



Perché e come assicurare un efficace sostegno pubblico all'internazionalizzazione delle imprese?

di Fabrizio Onida*

1. Perché esiste in tutti i paesi un apparato di sostegno pubblico all'internazionalizzazione delle imprese?

In tempi di spending review e di caccia agli sprechi nella spesa pubblica, non è forse inutile ricordare innanzi tutto le ragioni economiche per cui in tutti i paesi esistono strutture e vengono erogate risorse pubbliche per sostenere le imprese nazionali quando esportano e investono nei mercati esteri, contribuendo alla crescita della produttività totale dei fattori¹. In sintesi, le principali ragioni sono almeno quattro.

In primo luogo, andare oltre i confini nazionali del mercato comporta all'inizio il superamento di molte barriere di tipo informativo (di lingua, cultura, burocrazia, regime doganale, standard tecnici, usanze e cultura ecc.), con costi e strumenti che – salvo per i pochi grandi gruppi e talora anche per essi – sono fuori portata della singola impresa, chiamando quindi in causa la mano pubblica. È pur vero che sulla rete sono sempre più disponibili, a prezzi di mercato accessibili anche per una micro o piccola impresa, molte informazioni di base che sono oggetto dei tipici rapporti-paese predisposti dalla rete diplomatico-consolare, dalle Camere di commercio e dalle agenzie governative ovvero Tpo-Trade Promotion Organisations come l'agenzia Ice. Queste ultime forniscono tuttavia informazioni assai più tecniche e analitiche, inclusi dati su quantità e valori dell'interscambio commerciale dell'Italia e dei paesi concorrenti per singoli prodotti, dati interessanti per l'impresa individuale concentrata sul proprio settore-comparto di appartenenza.

In secondo luogo, quanto minore è la dimensione d'impresa, tanto maggiori sono i costi e i rischi del superamento delle tipiche barriere all'entrata sui mercati esteri, in particolare: costi fissi di organizzazione e controllo, logistica e costi di trasporto, rapporti con burocrazia e istituzioni pubbliche locali, rapporti col sistema distributivo locale, alta probabilità di gestire contratti incompleti e come tali particolarmente soggetti all'alea di eventi imprevedibili e di comportamenti opportunistici dei fornitori e clienti, mercati del credito largamente imperfetti.² Ciò vale per le imprese esportatrici, ma a maggior ragione per quelle (assai meno numerose) che cercano di mettere radici più stabili e profonde nei mercati tramite varie forme di investimento diretto estero.

¹ Vi sono innumerevoli prove empiriche circa una correlazione positiva e robusta tra grado di internazionalizzazione dell'impresa (esportazione-importazione, investimenti diretti all'estero, accordi di fornitura ecc.) e produttività del lavoro e/o produttività totale dei fattori. Tra i lavori più citati che confrontano sette paesi europei (tra cui l'Italia) si veda la ricerca EFIGE (Barba Navaretti et al. 2010).

² Bugamelli-Infante 2003; Bernard-Jensen 2004.

* Università Bocconi



Vi è dunque una permanente domanda di servizi per cui le imprese si rivolgono alla rete diplomatico-consolare e alle agenzie governative di promozione degli scambi. Servizi prevalentemente gratuiti nel caso della prima, sia gratuiti che tariffati nel caso delle Tpo. Tanto più da tariffare quanto maggiore è il valore aggiunto che la Tpo può mettere a disposizione dell'impresa che deve costruire una propria strategia di penetrazione del mercato, tenuto conto della grandissima eterogeneità dei singoli prodotti e delle fasce di mercato su cui l'impresa deve giocare la propria produttività e capacità competitiva. Rientra in questo quadro la necessità di assicurare, per quanto possibile, condizioni di parità ambientale (level-playing field) rispetto ai paesi concorrenti sullo stesso mercato. In molti casi le imprese necessitano di una autorevole advocacy istituzionale da parte della rappresentanza diplomatica e della Tpo ad essa collegata, per affrontare piccole e grandi controversie come la lotta alla contraffazione e i diversi ritardi e ostacoli all'ingresso delle merci importate dal paese. Ma anche in assenza di specifiche barriere non tariffarie le condizioni di parità ambientali vanno garantite soprattutto per quanto riguarda il costo del credito all'esportazione e delle relative garanzie: un terreno segnato dalle regole del Consensus dell'Ocse a cui si rifanno le Eca (Export Credit Agencies) dei vari paesi, per noi Sace e Simest (Export banca).³

