

Attività di sostegno all'internazionalizzazione.

Un confronto internazionale

Riassunto della tesi di Alessandra Vittiglio

Introduzione

Soprattutto in un periodo di crisi economica come quello che stiamo attraversando, il benessere economico del proprio Stato è diventato una priorità dei *policymakers* di tutto il mondo. Essendo stato riconosciuto che le esportazioni producono grandi benefici per l'intera economia nazionale, promuovere le esportazioni equivale ad incentivare la crescita del proprio Paese. Si capisce allora come sia nell'interesse degli Stati di promuovere, attraverso il bilancio e il personale statale, l'internazionalizzazione delle proprie imprese.

Tuttavia, vi è una forte discussione sull'efficacia delle attività di sostegno all'internazionalizzazione. Per alcuni la promozione costituisce uno spreco di risorse e impedisce il naturale svolgimento del mercato, mentre per altri è essenziale per supportare le imprese, soprattutto le PMI, che si affacciano sui mercati esteri con un deficit informativo rispetto alle imprese locali.

Scopo di questo lavoro di tesi è stato quello di analizzare l'attività di sostegno all'internazionalizzazione, sia da un punto di vista teorico, facendo la rassegna della letteratura esistente sull'argomento, sia da un punto di vista empirico, studiando nel concreto il sistema di promozione degli Stati Uniti e dell'Italia, evidenziandone l'efficacia e le differenze.

Un approccio teorico all'internazionalizzazione

Negli anni novanta nuovi studi di economia internazionale hanno introdotto l'ipotesi di eterogeneità delle imprese, che si basa sull'idea che solo poche imprese esportano e quelle che lo fanno sono più grandi e produttive delle altre. Il modello di Melitz (2003), basato sull'eterogeneità delle imprese, è divenuto un punto di riferimento per gli studi successivi.

Il commercio internazionale è fonte di benessere per l'intera economia, per questo quasi tutti gli Stati promuovono le esportazioni delle proprie imprese. Uno studio recente di Melitz e Trefler (2012) sottolinea l'esistenza di tre fonti di guadagno derivanti dal commercio.

Il commercio non è l'unico modo di rifornire un mercato estero di beni e servizi. Recentemente, gli Investimenti Diretti Esteri hanno conosciuto una rapida crescita a livello mondiale¹, mentre stanno prendendo sempre più piede fenomeni come l'*outsourcing* e l'*offshoring*, che rendono più difficile la distinzione netta tra IDE orizzontali e verticali. Per

¹HELPMAN E., *Trade, FDI, and the Organization of Firms*, in "Journal of Economic Literature", Vol. XLIV (September 2006), p. 589-590

spiegare questi cambiamenti, sono state sviluppate recenti teorie che hanno un nuovo focus: le scelte organizzative delle singole imprese.

Considerati i notevoli benefici che il commercio internazionale apporta ad un'economia, i governi si sono da tempo impegnati in politiche di promozione dell'internazionalizzazione, che comportano una consistente spesa di risorse pubbliche e quindi sono stati oggetto di un forte dibattito all'interno dei vari Paesi. Alcuni sostengono che siano inefficaci nell'incrementare il volume delle esportazioni, mentre altri ne sono strenui difensori.

Tuttavia, alla base dei dibattiti pubblici fino a pochi anni fa non vi erano studi statistici ed econometrici che valutassero l'efficacia delle attività di sostegno all'internazionalizzazione. Per questo motivo molti economisti hanno deciso di studiare l'argomento e negli ultimi 7 anni è nato un filone della letteratura che si occupa proprio di valutare l'efficacia della promozione. I risultati a cui gli studi giungono, utilizzando modelli diversi, si discostano gli uni dagli altri. Andrew Rose (2007) sostiene che la promozione incrementi le esportazioni in maniera assoluta, mentre altri come Head e Reis (2010) e Cassey (2012) sono convinti della sua inefficacia.

