

Nicola Acocella

RAPPORTI FRA IMPRESE MULTINAZIONALI E PARTECIPAZIONI STATALI CON
RIFERIMENTO AD INIZIATIVE IN ITALIA

Prima parte di una ricerca su:

"L'impresa a partecipazione statale e la dimensione *internazionale*"

Roma, giugno 1979.

INDICE

1.	<u>Introduzione</u>		
1.1.	Caratteri e tendenze della divisione internazionale del lavoro	pag.	1
1.2.	Il ruolo delle multinazionali nella ristrutturazione internazionale	"	3
1.3.	Piano del lavoro successivo	"	5
2.	<u>Gli effetti degli investimenti diretti per i paesi ospiti</u>		
2.1.	Tecnologia, efficienza produttiva e capacità di sviluppo	"	7
2.2.	Assetto del mercato	"	10
2.3.	Distribuzione ed impiego del reddito prodotto	"	14
2.4.	Effetti sulla bilancia dei pagamenti	"	16
2.5.	Le IM e l'efficacia delle politiche economiche.	"	18
3.	<u>Le politiche economiche verso gli investimenti diretti</u>		
3.1.	Le politiche di controllo nei paesi ospiti	"	21
3.2.	Gli accordi di "cooperazione" fra capitale estero e capitale locale	"	24
3.3.	Le joint ventures	"	25
4.	<u>Imprese multinazionali e capitale locale in Italia</u>		
4.1.	Cenni sulla posizione dell'Italia nella divisione internazionale del lavoro	"	32
4.2.	L'attività del capitale estero in Italia	"	36

4.3. La politica italiana nei confronti degli investimenti diretti	" 46
4.4. Compiti e potenzialità delle PP.SS. nei confronti del capitale estero	" 56
4.4.1. I rapporti intrattenuti nel passato e quelli in corso	" 56
4.4.2. Una alleanza con le imprese multinazionali?	" 62
4.4.3. Un ruolo più articolato per le PP.SS.	" 66
4.5. Le PP.SS. nel quadro della politica industriale comunitaria	" 72
4.6. Una strategia autonoma per le imprese pubbliche	" 78
Conclusioni	" 84

ELENCO TABELLE

Tab. 1.	Finanziamento delle consociate nella CEE di IM manifatturiere americane, 1966-72 (valori percentuali)	pag.	8
Tab. 2.	Distribuzione della proprietà di 1.276 consociate manifatturiere di 391 IM esistenti in Paesi sottosviluppati, a seconda del periodo di costituzione, 1951-1975 (%)	"	27
Tab. 3.	Investimenti diretti esteri in Italia in percentuale degli investimenti diretti esteri nella CEE, per paese di origine dell'investimento	"	39
Tab. 4.	Tassi medi annui di sviluppo degli investimenti a prezzi 1970 in un gruppo di 384 società italiane ed estere	"	40
Tab. 5.	Finanziamenti degli investimenti in un gruppo di 384 società del settore manifatturiero	"	41
Tab. 6.	Quota delle vendite sul mercato locale per le consociate europee di IM U.S.A. (settore manifatturiero)	"	43

IMPRESI MULTINAZIONALI E PARTECIPAZIONI STATALI (*)

1. Introduzione

1.1. Caratteri e tendenze della divisione internazionale del lavoro.

L'economia mondiale, dall'epoca della sua formazione, che può farsi risalire alla fine del secolo scorso, è soggetta a continue ristrutturazioni, ossia a mutamenti nella specializzazione produttiva di ogni paese. (1)

Le ristrutturazioni, guidate finora dai paesi del "centro", rispondono a molteplici esigenze, fra le quali due - collegate fra loro - sono preminenti o riassuntive delle altre: l'esigenza di allargare il mercato e porsi in condizioni di leadership in esso; l'esigenza di ridurre il costo di produzione o certe sue componenti (principalmente, costo del lavoro). (2)

Queste esigenze comportano che i paesi "maturi" decentrano la produzione dei beni non più nuovi - ossia, dei beni che sono ora nella fase dello sviluppo o della maturità - ad altri paesi sviluppati ed ai paesi sottosviluppati.

Anche se incontra delle difficoltà, che in parte possono essere superate dalla multinazionalizzazione (cfr. par. 1.2), questo processo si svolge in modo continuo e ciò agevola forse l'adattamento della struttura produttiva nei vari paesi.

Negli anni più recenti a questo tipo di ristrutturazione se ne è aggiunto un altro, imposto dalla crisi petrolifera. Questa può essere vista come il prologo dell'azione dei paesi sottosviluppati tendente a creare un "Nuovo ordine economico internazionale" (3), ossia una nuova divisione internazionale del lavoro, guidata dai paesi "periferici" o, comunque, attuata tenendo

(*) La ricerca è focalizzata sul settore manifatturiero.

(1) Lo stesso processo di formazione dell'economia mondiale può considerarsi come il prodotto di una ristrutturazione.

(2) Cfr., più ampiamente, Acocella N., Imprese multinazionali e investimenti diretti, Giuffrè, Milano, 1975, cap. 8.

(3) Sui problemi posti dalle richieste di un "Nuovo ordine" si confronti Guerrieri P. e Luciani G., L'Italia e la nuova divisione internazionale del lavoro, IAI, 1978.

conto dei loro interessi.

Se le richieste dei paesi sottosviluppati per un "Nuovo ordine" saranno soddisfatte - o imposte - emergeranno problemi non indifferenti di ridefinizione della struttura produttiva dei vari paesi.

Nel nostro, tali problemi si aggiungeranno a quelli connessi con il raggiungimento di obiettivi economici e sociali di carattere interno.

Tutti insieme questi problemi di ristrutturazione potrebbero presentarsi in maniera esplosiva se, per limitarci agli aspetti che più ci interessano in questa sede, per qualche motivo - che potrebbe essere connesso con l'emergere di vincoli di offerta di certi inputs a livello mondiale - le richieste di nuovi rapporti economici con i paesi sviluppati dovessero essere presentate in modo improvviso ed ultimativo da organizzazioni di paesi sottosviluppati. In questa situazione potrebbero determinarsi forti rivalità fra i paesi industriali. (1)

Ciò comporta l'esigenza di definire celermente il possibile nuovo ruolo economico del nostro paese, nell'ambito di una economia mondiale per la quale si intravedono chiari segni di cambiamento, oltre quelli fin qui realizzati.

In mancanza di un pronto inserimento nel processo di ristrutturazione internazionale, si oscillerà fra difficoltà interne (causate dalla disoccupazione e dallo sviluppo contenuto) e difficoltà esterne (in termini di bilancia dei pagamenti), con possibile tendenza al collasso.

(1) Ibidem.

Al contrario, sarebbe necessario un contesto generale di crescita mondiale per rendere possibile - o agevolare - la riconversione industriale. Ha fatto notare G. Agnelli in un recente convegno che "solo in queste condizioni è possibile persuadere le persone responsabili a pensare in termini globali e convincerli che l'economia mondiale non opera con regole del gioco a somma zero". Cfr. Agnelli G., What the financial community must achieve: the view of a world industrialist, The Financial Times World Business Conference on "Finance and Trade in the 1980's", Frankfurt, 14-15 febbraio, 1979, ciclostilato, pag. 3.

1.2. Il ruolo delle multinazionali nella ristrutturazione internazionale.

Le imprese multinazionali (d'ora in poi, IM) rappresentano un'importante forza attiva di ristrutturazione, capace di sopperire all'inefficienza del mercato in questo compito. Nei paesi sottosviluppati sono esse, ad esempio, che spesso attuano le produzioni che ai paesi sviluppati conviene decentrare. In loro assenza, ben difficilmente sorgerebbero in quei paesi imprese autonome per produrvi i beni che sono comparativamente meno costosi in essi. Anche nei paesi sviluppati la loro presenza facilita la ristrutturazione: la specializzazione nella produzione di beni nuovi o ad elevato contenuto tecnologico è facilitata dalle maggiori dimensioni e dal più alto tasso di crescita delle IM, resi possibili, entrambi, dalla espansione all'estero delle stesse IM. (1)

L'operazione più caratteristica delle IM - che è anche quella più influente sulla struttura dell'economia mondiale, particolarmente per il maggior grado di interdipendenza che ne scaturisce (2) - è l'investimento diretto (per brevità, ID).