In terzo luogo, la promozione pubblica delle esportazioni, con l'ampia batteria degli strumenti tipici utilizzati da tutte le Tpo (fiere e missioni commerciali, campagne di comunicazione pubblicitaria, formazione di operatori specializzati per il commercio estero, la già citata advocacy istituzionale precedente e seguente l'insediamento delle imprese sul mercato) genera esternalità positive che vanno oltre il rapporto costi-benefici privati dei singoli operatori. Basti pensare all'impatto delle maggiori iniziative promozionali sul grado di conoscenza e di reputazione del sistema produttivo nazionale da parte degli operatori esteri (importatori, grossisti, distributori, produttori, tecnici, professionisti, intermediari finanziari).⁴ Sono esternalità che in ultima analisi favoriscono sia la crescita del numero degli esportatori e dei mercati raggiunti dalle singole imprese (margine estensivo), sia il peso del fatturato esportato su quello totale dell'impresa (margine intensivo). Infine, esternalità positive sono generate anche dalla importante attività di assistenza tecnica personalizzata (servizio a valore aggiunto) offerta dalla Tpo a singole imprese nazionali. Se condotta con intelligenza e competenza, tale attività tende a produrre spillover di conoscenze e di esperienze tra le imprese medesime, fino a promuovere effetti benefici di interconnessione/connettività tra imprese diverse che operano sullo specifico mercato estero. Fenomeni di learning

³ Secondo Istat (2013a, cap. 3.2): vincoli di accesso al credito sono percepiti come massimo ostacolo "esterno" alla crescita export (40 per cento delle risposte con punte del 60 per cento nella chimica e del 70 per cento nei mezzi di trasporto).

⁴ Qualche autore menziona esplicitamente una attività di *country image building*, risultante dalla combinazione di eventi promozionali e pubblicitari mirati, distinti dalle normali attività fieristiche e dalle missioni commerciali di settore: Lerman-Olarreaga-Payton, 2010)

by exporting e learning by investing abroad *caratterizzano chiaramente il processo di crescita delle singole imprese, ma provocano spesso anche una trasmissione di esperienze tra le imprese che entrano in contatto con le Tpo.*

2. Verifiche di efficacia del sostegno pubblico all'internazionalizzazione delle imprese

La letteratura econometrica utilizza essenzialmente due approcci alternativi per stimare l'efficacia del sostegno pubblico in questa materia.

Il primo approccio fa ricorso ai cosiddetti modelli gravitazionali (gravity models) in cui l'intensità degli scambi commerciali di un paese con il resto del mondo, o con particolari paesi partner, viene spiegata innanzi tutto dalle variabili fondamentali (dimensione del prodotto interno lordo dei paesi, distanza geografica) a cui si aggiungono altre variabili di somiglianza-dissomiglianza (reddito medio pro capite, lunghezza dei confini, appartenenza o meno ad accordi di libero scambio, moneta comune, lingua, comuni radici storiche ecc.), per poi introdurre le variabili specifiche che descrivono la tipologia e l'entità del sostegno pubblico (fiere-missioni-eventi promozionali, presenza-apertura-chiusura di uffici commerciali). Se il coefficiente stimato di queste ultime variabili risulta positivo e statisticamente significativo, si conclude che il sostegno pubblico è stato efficace.⁵

Il secondo approccio utilizza micro-dati di impresa con modelli controfattuali, i quali confrontano la crescita delle esportazioni di un ampio campione di imprese che in un dato periodo hanno usufruito dei servizi della Tpo nazionale (partecipazione ad eventi fieristici, ma non solo) con l'analoga crescita media di un altro campione di imprese che non ne hanno usufruito. Ovviamente molta attenzione è dedicata a selezionare il campione controfattuale, che idealmente deve presentare caratteristiche strutturali vicine al primo campione delle imprese beneficiarie (dimensione, settore, localizzazione territoriale, età ecc.). Data la fortissima eterogeneità delle imprese e dei loro prodotti di specializzazione, il campione controfattuale non sarà mai una perfetta replica del primo, il che deve rendere molto cauti nell'interpretare le risultanze econometriche dell'esercizio, come sottolineato, tra gli altri, dal lavoro del Cepii su cui si sofferma Marco Saladini nel suo riquadro (infra).⁶ Comunque anche questi lavori tendono a trovare una (sia pur moderata) efficacia del sostegno pubblico.⁷ Gli effetti positivi sulla performance esportativa risultano generalmente più evidenti per le imprese di minori dimensioni, per il margine estensivo (maggior numero di prodotti esportati e di mercati raggiunti), per mercati dove si riscontrano maggiori restrizioni all'importazione, per mercati in via di sviluppo.