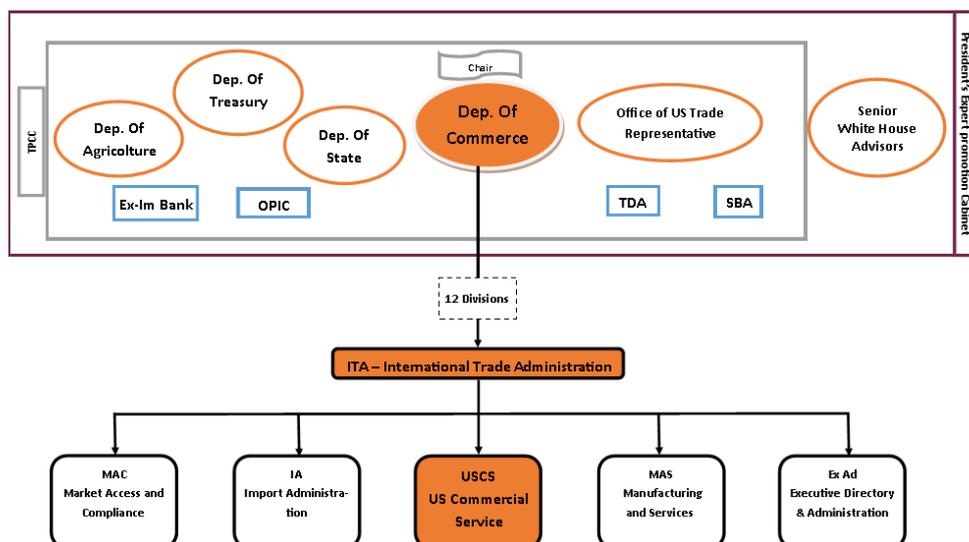
In particolare, Rose (2007) cerca di capire se le missioni estere siano legate sistematicamente all'export attraverso una correlazione positiva. Utilizzando un modello gravitazionale, egli stima l'impatto della presenza di ambasciate e consolati sull'ammontare delle esportazioni e giunge a stabilire che in media, tenendo costanti gli altri fattori, ogni consolato istituito all'estero è associato ad una crescita dell'export bilaterale tra il 6 e il 10%, e che la creazione della prima ambasciata ha un effetto sull'export molto maggiore della creazione dei consolati addizionali.

La promozione dell'internazionalizzazione negli Stati Uniti

Gli Stati Uniti sono il maggiore esportatore mondiale di servizi e il secondo di beni. Il commercio americano complessivo ammontava a 5.000 miliardi di dollari nel 2012. Inoltre, gli USA sono il più grande Paese di destinazione e di provenienza degli IDE nel mondo.

In America, sono 20 le agenzie del governo federale coinvolte nel sostegno, diretto o indiretto alle esportazioni. Tra queste, 9 agenzie effettivamente possiedono un budget specifico per programmi e attività collegate al commercio. La struttura del Sistema di promozione americano è visibile dalla Figura 1. I maggiori attori sono: il Department of Agriculture (USDA), il Department of Commerce, la Small Business Administration, la Export-Import Bank, la Overseas Private Investment Corporation, la Trade and Development Agency, il Department of State, il Department of the Treasury ed infine l'ufficio del Rappresentante del Commercio (Office of the Trade Representative).

Figura 1: La struttura gerarchica del sistema di promozione negli USA



Sorprendentemente è il Dipartimento per l'Agricoltura ad avere a disposizione il budget più vasto per la promozione dell'export di beni agricoli, seguito dal Dipartimento del Commercio e dal Dipartimenti di Stato.

Il Department of Commerce è il principale attore che fornisce assistenza alle esportazioni di prodotti non agricoli, attraverso i suoi enti operativi: l'International Trade Administration e il Commercial Service, entrambi inseriti in una struttura gerarchica facente capo al Segretario del Commercio.

L'ITA porta avanti analisi, promuove i prodotti e offre servizi alle imprese degli Stati Uniti che vogliono esportare. L'USFCS (U.S. Foreign Commercial Service) è il programma in cui l'ITA spende la parte più consistente del suo budget e che si occupa in maniera principale dell'attività di promozione. Attraverso il suo network globale di 17.000 specialisti del commercio dislocati in 107 uffici nazionali e 105 uffici in 80 Paesi, il CS si affianca alle imprese, con un rapporto uno ad uno, lungo ogni passo del processo di esportazione. I suoi servizi includono ricerche di mercato avanzate, eventi commerciali per promuovere i prodotti in mercati selezionati, la presentazione di acquirenti e distributori stranieri di qualità alle imprese americane e un servizio di consulenza e di advocacy disponibile durante tutto il procedimento di esportazione. Secondo l'ultimo report annuale pubblicato dal USFCS², nel 2011 le attività del CS hanno facilitato le esportazioni di 54 miliardi di dollari, di 24 miliardi grazie ai casi di advocacy vinti, e di 3,5 miliardi di dollari grazie ai successi della diplomazia commerciale.

L'US Trade Representative fa parte dell'Ufficio Esecutivo del Presidente degli Stati Uniti d'America e si occupa di allargare l'accesso al mercato internazionale per gli esportatori

² U.S. COMMERCIAL SERVICE, *2011 Annual Report: Powering Export Growth*, 2012.

americani, negoziando la riduzione delle barriere tariffarie e il rafforzamento degli accordi commerciali.