Il dinamismo delle IM - e particolarmente dell'attività delle loro consociate - è testimoniato da uno studio recentissimo delle Nazioni Unite.

Nel decennio 1967-76 lo stock mondiale di ID è cresciuto a tassi superiori a quelli del reddito nazionale dei paesi del gruppo DAC (3). Per prendere dati più omogenei, le vendite delle consociate estere e le vendite consolidate delle IM sono cresciute rispettivamente al tasso dell'11,1% e del 6,2%, in termini rea-

(1) Un ruolo rilevante può essere perciò svolto dalle IM nella ristrutturazione connessa con il Nuovo ordine.

(2) Ciò è indubbiamente vero per gli inputs provenienti dal paese di origine dell'IM ed utilizzati nel paese ospite; è, inoltre, vero per gli outputs ottenuti nei paesi sottosviluppati e destinati in notevole misura ai mercati dei paesi industriali.

(3) Cfr. United Nations, Transnational corporations in world development : a re-examination, New York, 1978, p. 35. Ciò si è verificato anche negli anni precedenti.

li, nel periodo 1971-76. (1)

L'influenza delle IM sulla specializzazione internazionale è dimostrata dalla rilevanza delle transazioni intra-aziendali. Queste rappresentavano circa il 46% delle importazioni statunitensi nel 1974 e circa il 50% delle esportazioni americane nel 1970, il 29% delle esportazioni svedesi nel 1975, il 30% delle esportazioni britanniche nel 1973, il 59% di quelle canadesi nel 1971. (2)

Indubbiamente, queste cifre, al di là dei possibili errori di rilevazione, non possono dare che un'idea sommaria del fenomeno. Bisognerebbe, infatti, disporre di dati più specifici per conoscere la parte delle transazioni intra-aziendali di merci riguardanti prodotti finiti rispetto a quelle di semilavorati, parti componenti, ecc.

Le transazioni intra-aziendali di prodotti finiti concernono un tipo di specializzazione internazionale che ha luogo indipendentemente - o quasi - da uno specifico e attivo comportamento dell'IM, che, per così dire, si limita a registrare la convenienza a produrre una certa merce in un paese e a venderla, attraverso i suoi canali distributivi, in un altro paese. (3)

Al contrario, le transazioni intra-aziendali di semilavorati e di parti componenti sono il risultato di un più attivo e peculiare comportamento della IM, che, sulla base di un confronto dei costi di produzione nei vari paesi e della esigenza di sfruttare di scala (4), sviluppa nei diversi paesi un sistema di attività produttive collegate.

L'esistenza di specializzazione e, quindi, di coordina-

(1) Ibidem, p. 37.

(2) Ibidem, p. 43.

(3) Questa affermazione è valida in prima approssimazione. Non si tiene conto, infatti, di vari elementi, fra i quali il fatto che le IM sono imprese oligopolistiche, capaci di influire sulle condizioni di mercato e sui fattori che determinano le convenienze relative.

(4) L'importanza di questi vantaggi viene ricordata nel citato rapporto delle Nazioni Unite, p. 41.

mento nell'ambito dell'IM assume rilevanza per vari aspetti (contenuto dell'attività di una consociata, legami produttivi con l'economia del paese ospite, tecnologia utilizzata, assetto del mercato, distribuzione del reddito) che si collegano con il discorso iniziato nel paragrafo precedente e che saranno discussi più approfonditamente nel capitolo 2, per gli aspetti generali, e nel capitolo 4, con riferimento ai problemi italiani.

1.3. Piano del lavoro successivo.

Si è visto finora, anzitutto, che vi sono pressanti esigenze di ristrutturazione per le economie dei paesi avanzati e, in particolare, per l'Italia; inoltre, che le IM rappresentano organismi attivi nella ridefinizione della divisione internazionale del lavoro.

Ne scaturisce un fondamentale dilemma di politica economica: devono le autorità nazionali e internazionali affidare alle IM il compito di attuare la ristrutturazione riconoscendo loro uno status privilegiato e incentivandone la azione o anche soltanto adottando un atteggiamento agnostico nei loro confronti? Oppure è necessaria una politica che ne selezioni il ruolo e ne controlli l'attività facendo maggiore affidamento sul capitale nazionale e sulle imprese pubbliche in particolare? Quali indicazioni si possono, comunque, dare alle imprese del gruppo IRI affinché esse agevolino - da sole o in associazione con altre imprese - la ristrutturazione del nostro paese?

La risposta a queste domande non potrà che essere parziale in questa sede, essenzialmente per due motivi. Anzitutto, perché la ristrutturazione è sempre un processo ad entrata ed uscita (in quanto coinvolge contemporaneamente settori da acquisire e da abbandonare) nel quale la definizione dei settori da introdurre o potenziare condiziona i settori da decentrare, e viceversa, non fosse altro che per problemi di occupazione. Ciò implica uno stretto collegamento del nostro tema attuale con quello concernente il ruolo da assegnare alle imprese estere o italiane (e, fra queste, alle imprese pubbliche) nel decentramento delle produzioni non più convenienti per il nostro paese o di quelle che, comunque, siano richieste dai Pss nel quadro di un nuovo ordine economico internazionale.

Si tratta di un tema molto impegnativo (anche per i suoi riflessi politici), che richiederebbe una analisi molto specifica ed articolata e che, pertanto, va al di là dei nostri com-

piti attuali.

La seconda ragione per cui le risposte che potranno emergere dalla presente analisi saranno incomplete risiede nella sommaria consolidazione dei numerosi problemi connessi con la struttura industriale italiana.

Riteniamo peraltro, assolutamente necessario che l'analisi del ruolo del capitale estero e nazionale nella ristrutturazione dell'economia italiana sia preceduta da un breve esame:

- a) degli effetti sia positivi sia negativi prodotti dall'attività delle IM sui principali obiettivi di politica economica nonché sull'efficacia degli strumenti di politica nei paesi ospiti (cap. 2).
- b) dell'ampia gamma di atteggiamenti di politica che sono o possono essere assunti dai paesi ospiti nei confronti delle IM, con particolare riferimento agli accordi di cooperazione (cap. 3).

Il capitolo 4 è quello centrale del presente lavoro. In esso si accenna brevemente ad alcuni problemi di politica industriale in Italia (par. 4.1) e, dopo aver esaminato dimensione e caratteri dell'attività delle IM nel nostro paese (par. 4.2), si tracciano le linee di una politica più attiva e selettiva nei loro confronti che potrebbe essere introdotta in luogo dell'attuale politica assolutamente liberale, in vista di massimizzare i benefici netti dell'ID e tenendo conto delle potenzialità espresse dal capitale nazionale in alcuni settori (par. 4.3). Si discute, poi, nel par. 4.4 il ruolo che, nell'ambito di una tale politica, può essere assegnato alle PP.SS., e alle aziende manifatturiere del gruppo IRI in special modo, in alternativa o in associazione con il capitale estero. Il par. 4.5 esplora le possibilità che le imprese pubbliche dei paesi membri della CEE svolgano - in cooperazione fra loro - un ruolo attivo nell'ambito della politica industriale comunitaria. Il par. 4.6 si occupa dello atteggiamento delle imprese del gruppo IRI di fronte al capitale estero nell'ipotesi in cui non vengano accolte nelle sedi competenti linee di politica industriale del genere suggerito nei paragrafi precedenti.

2. Gli effetti degli investimenti diretti per i paesi ospiti

Intendiamo mostrare in questo capitolo la complessità degli effetti prodotti dall'attività delle IM. Questa dà luogo ad un quadro di luci ed ombre che vanno esattamente indicate e tenute presenti in sede di definizione di una linea di politica economica nei confronti del capitale estero.

2.1. Tecnologia, efficienza produttiva e capacità di sviluppo

E' da qualche tempo che gli economisti hanno riconosciuto che la caratteristica principale dell'ID non è quella di movimento internazionale di capitale. (1) L'ID può anche apportare capitale al paese ospite - e normalmente è così - ma non ne è questo il contributo (o l'aspetto) più interessante, sia perché altri movimenti internazionali di capitale avrebbero la stessa funzione, sia perché non sono esclusi casi in cui l'ID comporta un vero e proprio drenaggio di fondi dal paese ospite.