⁵ Il primo lavoro di questo tipo è Rose (2007). Il di Lerman-Olarreaga-Payton (2010), costruito su dati di 103 paesi a vari gradi di sviluppo, dopo vari tests econometrici conclude che un incremento del 10 per cento nelle risorse spese dalle Tpo tende a generare un aumento del 10 per cento nelle esportazioni dei rispettivi paesi.

⁶ M. Crozet et al, 2013.

⁷ Esempi di questi lavori sono Gorg-Strobl (2008) su quasi 12.000 imprese manifatturiere irlandesi nel 1983-2002, Alvarez-Crespi (2000) su quasi 8000 imprese cilene nel 1992-1996, Volpe Martincus-Carballo (2010) su diverse migliaia di imprese peruviane nel 2001-2005. In Italia si segnalano lavori su dati di imprese beneficiarie di interventi della Sace (Amendolagine et al., 2010) e delle Simest (Bannò-Piscitello, 2010).



3. Come migliorare l'efficacia del sostegno pubblico all'internazionalizzazione? *Come in tutti i campi, vale la premessa che i risultati attesi dalle diverse iniziative promozionali e di assistenza tecnica personalizzata promosse dalla Tpo dipendono grandemente dalla qualità del capitale umano (dirigenti, funzionari, quadri, trade analyst presso gli uffici esteri) dedicato a tali iniziative: da cui l'importanza dei processi di selezione del personale, di ruolo e non di ruolo, nonché di fasi successive di formazione specializzata.*

La misurazione dell'efficacia, dovrebbe essere costantemente curata dalla Tpo. Accanto ai classici indicatori di output, come il numero di utenti serviti e il numero di iniziative promozionali, l'attenzione dell'Oiv (Organismo Interno di Valutazione) va rivolta alla ricerca di indicatori di outcome come: la percentuale di clienti soddisfatti nei diversi servizi collettivi e individuali erogati (customer satisfaction), il numero di nuovi esportatori e il loro permanere nel tempo come esportatori abituali sul mercato, le quote di esportazione rispetto ai paesi concorrenti sullo stesso mercato, l'ingresso nel paese di nuovi investitori nazionali, nuovi casi di alleanze e accordi di partnership con produttori locali (catene globali del valore), il tasso di placement sul mercato nazionale dei partecipanti ai corsi di formazione sul commercio estero promossi dalla Tpo. Naturalmente l'efficacia delle iniziative promozionali collettive dipende in modo cruciale dalla qualità complessiva della loro progettazione e organizzazione. Sotto questo profilo valgono alcune osservazioni tratte dalla teoria e dall'esperienza pratica.

- a) *È importante mirare ad accrescere il numero di nuovi esportatori non occasionali⁸, e a tal fine nelle iniziative come fiere, mostre autonome e missioni andrebbero selezionate imprese già orientate a servire stabilmente quei mercati; ciò in parte discende automaticamente dalla non gratuità della partecipazione aziendale, ma vanno anche cercati criteri trasparenti di selezione con le rappresentanze datoriali collettive di categoria con cui la Tpo intrattiene rapporti abituali. Infatti l'assenza totale di tale selezione, soprattutto nelle missioni promozionali di settore-territorio, e il conseguente rischio che partecipino imprese impreparate e non attrezzate per offrirsi come fornitori credibili, non solo compromette l'utilità dell'iniziativa⁹, ma può perfino produrre effetti nocivi sotto il profilo reputazionale, cioè per l'immagine del sistema-paese che si genera presso gli operatori-importatori locali.¹⁰*
- b) *Proporre una maggiore selettività degli utenti, così da massimizzare l'efficacia dell'attività promozionale, non porta ovviamente a trascurare le necessità di una "assistenza di base" alle imprese di minore dimensione che cercano di affacciarsi sui mercati, incluse molte manifestazioni fieristiche su paesi*

⁸ Questo è l'obiettivo dichiarato dei *Road Show* che nel 2014-2015 il governo sta svolgendo in 20 diverse città italiane, con l'Ice e gli altri membri della Cabina di regia (Sace, Simest, Confindustria, Unioncamere, Rete Imprese Italia, Alleanza delle Cooperative).

⁹ M.Crozet et al. 2013.

