

DOCUMENTI IAI

PROCESSI DECISIONALI E MECCANISMI ISTITUZIONALI DELLA POLITICA ECONOMICA ESTERA

di Gianni Bonvicini

Documento preparato nell'ambito della omonima ricerca con Mediocredito Centrale

IAI9715

ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI

PROCESSI DECISIONALI E MECCANISMI ISTITUZIONALI DELLA POLITICA ECONOMICA ESTERA

di Gianni Bonvicini

Da tempo non si assisteva in Italia ad una così forte ripresa del dibattito sulla politica economica estera (PEE), accompagnato dall'avvio di un ampio processo di riforma delle istituzioni e dei meccanismi ad essa preposti. Ad alcuni atti concreti, dal rifinanziamento della vecchia legge Ossola all'approvazione della ristrutturazione dell'ICE, fanno riscontro progetti di legge, come quello sulla cooperazione allo sviluppo, e progetti di aggiornamento di istituzioni, Ministero degli esteri e Ministero dell'industria, ed enti operativi, a cominciare dalla SACE fino alle vaghe proposte di coinvolgimento di enti tipo Gepi o Spi per la funzione di attrazione di investimenti esteri in Italia (Falautano).

1. Le ragioni del rilancio della PEE in Italia

Il fatto non è sorprendente per almeno due motivi.

Il primo è che anche nei paesi nostri maggiori concorrenti, dalla Spagna alla Germania, dalla Francia al Giappone, come testimoniato dai casi studio qui presentati, il tema della politica economica estera è tornato prepotentemente all'ordine del giorno, a seguito delle crescenti critiche per lo scarso adeguamento al nuovo mercato globale ed per la mancanza di un disegno complessivo di aggiornamento del sistema. E' quindi evidente che sotto il profilo competitivo anche l'Italia debba riconsiderare il proprio ruolo nella PEE.

Il secondo è che in Italia la PEE non è stata mai considerata prioritaria nelle scelte politiche dei governi del passato, che la hanno trattata più come un elemento al traino delle scelte e delle esigenze delle nostre imprese all'estero che come un fattore determinante della politica estera generale del Paese. Ne consegue che l'insieme degli strumenti e delle istituzioni della PEE italiana ha sofferto di questa mancanza di attenzione. Oggi ci troviamo quindi a confrontarci con i nostri partner con politiche e strumenti da rivedere largamente sia sotto il profilo della loro funzionalità rispetto ai nuovi compiti che sotto quello della coerenza ed omogeneità.

Ora, anche se va considerato come positivo l'attuale soprassalto di attenzione per la PEE, rimane purtroppo una forte sensazione che la spinta riformista non risponda ad un disegno generale, ma a necessità di adattamento settoriale, quando non addirittura di sopravvivenza di determinati organismi che con la PEE hanno poco da spartire. Si corre in altre parole il rischio che il necessario aggiornamento degli organismi della PEE finisca per perpetuare l'incoerenza e la disomogeneità del passato e perda quindi di vista l'obiettivo fondamentale di una moderna PEE, il cui compito deve essere quello di internazionalizzare l'insieme del sistema economico del paese e non solo, come era negli obiettivi della tradizionale PEE, quella parte che si dedica alle attività commerciali e finanziarie esterne.

Dal punto di vista concettuale va tuttavia riconosciuto che il dibattito sulla PEE nel nostro paese ha compiuto notevoli progressi, recependo anche un punto di fondamentale importanza, non così chiaramente condiviso nel passato, e cioè che multilateralismo e competitività nazionale non sono termini antagonisti. Un quadro di regole regionale o mondiale serve proprio per permettere l'accrescimento delle politiche economiche bilaterali, senza correre il rischio di scatenare scontri e ritorsioni.

Ciò naturalmente implica come condizione prioritaria l'adeguamento del quadro normativo nazionale alle regole internazionali, come sta faticosamente emergendo nel caso giapponese che proprio dalla mancata deregolamentazione interna ha subito contraccolpi negativi sul piano della competitività internazionale (Iwami). Ma una volta raggiunta questa condizione, la competitività può (e deve) essere dispiegata in tutti i suoi possibili aspetti senza timore di venire meno alle filosofie multilateraliste che contraddistinguono la nostra politica estera del dopoguerra.