Lo scarso contributo di capitale apportato dall'ID è testimoniato dalla tab. 1.

L'affermazione sul drenaggio di fondi deriva dalla considerazione che le IM possono derivare dal paese in cui investono i capitali necessari per le operazioni di altre consociate o della stessa casa-madre, attraverso canali che non risulteranno mai evidenziati dai dati del genere riportato nella tabella 1: ci si riferisce alla manovra dei prezzi relativi agli scambi intra-aziendali di merci e servizi (transfer pricing).

Giustamente, quindi, si è enfatizzato, in luogo dell'apporto di capitale, un altro contributo che può derivare dall'ID, ossia quello tecnologico. (2)

Le IM sono normalmente fra le imprese più innovatrici, in materia sia di prodotti sia di metodi di produzione, ovvero, per essere più precisi, sono le imprese che, per la loro dimensione e organizzazione, possono più convenientemente diffondere le

(1) Ciò è dovuto principalmente ad Hymer. Una sintesi dei suoi lavori è contenuta in Hymer S., Le imprese multinazionali, Einaudi, Torino, 1974.

(2) Al progresso tecnologico può essere assimilato - ai nostri fini - quello in materia di management.

Tab. 1.

Finanziamento delle consociate nella CEE di IM manifatturiere americane, 1966-72 (valori percentuali)

Profitti non distribuiti	15,0
Fondi di provenienza U.S.A.	7,0
Ammortamenti	39,0
Fondi ottenuti all'estero	36,0
- da altre consociate	1,7
- da istituti finanziari	10,1
- altre forme	20,9
- emissione azioni	1,0
Altre fonti e aggiustamenti	3,0
	<hr/>
Totale	100,0

Fonte : Survey of Current Business, luglio 1975.

innovazioni, da chiunque siano esse introdotte.

Questo consente alle IM - per quel che qui ci interessa, alle loro consociate in un certo paese - di crescere più velocemente delle altre imprese (effetti diretti sullo sviluppo), ma non implica un contributo necessariamente positivo allo sviluppo del paese ospite anche attraverso gli effetti indiretti che sorgono per l'esistenza di scambi fra il settore considerato e i settori a monte e a valle di esso.

Due aspetti dello scambio intersettoriale sono rilevanti: quello di prezzo e quello di quantità.

Se al progresso tecnico, che comporta - coeteris paribus - una riduzione di costi, si accompagna una riduzione di prezzo del prodotto, sorgono delle economie esterne dinamiche per i settori a valle. Poiché la riduzione del prezzo dipende dal potere di mercato, ne discuteremo nel paragrafo successivo.

Se il progresso tecnico, d'altro canto, comporta uno sviluppo più accentuato - oltre che della consociata dell'IM, anche del settore - ciò avrà effetti positivi sulla crescita dello intero sistema, per i legami produttivi (linkages) con gli altri settori, a monte e a valle. Ovviamente, dalla intensità ed estensione dei legami stessi dipenderà la misura dello stimolo allo sviluppo.

Ora, non sempre il progresso tecnico - di cui pure si deve dar credito alle IM, come si è detto - esplica pienamente i suoi effetti positivi sull'economia del paese ospite, proprio perché, essendo tali imprese gruppi integrati, i linkages potrebbero essere - e spesso sono - maggiori con le economie estere (in particolare con quella del paese di provenienza) che con l'economia locale.

Così, gli effetti diffusivi dello sviluppo saranno ridotti dalla sostituzione (1) di imprese nazionali - anche poco innovative - con IM, se i legami produttivi di queste con l'economia del paese ospite sono adeguatamente minori che per le imprese nazionali.

(1) E' bene precisare che - in una prospettiva di lungo periodo - nell'ambito dei Paesi sviluppati l'ID ha quasi sempre un effetto di sostituzione, o di attività preesistenti - come avviene nel caso di take-overs di imprese nazionali - o di attività programmate da altre imprese locali.

Inoltre, la stessa capacità di produrre nuova tecnologia nel paese ospite potrà risultare attenuata per effetto della centralizzazione della ricerca (conseguente alla sostituzione di capitale nazionale con capitale estero), che ha luogo generalmente nei paesi di origine delle IM.

Quanto precede tende a porre in rilievo l'esistenza di svariate argomentazioni contrarie ad una accettazione acritica della affermazione secondo cui le IM sono sicure fonti di sviluppo per il paese ospite.

La posizione dello scrivente è che ciò deve essere verificato caso per caso, in base ad un insieme di valutazioni concrete, in merito: 1) alla natura dell'attività che all'interno del gruppo multinazionale viene assegnata alla consociata di cui trattasi; 2) alla situazione del settore considerato nel paese ospite e 3) alle alternative possibili all'ID con partecipazione totalitaria o maggioritarie dell'IM; di queste ultime parleremo più diffusamente nel par. 3.2.

2.2. Assetto del mercato.

Una valutazione dei benefici e dei costi dell'attività multinazionale non può prescindere dagli effetti statici e dinamici da essa prodotti sull'assetto del mercato.

Come il commercio internazionale, così le IM - quali entranti potenziali - possono costituire un potente elemento di rottura di "monopoli" nazionali (1). In altri termini, la semplice possibilità di entrata in un mercato può contribuire a mantenere basso il prezzo su quel mercato.

Una volta che l'IM sia entrata effettivamente in un mercato, con nuove unità produttive, il ridotto grado di concentrazione può accrescere la concorrenza e portare ad un migliore comportamento del mercato. Tuttavia, questa conclusione non dipende esclusivamente da ciò che accade al grado di concentrazione, ma anche - e forse in via principale - dalla condotta effettiva delle

(1) Ciò è dovuto al fatto che le barriere all'entrata sono minori per le IM rispetto ad imprese nazionali create ex novo, sia in termini di economie di scala sia per i vantaggi assoluti di costo e la differenziazione di prodotti.

IM. In alcune circostanze, il comportamento del mercato potrebbe peggiorare, anche se si è ridotto il grado di concentrazione.

Il problema è molto complesso e in questa sede ci limitiamo ad alcune osservazioni suggerite dalla natura tipica delle IM, ossia dalla loro essenza di gruppi integrati con attività in paesi diversi.

Anzitutto, il mercato del paese considerato può essere protetto da ulteriori ingressi di IM in virtù di taciti o espliciti accordi di ripartizione dei mercati a livello mondiale. (1)

Ciò è, anzitutto, vero nei confronti delle altre aziende del gruppo multinazionale. Le stesse IM ammettono che "non è possibile" che varie unità di un'IM si facciano concorrenza fra loro. (2)

Vi è perciò, una fondamentale differenza, sul piano del comportamento e dei risultati di mercato, rispetto ad una situazione in cui esistano un insieme di mercati dove operino imprese nazionali ed ognuno dei mercati stessi sia aperto alla concorrenza commerciale estera.

Una situazione in cui esistano, invece, un insieme di mercati nazionali dove operino, al limite, solo consociate di IM può essere caratterizzata da una diffusa segmentazione dei mercati, anche a prescindere dagli accordi espliciti o taciti di ripartizione dei mercati fra le varie IM (3).

(1) Cfr. Caves R.E., Industrial organization, in Dunning J.H. (a cura di), Economic analysis and the multinational enterprise, Allen & Urwin, 1974.

(2) Per questo, si vedano, da ultimo, le dichiarazioni dei tecnici della consociata italiana della GTE a proposito della collaborazione fra imprese operanti in Italia per lo sviluppo di un nuovo sistema di commutazione elettronica: la GTE è contraria a tale collaborazione, in quanto le case-madri "si troverebbero sui mercati esteri in una posizione insostenibile, magari in concorrenza con le loro stesse filiali". (cfr. Mondo Economico, Rapporto mese sulle telecomunicazioni, 24.2.1979, p. 53). Questo fatto dovrebbe far meditare coloro che, nell'ambito della Cee, sfogano il loro furore concorrenziale nei confronti delle imprese pubbliche.