¹⁰ Giova ricordare che, su quasi 208.000 imprese formalmente esportatrici nel 2012, 177.000 (85 per cento del numero totale) generava solo il 6,5 per cento del valore dell'export (Ice 2013). Il panel di 29.000 esportatori abituali (Istat 2013a) genera il 90 per cento del valore totale dell'export.

periferici. Ma non ci si può nascondere che una logica più selettiva inevitabilmente tende a confliggere con interessi particolari di rappresentanze e poteri politici e burocratici a livello nazionale o territoriale, i quali mirano a massimizzare la propria quota di assegnazione dei fondi pubblici disponibili per compiacere la vasta platea (bacino elettorale) delle imprese e delle loro espressioni associative. Continua così a verificarsi una (spesso lamentata) sovrapposizione di iniziative indipendenti sugli stessi mercati, con una partecipazione frammentaria e poco qualificata delle imprese che concorre a mantenere una immagine sfocata, disordinata, distorta, talora controproducente del paese.¹¹

c) Il successo del made in Italy dei beni tradizionali di consumo non dipende solo dagli importanti investimenti in reti distributive monomarca delle nostre imprese leader su diverse fasce di mercato (Armani, Prada, Versace, Luxottica, Bulgari, Benetton, Geox ecc.), ma anche dalla capacità dell'Ice di concludere accordi non occasionali con catene di grande distribuzione organizzata (Gdo) nei maggiori mercati sviluppati (Stati Uniti, Regno Unito, Germania ecc.) ed emergenti. A differenza dall'Italia, nella generalità di questi grandi mercati la Gdo è l'indispensabile interlocutore in grado di valorizzare e distribuire capillarmente molti nostri marchi minori ma pur sempre di elevato pregio e qualità, il cui potenziale di marketing è frenato dal noto problema della insufficiente dimensione aziendale.

Altro canale prezioso per la diffusione internazionale delle nostre imprese di costruzioni e arredo è costituito dalla rete dei maggiori studi di progettazione, che vanno intercettati con iniziative possibilmente in alleanza fra imprese-istituzioni-banche-assicurazione.¹²

d) Accanto alle maggiori manifestazioni fieristiche internazionali (Anuga a Colonia nell'alimentare, Salone del mobile a Milano e Parigi, Cimt a Pechino nelle macchine utensili, Cruise Shipping a Miami nella nautica ecc.), la Tpo nazionale può utilmente accompagnare e rafforzare alcune iniziative promozionali che nascono da ben precise e qualificate aree distrettuali-locali, purché progettate in chiave di settore-segmento-fascia di mercato, con il giusto coinvolgimento dell'associazione nazionale di categoria.¹³

e) In un mondo di imprese assai eterogenee, anche all'interno dei medesimi settori e territori, l'approccio one size fits all mal si adatta ad una azione promozionale pubblica efficace. Globalizzazione e disomogeneità-eterogeneità delle imprese vanno di pari passo, come suggerisce un importante filone recente della letteratura sul commercio internazionale. Per citare un eloquente

¹¹ Valgono molti dubbi anche sul rapporto costi-benefici di iniziative di bandiera come la crociera della nave portaerei Cavour attraverso i porti africani (Il Sole24Ore, 7 novembre 2013).

¹² Come ad es. la Germania, che in tal modo promuove la penetrazione in Cina delle proprie grandi forniture in *contract* (Il Sole24Ore, 13 aprile 2014)

¹³ Esempi recenti: valorizzazione di marchi credibili come l'Italian Chair District (Manzano), accordo Federlegno con Fiera Bologna per una fiera del mobile in Cina, missione di Alta Gamma con quasi 140 aziende nei paesi arabi che si sono aggiunti ai mercati ad alto potenziale per le fasce medio-alte del *Made in Italy*.



dato empirico, negli ultimi tre anni di crisi economica a fasi alterne, su 29.000 esportatori stabili (che da soli generano il 90 per cento delle nostre esportazioni!) il quartile con la migliore performance di crescita ha visto le proprie esportazioni aumentare di oltre il 30 per cento, mentre il quartile peggiore le ha visto calare di oltre il 23 per cento.¹⁴ Su un campione di oltre 25.000 imprese osservate nella loro performance sul mercato interno e sui mercati esteri, circa un terzo è risultato "in ripiegamento", con produttività e profittabilità inferiore alla media, mentre due terzi sono risultati "crescenti" su uno o entrambi i mercati.

f) Recenti elaborazioni che l'Istat ha tratto dai dati di Censimento 2011 dell'industria e dei servizi, riguardanti un cospicuo campione di 260.000 imprese,¹⁵ sottolineano quanto rilevante sia il tema dell'interconnessione tra imprese e con l'ambiente esterno, come fattore di successo competitivo. Si parla non solo dei normali rapporti di commessa e subfornitura, ma più in generale di accordi formali (contratti di rete) e informali che spaziano da ricerca e progettazione a infrastrutture informatiche, commercio elettronico, formazione del personale, approvvigionamento, logistica, distribuzione e servizi post-vendita, servizi tecnologici e professionali. Risultati: a) imprese più in grado di interconnettersi con l'ambiente esterno fanno più innovazione di prodotto e di processo, b) reciprocamente, maggiore interconnessione e forme evolute di internazionalizzazione si accompagnano a maggiore produttività e maggiore domanda di lavoro qualificato, c) infine la capacità di operare in connessione ambientale aumenta al crescere della dimensione media dell'impresa in termini di addetti e fatturato.