2. Il ruolo della PEE nell'economia italiana. La centralità del finanziamento pubblico

Oltretutto per l'Italia il settore dell'import-export è essenziale alla formazione del Pil, come testimoniato dai risultati del '95 e del '96 in cui le attività ad esso legate hanno raggiunto un importo complessivo che supera largamente il 50% del Pil. Analogamente ai nostri principali partner europei è quindi necessario dedicare alla PEE molti sforzi sia sul piano della riorganizzazione degli organismi amministrativi che su quello finanziario.

Per quanto riguarda in particolare il settore finanziario, oggi in tutti i paesi industrializzati e non solamente in Italia ci si trova alle prese con una palese contraddizione: di fronte al calo delle risorse pubbliche come è possibile "punire" anche settori che come quello dell'export contribuiscono in modo così rilevante alla formazione del Pil? E' evidente che una risposta univoca non esiste e che bisogna rispondere caso per caso a questo dilemma. Certo tutti sono d'accordo nel giudicare essenziale il finanziamento pubblico alla PEE e nel trovare quindi i mezzi per mantenere e possibilmente accrescere le risorse a disposizione. In genere nei paesi nostri concorrenti il problema viene affrontato attraverso una gamma di differenti azioni:

- rivedere attentamente le priorità della spesa pubblica nella PEE;
- razionalizzare il numero e le funzioni degli strumenti finanziari;
- ottimizzare le risorse e ridurre i costi di esercizio dell'amministrazione della PEE;
- favorire il ruolo delle banche commerciali e di affari;
- utilizzare nel modo più efficace possibile le tecniche di ricorso ai fondi finanziari multilaterali, il cui ruolo per la PEE nazionale sta divenendo crescentemente importante.

In ogni caso, deve essere chiaro che va mantenuta una forte presenza di finanziamenti pubblici in questa area cruciale per l'economia italiana.

3. Le caratteristiche della nuova PEE nella globalizzazione. Competitività e attrazione

Nell'affrontare il tema della riforma istituzionale della PEE va tenuto anche presente, come più sopra accennato, che il sistema della politica economica estera è sotto revisione in tutti i maggiori Paesi. E' inutile quindi seguire pedissequamente modelli stranieri, ma essi vanno analizzati alla luce delle nuove esigenze dettate dall'economia internazionale. In tutti l'internazionalizzazione rapida delle economie nazionali e la globalizzazione del sistema di relazioni economiche internazionali ha creato contraccolpi non indifferenti sulle vecchie strutture della PEE (Guerrieri).

Nella sua nuova accezione la PEE è pariteticamente composta da due elementi: **competitività** (competitiveness), termine su cui si sono formate le tradizionali istituzioni del commercio estero, e **attrazione** (attractiveness), elemento verso cui si stanno riorientando le economie a noi concorrenti, a cominciare da quelle europee (Koopmann).

Per quanto riguarda la competitività si conferma e si rafforza ancora di più la fondamentale importanza degli strumenti pubblici alla proiezione esterna:

- innanzitutto si conferma il concetto che la globalizzazione riporta in primo piano i paesi come attori essenziali nella lotta competitiva fra sistemi economici e che l'immagine-paese gioca un ruolo trainante per le stesse imprese; lo hanno capito molto bene i nostri concorrenti che nella promozione del "made" nazionale usano sempre di più la "vista di stato" come elemento di affermazione all'estero; ma più in generale la gestione delle informazioni in un sistema globale richiede l'intervento diretto di sistemi complessi e non solo delle singole imprese.