(3) E' particolarmente grave che le implicazioni dell'assenza di

Tuttavia, poiché le IM operano spesso in settori a rapida crescita, si può pensare ad un comportamento di attiva concorrenza - in termini di prezzo e/o di altri attributi del prodotto - anche in questo caso, se si accetta la considerazione che i mercati in sviluppo sono caratterizzati da un minor grado di interdipendenza degli oligopolisti e ciò rende più difficili le intese volte a limitare la concorrenza. (1)

D'altro canto, il mercato considerato può essere protetto dalla entrata di imprese nazionali create ex novo, in virtù del processo di integrazione verticale realizzato dall'IM. È importante notare che l'IM è sempre un'impresa verticalmente integrata; ossia, essa specializza le sue attività produttive, localizzandole spesso in paesi diversi, in modo che una o più delle sue unità producono beni e/o servizi per le altre. L'accentramento della produzione di certi inputs nei paesi in cui i costi di produzione sono minori - il che è spesso accessibile soltanto ad imprese di una certa dimensione e agenti in un ambito plurinazionale - conferisce alle IM vantaggi assoluti di costo.

Le elevate barriere all'entrata per la produzione di tali inputs comporterebbero, comunque, elevati prezzi di essi. Ciò, tuttavia, potrebbe non precludere l'entrata nell'industria che li utilizza ad imprese con vantaggi assoluti di costo in altri campi. La strategia delle IM consiste, allora, nel restringere o eliminare, per quanto possibile, (2) il mercato di quegli inputs, al

./.. concorrenza fra le varie unità della stessa IM non vengano riconosciute in una sede qualificata ed influente quale quella del Comitato di esperti sulle politiche restrittive delle IM costituito in seno all'OCSE (cfr. OECD, Restrictive business practices of Multinational enterprises, Paris, 1977, in particolare p. 59). Un'altra conseguenza negativa di una posizione del genere ("un accordo di ripartizione dei mercati che sarebbe del tutto illegale, ad esempio, fra Opel e Renault, è perfettamente legale fra Opel e Vauxall") è messa in luce da The Economist del 14.1.1978).

(1) Cfr. OECD, Restrictive business practices of multinational enterprises, 1977, p. 14.

(2) Ciò dipende anche dall'esistenza di vincoli finanziari, che inducono a scegliere spesso alternative meno profittevoli nel lungo periodo.

fine di limitare l'entrata anche nel mercato dei prodotti finiti ad altre imprese, come ad esempio, imprese nazionali. Le IM si presentano, così, ad esempio, in un paese non vendendovi un brevetto o semilavorati o parti componenti, ma producendo direttamente il prodotto finito. Vendendo l'input ad imprese locali - o, comunque, ad altre imprese - esse potrebbero eventualmente trovarsi in posizione di scarsa competitività per il prodotto finito, quando altre imprese possiedano particolari vantaggi nella fabbricazione di questo.

Si tratta di una situazione che è ben nota nel caso in cui l'input sia costituito da materie prime (si ricordi, ad esempio, la strategia delle IM petrolifere), ma che è generalizzabile a tutti gli inputs (anche a quelli immateriali, costituiti, ad esempio, da know-how tecnico) per la produzione dei quali vi siano barriere all'entrata notevoli. (1)

Le IM possono avere un'influenza negativa sull'assetto del mercato anche per gli effetti che una opportuna manipolazione dei prezzi di trasferimento può esercitare sui dazi doganali o sui prezzi massimi fissati in sede amministrativa dal paese ospite, quando la manovra porti ad evidenziare un (fittizio) aumento di costi, tale da giustificare richieste di aumenti dei dazi o dei prezzi avanzate dalle IM.

Riassumiamo il contenuto di questo paragrafo dicendo che le IM possono avere effetti contrastanti sull'assetto del mercato (2) e che, pertanto, la loro influenza, anche da questo punto di vista - come per il loro apporto tecnologico - va valutata caso per caso, in base ad una molteplicità di considerazioni; ma che, comunque, i governi nazionali e le autorità internazionali non possono rilasciare cambiali in bianco alle IM, neanche da questo punto di vista, dovendo, anzi, esercitare un controllo sia preventivo sia successivo sulle loro attività.

(1) Cfr. Acocella N., Concentrazione industriale, strategia delle società multinazionali e politiche di controllo, in Querini G. (a cura di), La concentrazione industriale, Angeli, Milano, 1979, pp. 102-3.

(2) La conclusione in materia del Comitato di esperti dell'OCSE è la seguente: "It can be stated that, from the point of view of competition, there is no presumption for or against multinationals". Cfr. OECD, op. cit., p.16.

L'elemento decisivo a favore di ciò, sul piano dell'assetto di mercato, è dato forse dalle perplessità connesse con la prospettiva di una ripartizione dei mercati mondiali fra le consociate di un numero più o meno ristretto di IM, che, per consuetudine interna ad ogni gruppo multinazionale o per accordi taciti od espressi fra le varie IM, non si pongano in concorrenza fra loro.

2.3. Distribuzione ed impiego del reddito prodotto.

L'attività dell'IM può essere valutata in termini del reddito che essa direttamente produce in un certo paese nonché del contributo allo sviluppo del reddito prodotto da altri operatori nello stesso sistema economico. I problemi trattati nel par. 2.1. rientrano in questo ambito.

Un ulteriore problema concerne la parte del reddito direttamente prodotto che viene assegnata ad operatori nazionali e quella di pertinenza dell'IM. Il potere di mercato di cui si è discusso nel paragrafo precedente è uno degli elementi che influiscono sulla distribuzione del reddito prodotto dall'IM fra operatori locali ed esteri.

Questa, oltre ad essere importante in sè, ha rilevanza anche per gli impieghi che ne scaturiscono (1) e per i riflessi in materia di bilancia dei pagamenti.

La quota distributiva che affluisce al paese ospite, dati il prezzo e la quantità prodotta, nonché prezzo e quantità degli inputs non lavorativi, varia in funzione diretta del saggio di salario, delle aliquote fiscali, della quota di utili distribuiti ai soci locali. Allora, la quota distributiva di pertinenza del paese ospite dipenderà dal potere negoziale dei suoi operatori (lavoratori, governo, soci locali) rispetto all'IM.

Questo dipende in linea generale da due insiemi di elementi:

- 1) dall'importanza del paese nella strategia dell'IM, in termini

(1) E questi influiscono sul volume e sul tasso di crescita del reddito prodotto. Ciò comporta - come è ben noto - che produzione e distribuzione non possono essere trattate separatamente se non in prima approssimazione.

di inputs di lavoro e di capitale e di mercato di sbocco ovvero, in generale, come ambiente più o meno favorevole allo sviluppo;

- 2) da alcune caratteristiche intrinseche alle IM, quali la facilità di spostare le proprie attività da un paese all'altro e la conseguente possibilità di sfruttare i contrasti fra paesi od operatori di vari paesi.

Ciò può essere particolarmente rilevante nelle negoziazioni fra IM e governo; se la capacità negoziale dell'IM è elevata, essa può riuscire ad ottenere non soltanto agevolazioni fiscali e creditizie, ma anche particolari sussidi. In realtà non sono pochi i paesi che concedono agevolazioni fiscali e creditizie o sussidi nella speranza di attrarre a sé cospicui ID, il che non sempre accade.