Sotto questo profilo è augurabile che operi efficacemente la recente intesa tra l'Ice e RetImpresa di Confindustria, che mira all'obiettivo di 2.000 reti che coinvolgano 10.000 imprese.

g) Va il più possibile ridotto il pericolo che le limitate energie del personale Ice in Italia e all'estero, comunque ridotto dalla recente riforma, siano troppo assorbite dall'obbligo di organizzare l'accoglienza delle numerose (non altrettanto utili) missioni di rappresentanze politico-burocratiche in cerca di fugaci pubbliche relazioni estere. Tutto ciò va a scapito del lavoro di aggiornamento e di coltivazione di relazioni e conoscenze (con la burocrazia ministeriale locale, consulenti, esperti, banche, altre Tpo ecc.) compiti assai più produttivi per il paese, che il dirigente e il personale qualificato degli uffici esteri dovrebbero essere incoraggiati a svolgere.

¹⁴ Istat, 2013a.

¹⁵ Istat, 2013b. Il secondo Rapporto Istat sulla competitività dei settori industriali (Istat 2014), analizzando il comportamento dei settori e delle imprese durante la crisi 2010-13, calcola un indicatore sintetico di competitività dei settori basato su quattro dimensioni (competitività di costo, redditività, performance sui mercati esteri, innovazione). Inoltre la strategia delle imprese (dati micro) viene osservata anche costruendo un indicatore sintetico di connettività, basato su tre dimensioni (varietà degli strumenti, ampiezza della rete di soggetti, estensione geografica delle interconnessioni). Gli strumenti utilizzati sono a loro volta raggruppati in tipologie, tra cui rapporti di commessa e subfornitura nelle filiere, accordi formali (consorzio, rete, franchising, joint venture ecc.) e accordi informali.

Riferimenti bibliografici

- Alvarez R., Crespi G. (2000), Exporter performance and promotion instruments: Chilean empirical evidence, *"Estudios de Economía"* 27, 2, Universidad de Chile.
- Amendolagine V., Ferri G., Summo G., Terzulli A. (2010), L'assicurazione del credito all'esportazione migliora la performance delle imprese? Evidenza dall'attività di Sace, in *Ice* (2010) pp. 362-370.
- Barba Navaretti G., Bugamelli M., Schivardi F., Altomonte C., Horgos D., Maggioni D. (2010), The Global Operations of European Firms, *EFIGE (European Firms in a Global economy) Report*, Bruegel, Bruxelles.
- Bannò M. e Piscitello L. (2010), The effectiveness of incentive to firms' outward internationalization, *"Applied Economic Letters"*, 17, pp. 1729-1733.
- Bernard A.B., Jensen J.B. (2004), Why some firms export, *"Review of Economics and Statistics"*, 86, 2, pp561-569.
- Bugamelli M. e Infante L. (2003), Sunk costs of export, *Temi di Discussione n.469*, Banca d'Italia.
- M.Crozet et al, (2013). *Dispositifs de soutien à l'exportations des firmes françaises*, CEPII, Paris, marzo.
- Ice (2010), L'Italia nell'economia internazionale. Rapporto Ice 2009-2010, Roma.
- Ice (2013), L'Italia nell'economia internazionale. Rapporto Ice 2012-2013, Roma.
- Istat (2013a), Rapporto sulla competitività dei settori produttivi, Roma, febbraio.
- Istat (2013b), *Checkup delle imprese italiane*, Milano, 28 novembre.
- Istat (2014), Rapporto sulla competitività dei settori produttivi. Edizione 2014, Roma, febbraio.
- Görg H., Henry M., Strobl E. (2008), Grant support and exporting activity, *"Review of Economics and Statistics"*, 90, 1.
- Lederman D., Olarreaga M., Payton L. (2006), Export promotion agencies: What works and what doesn't, *World Bank Policy Research Working Paper*.
- Rose A. (2007), The foreign service and foreign trade: embassies as export promotion, *"The World Economy"*, 30, 1.
- Volpe Martincus C., Carballo J. (2010), Beyond the average affects: the distributional impacts of export promotion programs in developing countries, *"Journal of International Economics"*, 76, 1, pp. 201-214.