- in secondo luogo lo strumento dell'internazionalizzazione di un paese sta crescentemente spostandosi sul sistema delle PMI: su di esso si sta infatti orientando grande parte dell'attenzione e delle misure di riforma dei nostri maggiori concorrenti. Questo discorso vale a maggiore ragione per l'Italia, come confermato dai recenti successi del sistema imprenditoriale del Nord Est. Ed è ovvio che per un sistema articolato come quello delle PMI l'intervento pubblico sia una determinante essenziale per dare continuità ed allargare la base dell'export nazionale. Al di là delle misure finanziarie ed amministrative, il consolidamento del ruolo estero delle PMI può essere anche ottenuto con l'adozione di tecniche apparentemente di importanza secondaria, come quella francese del "portage", cioè delle PMI al seguito di quelle grandi già affermate sui mercati esteri (Lorot). In genere per l'Italia l'attenzione al sistema delle PMI deve costituire una chiara priorità nell'opera di riforma della PEE.

Ma la vera sfida va portata sul secondo aspetto della PEE, quello relativo all'attrazione di investimenti esteri e di imprese all'interno del Paese (Piscitello). Fra gli elementi positivi di una politica di attrazione va ricordato che essa:

- accelera l'internazionalizzazione del Paese;
- aumenta la competitività interna;
- rende più flessibile l'economia;

Più in generale questo aspetto della PEE si colloca a cavallo fra politica interna e politica estera ed implica quindi una gamma di interventi che vanno bene la di là dei semplici incentivi alla localizzazione delle imprese e degli investimenti. Sicuramente essa complica il sistema di gestione della PEE, dal momento che essa richiede l'intervento diretto dell'intero governo per la soluzione di problemi che in teoria poco hanno a che fare con la PEE, come possono essere quelli del costo del lavoro, della flessibilità, delle infrastrutture e, perfino, della lotta alla criminalità.

Malgrado ciò la politica di attrazione costituisce oggi il vero completamento della PEE, tanto che nei nostri partner già da tempo l'attenzione si è concentrata su questo aspetto. In alcuni casi, come quello inglese e quello irlandese, il problema è stato affrontato per tempo e la struttura istituzionale ed amministrativa è già pienamente operante. Ma anche in Francia si stanno facendo notevoli sforzi in questa direzione, perfino con la nomina come è tipico nella mentalità dei nostri cugini d'Oltralpe di una specie di "Messieur France" in rappresentanza degli interessi francesi in patria (Lorot).

L'Italia è invece ancora lontanissima dall'affrontare con la necessaria organicità questa sfida essenziale per il rafforzamento e il riorientamento della PEE; anche perchè la politica di attrazione non deve avere i caratteri dell'occasionalità, come è avvenuto spesso nel passato, ma rispondere a una valutazione precisa degli interessi economici e sociali (l'occupazione) del Paese; il che significa che le localizzazioni delle imprese e gli investimenti esteri devono essere guidati. Ma per ottenere questo risultato va rivista profondamente la struttura istituzionale della PEE ed i suoi raccordi con gli organismi preposti alla politica economica interna.

4. La PEE italiana fra internazionalizzazione e regionalizzazione

Da quanto sopra illustrato parlare di PEE significa affrontare in buona sostanza la questione generale dell'internazionalizzazione del Paese, sia nei suoi aspetti di politica interna, ove si affrontano i temi della deregolamentazione e liberalizzazione, sia in quelli esterni relativi alla sua capacità di proiezione esterna. Da questo punto di vista la globalizzazione non ha fatto altro che accelerare un processo di adattamento al principio di competitività regolata, già largamente in atto nelle principali economie industriali e cardine dell'evoluzione del sistema internazionale dal dopoguerra in poi.

Va anche aggiunto che allorquando si parla di internazionalizzazione di un'economia nazionale ci si riferisce non soltanto al sistema delle imprese, siano esse grandi oppure, come richiesto a grande voce in questo particolare momento storico, piccole e medie, ma anche all'amministrazione centrale e periferica e il mondo bancario e finanziario.

Ed è proprio nell'amministrazione e nelle banche che l'Italia sconta i ritardi più gravi nella corsa alla competitività globale, nei suoi due aspetti esterni ed interni. Le critiche sono ormai largamente note, a cominciare dalla mancanza di chiarezza del quadro di

riferimento della PEE dove convivono malamente un numero notevole di attori pubblici e privati, che danno vita ad un sistema frammentato e disorganico.