Anche nei confronti dei lavoratori, si esercita il potere negoziale tipico dell'IM. E' difficile, peraltro, dire se il salario pagato dalle IM sia più o meno elevato di quello corrisposto dalle imprese locali, in quanto ciò dipende, oltre che dal potere negoziale, anche dalla capacità di pagare (ability to pay). Poiché entrambi sono più elevati per l'IM - rispetto alle imprese nazionali - ed essi agiscono in senso contrario sul livello del salario, non è possibile dire quale sia l'effetto prevalente. Queste conclusioni astratte sono convalidate dalle poche indagini empiriche disponibili, che non portano a conclusioni chiare. (1)

Abbiamo finora assunto come dati i prezzi di output ed input. Questa ipotesi va superata, non soltanto perché tali prezzi variano in funzione del potere di mercato dell'IM (2), ma

-
- (1) Cfr. U.S. Senate, Implications of multinational firms for world trade and investment and for U.S. trade and labor, Report to the Committee on Finance of the U.S. Senate, 1973 (Rapporto Long); si veda anche International Labour Office, Multinational enterprises and social policy, Geneva, 1973, p. 70.
- (2) In questo caso un aumento del prezzo del prodotto o una riduzione del prezzo dell'input farebbero aumentare il reddito prodotto dall'IM. Quanto di tale reddito rimane di pertinenza dell'IM dipende dalle variabili indicate nel testo (salario, ecc.).

anche perché essi possono, in talune circostanze, essere adeguatamente manovrati dall'IM per mutare il reddito apparentemente prodotto sul quale gli operatori ^{nazionali} calcolano la loro quota (imposte, salario, utili distribuiti) o anche, talvolta, il reddito effettivamente prodotto, sempre, però, al fine di migliorare la quota di reddito a vantaggio dell'IM rispetto ad operatori esteri (consumatori, imprese concorrenti).

L'IM, manovrando opportunamente i prezzi dei trasferimenti intra-aziendali, può ridurre la misura del profitto lordo rilevato in un paese, diminuendo, così, le imposte pagate al governo locale, gli utili di competenza degli eventuali soci locali e anche, talvolta, i salari, se, ad esempio per accordi di produttività o simili, una parte di essi sia correlata con il profitto della consociata. (1)

Nei casi discussi alla fine del paragrafo precedente (influenza dei prezzi di trasferimento su dazi e prezzi massimi) il transfer pricing incide sul reddito effettivamente prodotto.

2.4. Effetti sulla bilancia dei pagamenti.

Fino a pochi anni or sono era diffusa l'idea - che potrebbe aver anche influenzato il nostro legislatore in materia di ID (cfr. par. 4.3.) - secondo cui l'ID ha effetti benefici sulla bilancia dei pagamenti del paese ospite. Questa idea derivava principalmente dall'accento posto, da un lato, sull'afflusso di capitale connesso con la costituzione, l'acquisizione o l'ampliamento di un centro di produzione nel paese considerato e, dall'altro, dalla sostituzione di importazioni, per la produzione ora effettuata in loco.

Questa è un'analisi incompleta e si deve essenzialmente al lavoro pionieristico di Reddaway, nonché ad altri contributi successivi, (2) se ora il quadro, pur essendo più complesso, è

(1) Sull'argomento si veda più ampiamente N. Acocella, La manovra dei prezzi di trasferimento nelle imprese multinazionali: problemi di analisi e di politica, "Note economiche", dic. 1976.

(2) Su questo si vedano Luciani G., Strategia industriale delle imprese multinazionali e bilancia dei pagamenti, in Grisoli

più veritiero.

Sul piano metodologico, per esaminare gli effetti dell'ID sulla bilancia dei pagamenti di un paese sviluppato, è necessario precisare il termine di paragone, ossia la cosiddetta "situazione alternativa". Ad esempio, è vero che un ID può sostituire una precedente importazione ma la valutazione dell'importazione sostituita va fatta rispetto non alla situazione iniziale, ma a quella che si sarebbe determinata considerando l'ingresso nel paese in esame di altre imprese concorrenti nazionali od estere.

Sul piano delle voci da considerare la gamma va ampliata, praticamente, a tutte le voci della bilancia dei pagamenti, per i riflessi dell'ID:

- 1) sulle importazioni da altre consociate e dalla casa madre di beni strumentali o di altri prodotti finiti, le cui vendite possono essere canalizzate più facilmente dopo la costituzione di un centro estero di produzione e, presumibilmente, di distribuzione.
- 2) sulle esportazioni di prodotti finiti e simili verso il paese di origine o altri mercati esteri;
- 3) sui pagamenti alla casa-madre per know-how, royalties, interessi, dividendi, compensi vari (fees).
- 4) i flussi e i deflussi di capitale a breve e lungo termine connessi con prestiti intra-aziendali e operazioni di arbitraggio e speculazione.

In linea generale il saldo di queste partite e delle altre precedentemente indicate è incerto, principalmente per quanto concerne il segno dei movimenti netti di capitale. Per ciò che riguarda le partite correnti è più probabile che, per un paese sviluppato come l'Italia, gli effetti siano negativi, ossia si traducano, coeteris paribus, in un deficit.

./ A. (a cura di), IM e integrazione europea, Cedam, Padova, 1978; e Acocella N., Imprese multinazionali e investimenti diretti, cit., par. 8.9.

2.5. Le IM e l'efficacia delle politiche economiche.

Le capacità di governo dell'economia nazionale, indubbiamente minacciate dall'apertura dei mercati, vengono ulteriormente ridotte dallo sviluppo delle IM.

Sinteticamente, può dirsi che gli effetti di tale sviluppo siano i seguenti:

1. Maggiore incertezza circa i comportamenti degli operatori e, quindi, le relazioni fra le variabili macroeconomiche.
2. Possibilità di vincoli ulteriori o maggiore probabilità di violazione dei vincoli esistenti, per:
 - a) effetti negativi sulle partite correnti a fronte di incerti effetti netti sui movimenti di capitale (cfr. par. 2.4.).
 - b) maggiore facilità di movimenti speculativi, attraverso operazioni ad hoc o con la manovra dei prezzi di trasferimento, da parte di imprese abituate al contesto internazionale, sensibili ai suoi mutamenti, capaci di effettuare operazioni di copertura e addirittura di influenzare il corso degli eventi valutari.
3. Influenza negativa diretta sull'efficacia degli strumenti classici di politica economica, in particolare in tema politica anticiclica. Ad esempio, una politica monetaria restrittiva può essere vanificata dalla presenza delle IM, che - attraverso operazioni varie, fra le quali la manovra dei prezzi di trasferimento - possono finanziarsi all'estero, in particolare presso le case-madri o altre consociate. (1)

Anche le capacità di regolazione degli organismi internazionali possono risultare incise dall'attività delle IM. Si pensi, ad es., all'instabilità dei mercati monetari internazionali, determinata o accentuata dalle operazioni speculative delle IM e che ha effetto sulle capacità di regolazione dell'economia non soltanto a livello nazionale, ma anche internazionale.

A conclusione del paragrafo e del capitolo vorremmo

(1) Ne scaturiscono effetti discriminatori nei confronti delle imprese nazionali, le quali, invece, sopportano normalmente tutto il peso della stretta.

mettere in luce, oltre alle riserve nei confronti delle IM di natura preminentemente tecnico-economica (già manifestate sui singoli punti), altre e forse più gravi riserve, di natura più politica:

- 1) anzitutto, le IM sono normalmente grandi gruppi integrati di unità produttive le cui attività sono più o meno rigidamente programmate dal centro. Proprio perciò le IM si pongono in conflitto con gli stati che vogliono programmare le loro economie, ogni qualvolta gli obiettivi dei due programmi non coincidano. Questo avviene, beninteso, anche per le imprese nazionali, rispetto alle quali, peraltro, le IM offrono i seguenti elementi ulteriori di preoccupazione:
 - a) esse sono normalmente più grandi e potenti; (1) la loro capacità di contrattazione nei confronti dello Stato è maggiore;
 - b) le IM, agendo in un ambito internazionale, possono più facilmente spostare fondi, processi produttivi, ecc. da un paese all'altro. Con ciò, non solo esse hanno una maggiore flessibilità di gestione, ma possono anche utilizzarla per esercitare minacce e ricatti nei confronti di operatori privati e pubblici nel paese ospite. (2).
- 2) con riferimento alle IM di provenienza statunitense, una ulteriore manifestazione del ruolo politico di "penetrazione-condizionamento" di queste imprese deriva dalla "loro disponibilità ad assumere tempestivamente ed efficacemente rapporti

(1) Abbiamo in mente un paese come l'Italia, che, oltre a non avere grosse IM proprie, presenta una miriade di medie e piccole imprese.

(2) In Italia si è avuta di recente una manifestazione nel settore elettronico di questo carattere delle IM. Queste, "forti delle proprie capacità di "ricatto occupazionale", rivendicano uno spazio "in termini di commesse pubbliche", in alternativa al progetto Proteo.