All'interno del Congresso Americano è acceso il dibattito sull'efficacia e l'utilità della promozione. Molti sostengono che le risorse non siano allocate in maniera efficiente, con un'evidente sproporzione a favore della promozione dei beni agricoli e che il Trade Promotion Coordinating Committee non abbia una visione d'insieme dell'allocatione delle risorse delle varie agenzie. Alcuni membri del Congresso criticano l'eccessiva sovrapposizione delle competenze, la duplicazione degli attori e la dispersione delle responsabilità all'interno del governo americano e propongono la creazione di un'unica struttura governativa. Mentre altri sostengono che la pluralità degli enti sia funzionale alla tutela dei diversi interessi.

Infine, Wilkinson, Keillor e d'Amico (2005) hanno analizzato la relazione tra la spesa per la promozione dell'export e il valore delle esportazioni negli Stati Uniti, concludendo che esiste una correlazione positiva tra i due, comprovata in diversi periodi di tempo.

Il Sistema italiano di promozione

L'Italia è il nono Paese al mondo ad esportare ed il decimo ad importare³. Nel 2012 il numero di imprese italiane esportatrici ha raggiunto le 210.000 unità⁴, di cui la maggior parte sono PMI. Per quanto riguarda gli IDE, l'Italia si trova indietro rispetto alla maggior parte dei Paesi avanzati.

A differenza degli Stati Uniti, l'Italia non può decidere liberamente della propria politica commerciale. Questa è, infatti, di competenza esclusiva dell'UE. Mentre in linea generale spetta ai singoli Stati membri l'organizzazione della promozione dell'internazionalizzazione delle proprie imprese. Anche il sistema di promozione italiano, il c.d. "Sistema paese", è caratterizzato da una pluralità di attori, tuttavia con la forte differenza che in Italia manca un ente preponderante, che garantisca un coordinamento. Il risultato è una sovrapposizione di servizi simili svolti da più enti, una mancanza di chiarezza per gli imprenditori su quali siano i servizi disponibili e una difficoltà nello stimare quante siano le risorse complessivamente spese in promozione.

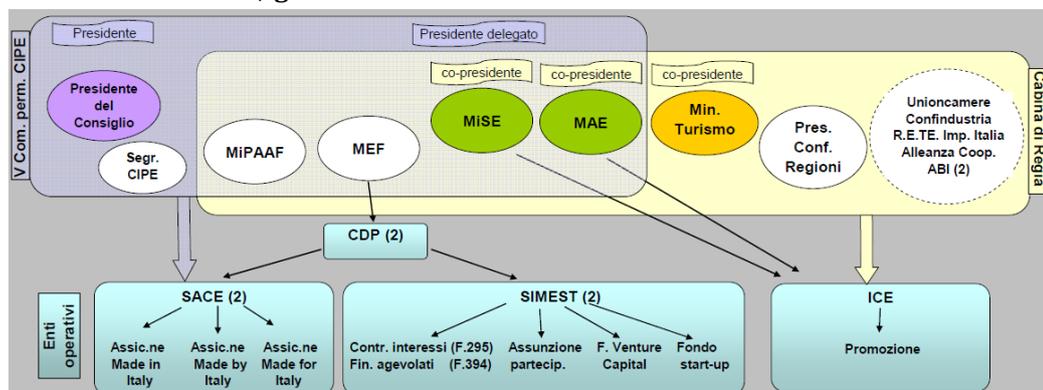
In Italia, i principali enti decisionali sono il MAE e il MiSE, che co-presiedono, entrambi i due comitati di coordinamento: la V Commissione permanente del CIPE (Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica), e la Cabina di Regia, che è stata istituita nel 2012 ed è co-presieduta anche dal Ministero del Turismo per le materie di sua competenza. I

³ http://stat.wto.org/CountryProfiles/IT_e.htm

⁴ Cfr. ICE - Agenzia per la Promozione all'estero e l'Internazionalizzazione delle Imprese Italiane, *L'Italia nell'economia internazionale*, cit., pp. 227-237.

due ministeri principali sono responsabili dell'emanazione di linee guida che vengono attuate dagli enti operativi: ICE, SIMEST e SACE.

Figura 2: Il Sistema Paese, gli attori e le funzioni



Fonte: BANCA D'ITALIA, *Il sistema paese a supporto dell'internazionalizzazione*, a cura di VERGARA CAFFARELLI F., VERONESE G., n. 196, Banca d'Italia, p. 11.