Che la PEE possa, e in certi casi debba, come nei sistemi federali, essere condotta da una molteplicità di attori non lo nega nessuno. Tutti i Paesi da noi esaminati hanno infatti strutture più o meno complesse di PEE. In Italia vanno inoltre tenuti presenti due fattori aggiuntivi che militano a favore di un'ampia rappresentanza di interessi locali e settoriali.

Il primo è quello di una progressiva regionalizzazione della PEE. Da questo punto di vista un grande impulso verrà dato dalla legge Bassanini e dai suoi regolamenti attuativi, che già oggi impongono il problema della riorganizzazione amministrativa della PEE su base regionale. Ad essa è da aggiungere nel più lungo periodo la prospettiva di un sistema costituzionale su base federale come ci fa intravedere il testo della Bicamerale.

Il secondo è quello della presenza di un'ampia fetta di imprese medie e piccole che contribuiscono, come ricordato, alla formazione di quasi il 50% del Pil (contro il 32,4% della Germania e il 29% della Francia) e il cui ruolo internazionale è divenuto in questi ultimi anni crescente, con l'ovvia conseguenza di una diversificazione dell'offerta che implica sistemi diversi di commercializzazione.

Se dunque il numero degli attori non è un fatto necessariamente negativo è però indispensabile che il sistema istituzionale che presiede alla PEE, sia nei suoi aspetti di proiezione esterna che di attrazione interna, risponda ad alcuni criteri base che ne rendano credibile ed efficace il funzionamento.

5. I criteri ispiratori centrali del sistema istituzionale della PEE. Coesistenza di pubblico e privato; riagggregazione delle istituzioni e degli strumenti; livelli istituzionali differenziati

Il primo è la **coesistenza** di pubblico e privato sia a livello centrale che a livello periferico. Tutti i paesi di riferimento fanno del mix di pubblico e privato una precondizione necessaria. Paradossalmente la globalizzazione ha reso ancora più importante il ruolo del settore pubblico, soprattutto nei confronti dell'informazione e della formazione (Truilzi), ma anche per la salvaguardia delle regole del gioco e della valutazione politica dei "gains from trade". La visione della PEE deve essere in altre parole "globale" e meno settoriale di quanto non sia avvenuto in passato. Anche da questa eccessiva settorializzazione nasce il declino del modello giapponese, fino a qualche anno fa ritenuto inarrivabile nella sua capacità di penetrazione commerciale (Iwami). Il ruolo cruciale del sistema pubblico non significa tuttavia una sua dominanza ed estensione alle

logiche locali e settoriali, dove al contrario la privatizzazione degli strumenti diventa un'alternativa molto efficace alle inevitabili lungaggini di qualsiasi burocrazia.

Il secondo è la **riaggregazione** degli strumenti e degli organismi a livello pubblico centrale e periferico, in alternativa all'attuale frammentazione. In effetti i sistemi di PEE meglio funzionanti si limitano a poche istituzioni al centro, sia esso nazionale che periferico. Gli attori pubblici, istituzioni ed enti, devono muoversi in un'ottica di semplificazione del quadro di riferimento della PEE, al fine di potere svolgere al meglio quelle funzioni di indirizzo, informazione e supporto che sono alla base del successo di alcune politiche economiche esterne. Soprattutto se ci si muoverà nella prospettiva di un sistema federale, gli strumenti centrali dovranno ridursi all'essenziale (Koopmann). Allo stesso tempo è possibile immaginare che a livello locale coesistano una **molteplicità** di attori e di strumenti settoriali, allo scopo di rendere più articolata e varia l'offerta delle imprese e degli istituti finanziari.

Il terzo è quello di operare una **distinzione istituzionale** fra, da una parte, i momenti e i livelli per la fissazione delle linee strategiche della PEE e, dall'altra, quelli più operativi e di attuazione delle politiche per l'internazionalizzazione.