(Cfr. Mondo Economico, Rapporto Mese. Telecomunicazioni 24.2.1979, pag. 52).

funzionali con il potere politico ed economico dello Stato-Usa (1) e quindi con i suoi orientamenti e con le sue strategie di comportamento a livello internazionale. Disponibilità che consente alle IM di poter contare sull'apporto insostituibile di una forza esogena come quella dello Stato USA per garantirsi una meno incerta prospettiva di sviluppo e di profitto".(2) Sul piano qualitativo, anche se ad un livello indubbiamente molto minore, le stesse osservazioni potrebbero essere riferite alle IM inglesi, giapponesi o tedesche.

In conclusione, se sul piano più strettamente tecnico-economico, alle riserve nei confronti dell'attività delle IM potevano opporsi motivi più o meno validi per favorirne la penetrazione, sul piano più politico della capacità per i governi nazionali di indirizzare lo sviluppo dell'economia ci sembra che emergano motivi decisivi non certo per una chiusura del sistema economico alle IM, ma per una attiva politica selettiva nei loro confronti.

Prima di occuparci nei particolari di questa politica e del ruolo delle PP.SS., soffermiamoci su una breve panoramica delle politiche seguite nei paesi ospiti esteri.

-
- (1) Se è vero che le IM U.S.A. hanno perso terreno nell'ultimo decennio, rispetto a quelle europee e giapponesi, esse controllano tuttora saldamente molti settori di attività, specialmente quelli ad elevata tecnologia.
 - (2) Cfr. Vaccà S., Potere politico e tecnostrutture delle imprese a partecipazione statale, "Economia e politica industriale", n. 9, 1975, pp. 40-41.

3. Le politiche economiche verso gli investimenti diretti

3.1. Le politiche di controllo nei paesi ospiti

Il proposito di questo paragrafo è duplice: anzitutto quello di mostrare che all'ampio spettro di effetti dell'attività dalle IM corrisponde una gamma altrettanto ampia di linee di politica economica; in secondo luogo, ci proponiamo di mettere in rilievo che atteggiamenti di politica del tipo di quello seguito nel nostro paese - ossia assolutamente liberale, come si vedrà nel par. 4.3. - sono piuttosto l'eccellenza, anziché la norma, anche nell'ambito dei paesi sviluppati.

All'analisi degli effetti dell'attività multinazionale, che ha posto in rilievo alcuni elementi di preoccupazione per i pubblici poteri, ha corrisposto l'adozione di politiche di controllo (1) sia nei paesi sviluppati che in quelli sottosviluppati.

Gli atteggiamenti nei confronti delle IM, essendo un riflesso sia delle funzioni di preferenza dei politici, che possono attribuire diverso peso ai vari effetti dell'attività delle IM, sia della situazione economica e sociale, sono diversi da paese a paese: lo "spettro" delle politiche va dalla quasi assoluta mancanza di controlli, in paesi come l'Italia e la Rft, alle misure tendenti a favorire (almeno in teoria), il disinvestimento del capitale estero, nei paesi del Patto Andino ("fade-out"). (2)

Tuttavia, al di là delle differenze notevoli che per-

(1) Questa affermazione non intende stabilire alcun nesso generale e stringente di causalità fra l'analisi e la politica economica. Non poche volte la letteratura economica ha giustificato ex post scelte politiche dettate da preminenti considerazioni extra-economiche.

(2) Vi sono dei casi difficilmente collocabili nell'ambito di questo spettro. Il Messico, ad esempio, mentre prevede alcuni incentivi specifici allo sviluppo di IM, come la creazione di aree di libero scambio, sottopone gli ID a scrupolosi controlli preventivi e limita la partecipazione estera ad un massimo del 49%, nei settori non preclusi all'ID o soggetti a norme e restrizioni particolari.

mangono, negli ultimi anni si può riscontrare la tendenza ad accentuati controlli in molti paesi sviluppati e sottosviluppati o spiti (e talvolta anche nei paesi di origine delle IM). (1)

A ciò hanno contribuito, oltre che la consapevolezza di taluni effetti negativi delle operazioni compiute dalle IM, anche le difficoltà prodotte da un'accentuata concorrenza internazionale e dalla crisi monetaria e petrolifera.

Nei paesi sviluppati, dove viene accolta, tutto sommato, la filosofia economica del libero movimento dei capitali e della parità di trattamento fra imprese nazionali ed IM, (2) i paesi che adottano minori regolamentazioni sono, la Rft, l'Italia - già ricordate - e la Svizzera. Negli altri vengono richieste autorizzazioni amministrative, talvolta puramente formali, tal altra concesse dopo esami alquanto approfonditi. (3) Normalmente sono oggetto di maggiore sorveglianza le acquisizioni di controllo di imprese nazionali. (4) Sono chiusi sovente all'investimento diretto taluni settori (industrie militari, trasporti e comunicazioni, servizi di pubblica utilità, risorse minerarie e naturali, banche ed assicurazioni, ecc.) sulla base o di ^{una} regolamentazione generale dell'ID o di norme settoriali specifiche che prevedono monopoli pubblici in quelle attività ovvero limitazioni e autorizzazioni particolari anche per il capitale privato na

-
- (1) L'eccezione è rappresentata dal Giappone che nel 1973 ha abbandonato la politica rigidamente limitativa dell'ID estero, attuando ampie misure di liberalizzazione.
- (2) Cfr. United Nations, National legislations and regulations relating to transnational corporations, 1978, p. 18.
- (3) Talvolta, come nel caso degli Stati Uniti, l'intervento degli organi giudiziari in materia di difesa della concorrenza assolve per certi versi ad un ruolo analogo a quello delle autorizzazioni amministrative.
- (4) Ciò sulla base di varie considerazioni, fra le quali 1) l'idea che l'aumento della concentrazione abbia effetti negativi sul comportamento del mercato; 2) la possibilità che l'assorbimento dell'impresa locale nel gruppo multinazionale comporti problemi di ristrutturazione gravosi per il paese, almeno nel breve periodo.

zionale.

In materia di regolamentazione dell'attività corrente dell'impresa hanno particolare rilievo le norme anti-trust e quelle concernenti i prezzi di trasferimento. Solo queste ultime - che possono proporsi finalità fiscali, doganali o valutarie - sono specifiche per le IM.

L'attività concreta di alcuni paesi sviluppati, in applicazione della disciplina antimonopolistica e in materia di transfer pricing (specialmente per scopi fiscali) è stata particolarmente intensa negli anni recenti in alcuni paesi, ed ha portato talvolta a scoprire casi emblematici di abusi da parte delle IM, come ad esempio nel Regno Unito, in Danimarca e negli Stati Uniti.

Nei paesi sottosviluppati la regolamentazione degli ID è in genere più severa. Normalmente, l'ingresso del capitale estero - nei settori non proibiti, spesso coincidenti con quelli similmente disciplinati nei paesi sviluppati - è preceduto da un esame tendente ad accertare il contributo che ne deriva per la soluzione dei problemi interni e/o per la bilancia dei pagamenti.

Vi è, poi, la tendenza crescente a richiedere una partecipazione (maggioritaria o minoritaria) locale al capitale della consociata. Molti paesi richiedono l'uso di inputs locali in una certa misura minima. Sovente, infine, è fissato un limite ai profitti rimpatriabili, con il proposito - vanificato spesso dalla pratica del transfer pricing (1) - di aumentare la quota dei profitti che resta in patria e può essere reinvestita in loco.

A fronte di queste limitazioni sono non di rado concesse agevolazioni varie alle IM, (2) sotto forma di incentivi, principalmente fiscali.

(1) In alcuni paesi sottosviluppati, come in quelli del Patto Andino, il controllo dei prezzi di trasferimento è stato, peraltro, particolarmente stringente.

(2) Queste, pur non essendo in astratto riservate esclusivamente alle IM, sono di frequente loro appannaggio esclusivo. Cfr. United Nations, National Legislations ..., cit., p. 8.

3.2. Gli accordi di "cooperazione" fra capitale estero e capitale locale

La gamma degli atteggiamenti di politica economica verso le IM non può escludere la considerazione di una molteplicità di rapporti di collaborazione con tali imprese che potrebbero essere giudicati convenienti in alcune situazioni.