L' ICE - Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione è diventato operativo dal 1 gennaio 2013, dopo due anni di riforme in cui il vecchio Istituto per il Commercio Estero era stato soppresso. Le attività sono rimaste piuttosto simili, mentre le maggiori differenze tra l'Istituto e l'Agenzia riguardano l'organizzazione interna. Infatti sono stati chiusi molti uffici sia in Italia che all'estero.

La SACE SpA è il corrispettivo italiano dell'americana *Ex-Im Bank*, un'agenzia che offre servizi assicurativi e di credito per le imprese che decidono di esportare.

La SIMEST SpA è stata istituita nel 1991 come finanziaria del MiSE, con lo scopo di aiutare le imprese italiane ad entrare nei mercati esteri, fornendo loro tre tipi di servizi: la partecipazione al capitale, l'assistenza specialistica allo sviluppo e i finanziamenti agevolati alle imprese. L'attività di SIMEST è unica e non trova corrispettivi né in Europa né negli Stati Uniti.

Le Regioni sono un ulteriore attore del sistema italiano di promozione, dal momento che il commercio con l'estero costituisce una materia di competenza concorrente. Ogni Regione si è organizzata in maniera differente per fornire servizi di sostegno all'internazionalizzazione.

Parallelamente al sistema degli enti pubblici, vi sono degli attori privati che svolgono un'azione di promozione altrettanto incisiva, ma che spesso tende a sovrapporsi a quella statale, creando confusione agli imprenditori e una dispersione di risorse.

Gli studi sull'efficacia della promozione italiana sono piuttosto scarsi e si limitano al lavoro di Amendolagine et alii (2010) sull'attività di SACE e a quello di Bannò e Piscitello (2010) su SIMEST. I risultati del primo indicano che la SACE tende a sostenere le imprese esportatrici permanenti che sono in perdita nel mercato italiano supportandone le esportazioni e che la probabilità di diventare esportatrici permanenti cresce del 6% per le imprese che hanno usufruito di crediti alle esportazioni. Il modello di Bannò e Piscitello conferma l'effetto positivo sulla

crescita degli incentivi forniti da SIMEST per le imprese che ne hanno usufruito, in confronto a quelle che non ne hanno beneficiato. I risultati mostrano che gli incentivi finanziari sostengono la crescita delle PMI anche nel Paese d'origine.

La Banca d'Italia ha pubblicato uno studio nel settembre 2013, nel quale sostiene che il nostro Paese spenda complessivamente più di Francia, Germania e Gran Bretagna, ma che la promozione sia meno efficace a causa della dispersione delle risorse tra vari enti.

Infine, abbiamo raccolto i dati sul personale all'estero e sulle spese degli enti di promozione le cui informazioni erano accessibili per Paese di destinazione e le abbiamo rapportate alle esportazioni italiane verso quello Stato. Questo studio empirico ci ha permesso di giungere alla conclusione che la maggior parte delle risorse umane e finanziarie della promozione italiana sono indirizzate verso i maggiori partner commerciali dell'Italia, che sono Paesi geograficamente vicini e membri dell'Unione Europea. Tuttavia, confrontando il rapporto tra risorse investite e esportazioni dei diversi Paesi, emerge che gli investimenti maggiori in rapporto alle esportazioni vengono effettuati verso i Paesi emergenti.

Conclusioni

In conclusione, per quanto riguarda lo studio teorico, possiamo dire che negli ultimi 7 anni sono fioriti molti studi sull'efficacia della promozione, ma che i risultati a cui giungono, utilizzando modelli diversi, si discostano gli uni dagli altri.

Confrontando nel dettaglio il sistema di promozione americano e quello italiano, i due sistemi si sono rivelati inaspettatamente simili da molti punti di vista, come l'esistenza di una pluralità di attori e la tipologia di servizi erogati. Ciononostante, sussistono differenze significative. Come la divisione tra la promozione di beni agricoli e di beni non agricoli negli USA e la struttura gerarchica *Department of Commerce-ITA-Commercial Service*, che non trovano un corrispettivo in Italia. Inoltre, il servizio di SIMEST della partecipazione ai capitali a rischio non è offerto dalla *Ex-Import Bank* americana. Complessivamente, in Italia c'è una minore chiarezza dell'organigramma e quindi delle responsabilità delle singole attività, e una maggiore sovrapposizione delle attività tra i vari enti.

Infine, i tre studi econometrici sull'efficacia della promozione che abbiamo citato, quello di Wilkinson, Keillor e d'Amico (2005), di Bannò e Piscitello (2010) e Amendolagine et al. (2010), sostengono che la promozione sia efficace tanto negli USA quanto in Italia.