Per quanto riguarda quest'ultimo aspetto, che nell'assetto istituzionale di un paese viene logicamente per primo, va messo in luce il fatto che compito fondamentale del potere pubblico è quello di **anticipare** gli orientamenti della PEE. Questo concetto dell'anticipazione è in particolare valido oggi in una situazione di continuo e radicale mutamento dello scenario internazionale sia per motivi politici e di sicurezza che strettamente economici. Se fino a qualche giorno fa l'Asia Sudorientale sembrava stabilmente in crescita oggi, con la crisi dell'Asean, si determinano nuove condizioni di sviluppo. L'anticipazione di questi ed analoghi fatti rientra nei compiti di orientamento strategico che ciascun governo dovrebbe avere (i cosiddetti "Country or Regional concepts"). Seguono come necessari corollari la determinazione delle aree geografiche verso cui fare muovere la PEE, nonché l'indicazione delle implicazioni finanziarie per sostenere lo sforzo di riorientare le aziende e gli investimenti verso i nuovi lidi. Priorità geografiche, settoriali e finanziarie allo scopo di fornire un quadro trasparente alle aziende sugli intendimenti dell'autorità pubblica volti al triplice scopo di ampliare la base delle imprese esportatrici, di diversificare geograficamente gli interessi e, infine, di consolidare le posizioni raggiunte sui mercati tradizionali.

6. Alcune ipotesi di riforma istituzionale della PEE in Italia

Una simile funzione strategica non può che essere svolta in seno al governo. Non vi è dubbio che accanto ai ministeri tradizionalmente impegnati nella PEE, un ruolo particolarmente rilevante va svolto dal ministero del Tesoro, essenziale per dare sostanza e concretezza alle priorità geostrategiche. Nel caso italiano è possibile pensare ad un'Unità del Consiglio dei ministri che nella composizione più appropriata definisca con scadenza semestrale gli orientamenti di fondo della PEE. Unità di Consiglio dove si elaborano quindi le linee strategiche, si fissano le priorità sulla base dei "Country

concepts", si decidono le risorse e si opera il collegamento fra riforme interne e attività internazionale. Ciò in alternativa al modello sperimentato con scarso successo nel passato attraverso Cipes o Cipe, organismi privi della necessaria flessibilità, informalità e tempestività per prendere orientamenti di largo respiro e le cui decisioni rappresentavano ormai la fase terminale di un lungo negoziato interministeriale.

Di rilevante importanza è poi il momento di attuazione delle politiche in sostegno alla PEE e la messa in funzione dell'intero strumentario a disposizione. Il caso italiano, come già detto, rappresenta un cattivo esempio di dispersione e frammentazione di competenze fra istituzioni diverse ed enti operativi. Le esigenze di semplificazione e di coordinamento sono quindi ovvie. Malgrado gli sforzi fatti fino ad oggi questa esigenza è stata rispettata solo in parte e si manifesta paradossalmente la forte tendenza a moltiplicare gli enti e le istituzioni per ottenere il coordinamento. La strada corretta, come da noi affermato, dovrebbe invece essere quella dell'integrazione o semplificazione piuttosto che di un semplice coordinamento.

I modelli stranieri per questo importantissimo livello decisionale sono essenzialmente di due tipi.

Il primo è quello di un solo ministero competente per l'insieme della PEE. Di solito, come nel caso francese e tedesco è quello dell'economia, con l'articolazione in uffici, ecc.. In alcuni casi è quello del Commercio estero. Esistono poi alcuni esempi di Ministeri degli esteri. Ma il coordinamento e la gerarchia devono essere affermati con chiarezza. Per motivi storici e politici tale chiarezza nel caso italiano non si è mai raggiunta. Tutti gli sforzi per semplificare il sistema sono naufragati. A dire il vero la colpa di questa relativa confusione è dovuta in larga misura alla scarsa attenzione dedicata tradizionalmente alla PEE e al bassissimo livello di internazionalizzazione della nostra classe amministrativa che oggi rappresenta un vero freno allo svolgimento di una aggressiva PEE. A questi rilievi fa eccezione il Ministero degli esteri che dispone di personale ovviamente internazionalizzato. Ma allo stesso tempo non ha mai avuto l'intera competenza nella PEE. Di questa realtà va tenuto conto nei progetti di riforma delle istituzioni della PEE ed è quindi ancora oggi difficile sfuggire ad una semplice attività di coordinamento, indebolita dalla assenza di una chiara catena di comando come nel caso dei nostri principali partner.