L'ID con partecipazione totalitaria al capitale della consociata costituisce una delle forme estreme di penetrazione delle IM in un dato paese. All'altro estremo vi è l'esportazione di merci e servizi (in particolare, di know-how tecnico, attraverso la cessione di brevetti, o di know-how manageriale, attraverso contratti di management). Fra questi estremi vi sono molte forme di cooperazione tra capitale estero e capitale locale: joint ventures con varia ripartizione del capitale fra IM e soci locali; accordi di coproduzione; costruzione e vendita "chiavi in mano" o "prodotti in mano", per citare solo le principali, alle quali altre possono essere ricondotte. (1)

La molteplicità di possibili relazioni, mentre consente maggiore flessibilità alle IM, particolarmente con riferimento all'impegno finanziario, permette anche ai governi dei paesi ospitati di rapportarsi con le IM nelle forme giudicate più convenienti in relazione:

- a) al fattore che si giudica più necessario per lo sviluppo del settore o del paese, in una certa fase della loro evoluzione (capitale, tecnologia, management, lavoro specializzato);
- b) ai legami produttivi che si instaurano con l'economia del paese;
- c) ai problemi di bilancia dei pagamenti;
- d) alla situazione di mercato e alla distribuzione del reddito che ne scaturiscono;
- e) al controllo che è possibile esercitare per il raggiungimento di questi fini.

(1) A parte le joint ventures, queste forme di cooperazione costituiscono "accordi non azionari" (non-equity arrangements, nella terminologia anglosassone).

Ciò non significa, peraltro, che gli interessi degli operatori interessati, l'IM e il governo ospite (1), debbano o possano facilmente coincidere.

Tra le elencate forme intermedie di cooperazione con le IM proponiamo di soffermare l'attenzione sulle joint ventures (d'ora in poi, j.v.), per i problemi più complessi che ne derivano e per la rilevanza che esse vanno assumendo in vari paesi e che potrebbero assumere anche nel nostro paese.

Alle j.v. sono assimilabili per molti versi gli accordi di co-produzione, i quali ne condividono la sostanza, anche se non la forma giuridica. Mancano, peraltro, negli accordi di co-produzione il movimento internazionale di capitale e la partecipazione azionaria. I flussi internazionali di beni e servizi non costituiscono, poi, trasferimenti intra-aziendali.

3.3. Le joint ventures

Le j.v. di imprese di nazionalità diversa predominano nei Paesi sottosviluppati. Inoltre, mentre le j.v. costituite nei paesi sviluppati sono esclusivamente frutto di accordi volontari, le j.v. dei paesi sottosviluppati sono spesso imposte dalle politiche economiche dei paesi ospiti.

Questa situazione è il prodotto di numerose determinanti, quali il tipo di attività svolta dall'IM, la nazionalità di questa e gli atteggiamenti di politica dei paesi ospiti.

Dal punto di vista dell'IM, le j.v. possono rappresentare un modo conveniente di estendere all'estero la propria attività, per ragioni finanziarie (se l'IM subisce un vincolo al suo sviluppo per le ristrette disponibilità di fondi) (2) (3) o per

(1) Ci riferiamo al governo ospite in quanto ci interessa, in questo punto, esaminare le alternative di politica economica che vanno considerate prima di definire l'atteggiamento concreto.

(2) Per un'analisi del limite alla crescita imposto dalle "ridotte potenzialità [finanziarie] di espansione", si veda Lombardini S., Concorrenza, monopolio e sviluppo, Angeli, Milano, 1971, cap. XIV.

(3) Coeteris paribus, La cessione di brevetti è, da questo punto di vista, ancora più vantaggiosa.

ragioni di accesso privilegiato a finanziamenti, agevolazioni, mercati, licenze, ecc. nel paese ospite. Al contrario, le IM sono restie a costituire j.v. quando la produzione abbia elevato contenuto tecnologico o le dimensioni della consociata potrebbero minacciare la casa-madre o altre consociate con partecipazione totalitaria.

Alcune di queste circostanze spiegano perché le j.v. siano predominanti nei paesi sottosviluppati.

La nazionalità dell'IM è un altro fattore che concorre a spiegare la prevalenza delle j.v. nei paesi sottosviluppati. In fatti, le IM di quei paesi (come il Giappone e, in minor misura, la Rft) che mostrano una più elevata preferenza per le j.v., hanno una maggior percentuale dei loro ID rivolta verso i paesi sottosviluppati. Al contrario, le IM U.S.A., che si dimostrano più gelose della piena proprietà delle loro consociate, hanno una maggiore percentuale di ID impiegata nei paesi sviluppati. (1) Su questi dati strutturali, nonché sulle tendenze nel dopoguerra, si veda la tab. 2.

La terza determinante della più elevata presenza di j.v. nei paesi sottosviluppati, ossia l'azione pubblica, non va intesa soltanto nel senso che negli ultimi anni i paesi sottosviluppati hanno imposto in misura crescente norme tendenti ad assicurare una partecipazione locale spesso maggioritaria, mentre questo atteggiamento è assente fra i paesi sviluppati. Vi è un senso ulteriore dell'affermazione, che è valida anche quando il paese "ospite" non adotti norme che impongono la partecipazione locale, ma assume atteggiamenti discrezionali tali che l'IM è indotta a ricorrere alla costituzione di j.v., per essere favorita - o non discriminata - nella concessione di agevolazioni, forniture, ecc.

Una indagine più approfondita dovrebbe tendere ad accertare la rilevanza di motivazioni del genere anche per i paesi sviluppati. Probabilmente, almeno in qualche caso esse hanno giocato qualche ruolo anche nell'esperienza italiana di j.v. E' certo, comunque, che alcuni paesi come l'Austria, pur non imponendo la costituzione di j.v., tendono a favorirla anche attra-

(1) Il discorso sulla nazionalità si incrocia con quello del tipo di attività svolta dalle consociate, per evidenti rapporti fra questo e lo stadio di sviluppo del paese di origine.

Tab. 2 Distribuzione della proprietà di 1.276, consociate manifatturiere di 391 IM esistenti in Paesi sottosviluppati, a seconda del periodo di costituzione, 1951-1975 (%).

Paese di origine e forma di proprietà	Prima del 1951	1951- 1960	1961- 1965	1966- 1970	1971- 1975
1. <u>Affiliate di 180</u>					
<u>imprese statunitensi</u>					
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Proprietà completa	58,4	44,5	37,4	46,2	43,7
Controllo maggioritario	12,2	21,4	19,2	17,8	17,3
Comproprietà	5,6	7,9	11,4	11,2	10,4
Partecipazione di minoranza	11,2	18,8	21,7	21,5	28,1
Ignote	12,6	7,4	10,3	3,3	0,4
2. <u>Affiliate di 135</u>					
<u>imprese europee</u>					
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	
Proprietà completa	39,1	31,6	20,9	18,9	
Controllo maggioritario	15,4	20,1	15,6	16,4	
Comproprietà	5,3	6,6	11,1	6,6	
Partecipazione di minoranza	9,8	27,9	35,8	42,1	
Ignote	30,5	13,9	16,6	16,0	
3. <u>Affiliate di 76 altre</u>					
<u>I. mult.</u>					
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	
Proprietà completa	27,4	16,7	10,7	6,1	
Controllo maggioritario	8,2	26,2	12,6	8,2	
Comproprietà	12,3	7,1	6,3	7,5	
Partecipazione di minoranza	16,4	42,9	66,7	74,2	
Ignote	35,6	7,1	3,8	3,9	

Fonte: UNITED NATIONS, Transnational corporations in world development, cit.

verso l'azione delle imprese pubbliche. (1)

Le ragioni per cui taluni paesi ospiti adottano politi-
che favorevoli alla costituzione di j.v. sono molteplici. Anzi-
tutto, vi è l'obiettivo di aumentare la quota dei profitti di
pertinenza di operatori nazionali. In secondo luogo, si vuole
influire sull'amministrazione della consociata, in senso più fa-
vorevole al paese ospite, con riferimento alle politiche di adde-
stramento dei lavoratori locali, all'acquisizione di know-how, al
l'ampliamento dei legami produttivi con il sistema economico, al
controllo di altre attività dell'impresa, anche per assicurarne
la conformità alle direttive governative, ecc.

