l'adozione di politiche fiscali e di bilancio più severe per evitare l'aumento del divario con i partners comunitari, allorché le frontiere saranno del tutto abbattute. La Ce, in definitiva, si configura ancora, malgrado le limitazioni e deficienze a tutti note, come l'elemento esterno più concreto per obbligare il nostro paese ad adottare comportamenti maggiormente coerenti con il resto dell'Europa.

Il risultato nel medio periodo di tale condizionamento comunitario, può essere quello di accrescere il grado di competitività internazionale dell'Italia e di aumentarne la credibilità in termini di contributo al raggiungimento della quarta condizione sopra ricordata, cioè il rafforzamento delle istituzioni sia internazionali che comunitarie per la gestione cooperativa dell'economia internazionale.

2. Il mantenimento dello status quo (cooperazione passiva). L'Italia può benissimo decidere di non svolgere un ruolo attivo e di rimanere al traino delle iniziative altrui, ma ciò ovviamente attenua le ragioni per procedere con maggiore rapidità verso una riforma dei settori e delle politiche che la dividono dall'Europa e dai maggiori partners occidentali. L'adozione di una strategia attendista, di breve respiro, non può fare altro che aumentare il rischio di controreazioni interne che finiscono inevitabilmente per vanificare la tendenza verso una maggiore competitività del sistema. Un'ottica di breve periodo fa, inoltre, perdere di vista i vantaggi comparati che si otterrebbero alla fine di un più lungo ed articolato periodo di riforme.

In poche parole, sarebbe difficile convincere il paese della necessità di modificare la struttura delle preferenze se la logica prevalente fosse quella di attendere passivamente gli inputs dall'esterno, senza una strategia partecipativa che permetta di anticiparli e di prevederne gli effetti desiderati. Lo status quo, nel campo della cooperazione internazionale, contiene quindi in sé gli elementi di una degenerazione progressiva delle relazioni internazionali, dal momento che vengono meno le condizioni più sopra ricordate, necessarie per il suo miglioramento.

3. La cooperazione caso per caso (ipotesi nazionalistica). E' questo uno scenario, che prescindendo da una cooperazione istituzionalizzata, basa la propria possibilità di riuscita sullo stabilimento di una o più relazioni bilaterali in grado di sostituirsi ad essa. A prima vista l'ipotesi può

apparire anche attraente, dal momento che sottrae il paese ad alcuni obblighi e vincoli che il sistema delle relazioni internazionali e comunitarie gli impone. Il puntare tutto sui legami preferenziali con alcuni partners più forti (Stati Uniti, Germania) e poi avere mano libera con alcuni paesi più deboli (nel Mediterraneo, ad esempio) è una politica che in qualche momento storico ha trovato dei sostenitori anche da noi. La convenienza del Paese è evidentemente il dato ineludibile da cui partire; ma essa va commisurata al grado di interdipendenza oggettiva che l'attuale sistema di relazioni internazionali implica, limitando fortemente la libertà di azione e le possibilità di scelta controcorrente nei vari settori, economico, strategico e politico. Ciò non vale solo per i paesi piccoli, ma anche per quelli medio-grandi fra i quali si colloca anche il nostro. Politiche solitarie, scollegate dalla ricerca di coalizioni più vaste e di consenso multilaterale, finiscono inevitabilmente per mettere in evidenza i limiti delle ambizioni nazionalistiche. Oltretutto verrebbero meno quei condizionamenti all'adattamento delle nostre strutture burocratiche ed economiche, che si manifesterebbero nell'ipotesi cooperativa.

A nostro avviso, in conclusione, le indicazioni che emergono dalla precedente analisi e dal ragionamento fin qui condotto dicono che l'Italia deve puntare a consolidare la propria immagine di media potenza attraverso una politica di chiara preferenza per i legami integrativi, soprattutto quelli comunitari, e di coordinamento multilaterale degli affari internazionali. Tuttavia l'adozione di una tale linea strategica impone coerenza di comportamenti e capacità di partecipazione molto più elevate delle attuali. Ed è proprio qui che l'Italia continua a mostrare le proprie tradizionali deficienze, non essendo riuscita negli anni passati a riorganizzare la struttura istituzionale e burocratica di cui ha necessità per rendere più efficace e credibile il suo contributo alla cooperazione europea e internazionale.

12. 1911 OCT 27
1-1044
n° inv. 9373
A