L'altro modello è quello inglese o irlandese con un Dipartimento per la PEE non direttamente dipendente da un ministro delegato, ma in collegamento con i vari ministeri interessati. Una specie di superagenzia che dialoga con i vari ministri e alle cui dipendenze si muovono sia enti territoriale che strumenti finanziari. Il vantaggio del modello anglosassone è quello di una forte autonomia della PEE e di una superiore elasticità di fronte al modificarsi della situazione interna e internazionale.

Analoghi concetti di integrazione dovrebbero valere anche per gli organismi periferici e per quelli finanziari. In parte, nel caso italiano, ciò è già avvenuto all'estero attraverso le procedure di progressiva unificazione della rete Ice-Mae, mentre lo stesso discorso non vale per gli strumenti finanziari pubblici. In ciò non si è seguito il modello tedesco del

Creditanstalt ed è ancora lontano dall'orizzonte un "Mediocredito" per l'attrazione degli investimenti dall'estero. Due facce di una sola medaglia da coordinare strettamente per le ovvie interdipendenze fra proiezione esterna e investimenti esteri sul nostro territorio (Piscitello).

A livello regionale, infine, i migliori esempi stranieri militano a favore di uno sportello pubblico unico in rappresentanza della struttura centrale. Almeno questo è quanto avviene nel caso inglese e irlandese. Può essere anche, come oggi in Italia, un unico ufficio regionale ICE, purché in rappresentanza di tutti gli altri strumenti amministrativi e finanziari e con compiti sia interni che esterni. Eventualmente si potrebbe pensare di ridurre il numero degli Uffici periferici ICE, uno per ciascuna delle cinque macroregioni, ma allo stesso tempo di potenziarli per fare fronte alle maggiori responsabilità e competenze. Per il resto le forze di mercato e gli interessi settoriali e locali determineranno le politiche e gli strumenti di accompagnamento delle politiche e degli orientamenti nazionali.

In questa tentativo di integrazione e semplificazione del sistema istituzionale italiano vanno tuttavia fatte rientrare anche alcune misure che fino ad oggi sono state considerate di secondaria importanza.

La prima è collegata, come già detto più sopra, alla crescente importanza dei progetti e dei finanziamenti multilaterali. Da essi dipende ormai in gran parte il finanziamento delle attività di PEE. Per ottenere questi finanziamenti non è solo necessario partecipare alle gare, ma soprattutto ottenere quelle informazioni sulle procedure e quelle valutazioni sugli obiettivi sostanziali dei progetti che costituiscono elementi essenziali per la loro aggiudicazione. Da questo punto di vista è da ritenersi vitale una presenza italiana all'interno delle istituzioni multilaterali. In realtà la presenza del nostro personale all'estero sta rapidamente diminuendo. Manca una politica chiara del Paese in tale direzione a differenza di quanto avviene presso i nostri concorrenti, a cominciare dalla Spagna (Antonio Alonso).

La seconda è quella di mobilitare anche i nostri imprenditori all'estero e le nostre comunità di connazionali per quella azione di traino che è utile per l'allargamento della base delle imprese esportatrici. Spesso invece si perde completamente traccia dei nostri imprenditori e non si possono sfruttare le occasioni che si presentano all'estero.

Per ottenere questi risultati dovrebbe essere costituita una task force interministeriale per la presenza dei nostri connazionali all'estero con il duplice compito di favorire l'assunzione di nostro personale nelle maggiori istituzioni finanziarie multilaterali e allo stesso tempo di traghettare altre imprese al seguito di imprenditori italiani già radicati all'estero.

In generale, al di là di questi piccoli esempi di riorganizzazione amministrativa, va detto che la PEE italiana deve accelerare il disegno complessivo di riorganizzazione istituzionale interna al fine di evitare che la globalizzazione divenga un fattore di

disgregazione del nostro potenziale economico e non un elemento essenziale per l'internazionalizzazione della nostra società.