In alcuni paesi, poi, le j.v. sono imposte in una pro-
spettiva di completo affrancamento dal capitale estero ("fade-
out"), che, in materia economica, è dettata dagli stessi obietti-
vi ora menzionati.

La politica delle j.v. si fonda sull'ipotesi che la
partecipazione azionaria sia uno strumento adeguato agli obietti-
vi, ossia sul fatto che la proprietà di per sé assicuri il con-
trollo dell'attività della j.v. per le finalità ricordate. Vi so-
no, invero, molti limiti di validità in questa affermazione:

1. Talvolta il diritto di voto attribuito alle azioni governati-
ve o dei soci locali privati è limitato, ovvero esistono par-
ticolari procedure di votazione che vanificano la posizione
maggioritaria dei soci locali.
2. Spesso lo stesso governo ospite, particolarmente nei Pss, af-
fida la gestione della j.v. all'IM, anche se ne detiene la
maggioranza azionaria.
3. Le transazioni intra-aziendali possono essere usate a benefi-
cio del gruppo multinazionale (ad esempio, con la manovra dei
prezzi di trasferimento), piuttosto che della j.v., sia per-
ché l'amministrazione può essere affidata all'IM, sia perché,
anche quando ciò non avvenga, le conoscenze e le possibilità
di ricatto dell'IM sono notevoli.

Per questi motivi, molte IM hanno ridotto la loro tra-
dizionale opposizione alle j.v. o hanno addirittura accettato di
buon grado l'invito a costituirle, ripromettendosi di ottenere

(1) Per i casi più recenti si veda il Financial Times del 24.11.
'78, p. 6.

in cambio quei benefici di cui si parlava all'inizio del paragrafo. (1)

Ci sono, peraltro, delle ragioni per cui le j.v. (o altre forme simili di cooperazione con le IM) possono costituire, in un rapporto modificato e in un ambiente diverso, un buon modo per impostare una politica attiva nei confronti del capitale estero, che potrebbe anche essere invogliato ad accettare questa forma di collaborazione in alcune condizioni.

In definitiva, come riconosce anche il già citato recente rapporto delle Nazioni Unite, la validità delle j.v. dipende essenzialmente da due circostanze:

1. dall'efficacia della partecipazione dei soci locali e, in particolare, dalla loro capacità di svolgere un ruolo attivo;
2. dall'atteggiamento della casa-madre dell'IM; più esattamente dal fatto che essa consideri la j.v. come un "espediente da tollerare faute de mieux" ovvero che sia "preparata a cooperare pienamente nello spirito dell'iniziativa". (2)

Il soddisfacimento della prima condizione è un problema che verrà trattato più a lungo nel capitolo successivo.

Con riferimento alla seconda condizione, è importante analizzare le politiche e gli obiettivi delle IM con le quali si vorrebbero costituire delle j.v., per capire quali possono essere i loro interessi effettivi e l'atteggiamento nelle circostanze particolari che si presentano. A questo fine è sempre utile inquadrare l'atteggiamento di ogni IM nell'ambito dei problemi del settore, della posizione di essa nel settore stesso, dell'atteggiamento e delle strategie dei concorrenti.

Ad esempio, come pone in rilievo il citato rapporto delle Nazioni Unite, in molti casi un paese diviene sede attrattiva di unità produttive per un'IM soltanto se e quando un concorrente vi ha già costituito una consociata. L'ID ha allora la funzione di ristabilire l'equilibrio turbato dalla mossa del concorrente.

Inoltre, spesso le imprese che non sono leaders del settore considerato sono più disponibili a partecipare a j.v., o

(1) Cfr. United Nations, Transnational corporations ..., cit., pp. 103-107.

(2) Ibidem, p. 150.

vero offrono le condizioni migliori per la cooperazione. (1)

Le j.v. - o più in generale gli accordi di collaborazione fra capitale nazionale e capitale estero - non sono il tocasana, né per un paese sviluppato né per un PSS. (2)

La loro funzione va vista nell'ambito di una politica più attiva e selettiva verso le IM. Abbiamo dedicato particolare attenzione agli accordi di collaborazione con le IM, chiarendone taluni aspetti tecnici, in quanto c'è stato chi ha proposto per l'Italia una sorta di alleanza generale fra capitale pubblico e IM (cfr. più ampiamente il capitolo 4).

A parte, l'ispirazione "politica" di una tale proposta, noi riteniamo più pragmaticamente che l'alleanza vada studiata settore per settore.

Come vedremo meglio nel prossimo capitolo, se per alcuni settori in un paese ci sono buone prospettive di sviluppo dell'industria nazionale, pubblica o privata, sarebbe opportuno che le azioni di politica economica fossero rivolte al suo rafforzamento, senza alcuna preoccupazione di attirare (o scoraggiare) gli ID esteri. Questi potranno esserci o non, ma ciò che è, comunque, importante è che essi rispettino alcuni vincoli.

Ove, al contrario, le possibilità di rafforzamento delle imprese nazionali, almeno nel breve-medio periodo, non siano ben fondate, anche con l'uso di appropriati strumenti di politica industriale (quali l'incentivazione della ricerca e della formazione professionale, la garanzia della domanda, ecc.), si dovrà favorire la costituzione di j.v. o di altre forme di collaborazione con le imprese estere. Si dovrà, peraltro, sempre sfrut-

(1) Ibidem, pp. 150-1.

(2) In particolare, le j.v. non sono indicate per il paese che voglia acquisire nuova tecnologia in situazioni di rapidi mutamenti tecnologici e commerciali, in cui le situazioni "monopolistiche" sono soggette a repentini ed imprevedibili mutamenti.

In questi caso si dimostrano più vantaggiose soluzioni collaborative del tipo dell'acquisto di brevetti e dei contratti di assistenza tecnica, e simili, specialmente ove si tenda ad acquisire autonome capacità di sviluppo tecnologico e non vengano imposte gravi limitazioni alle esportazioni.

tare in questi casi l'indubbia forza negoziale posseduta da un Paese come il nostro, che, da un lato, possiede una struttura industriale pur sempre discreta e, dall'altro, conta come mercato di sbocco rilevante per un 6% circa delle importazioni dei paesi sviluppati. (1)

(1) Un mercato di questa dimensione può significare un notevole contributo alla profittabilità delle imprese estere e, in particolare delle IM, tenuto conto della rilevanza delle spese fisse nella struttura dei costi delle grandi imprese.

4. Imprese multinazionali e capitale locale in Italia

4.1. Cenni sulla posizione dell'Italia nella divisione internazionale del lavoro.

Una volta individuate le ragioni che richiedono una ri conversione del nostro apparato produttivo, vanno affrontate più specificamente un insieme di questioni attinenti 1) ai settori da potenziare e da abbandonare; 2) ai soggetti, nazionali od esteri, pubblici o privati, che concretamente la attuino; 3) agli strumenti necessari per agevolarla.

Per tutte e tre le questioni, e particolarmente per le prime due, sono rilevanti alcuni principi di cui dobbiamo qui far menzione, ma che vanno propriamente discussi nelle sedi politiche. Alludiamo al genere di rapporto che si vuole instaurare, da un lato, con le economie più avanzate, che sono anche potenze militari e politiche, e, dall'altro, con i Pss.

Se è indubbio che le varie crisi energetiche hanno vieppiù indebolito e reso dipendente il nostro sistema economico, si deve decidere come rapportarsi agli altri paesi, comprendendo che dal tipo di produzione verso il quale ci muoveremo, dai rapporti che instaureremo con le IM, dal ruolo attribuito al settore pubblico o privato nazionale sia nelle attività in patria sia in quelle all'estero, discenderanno varie conseguenze non solo economiche, ma anche politiche, sul piano della nostra dipendenza dall'estero.

Se il criterio politico di scelta fosse quello di garantire un elevato grado di indipendenza del nostro paese rispetto ad influenze non desiderate, anche occasionali e imprevedibili in questo momento, sarebbe necessario attrezzarsi in certi settori come quelli dell'energia, dei beni di investimento, dei servizi pubblici e privati di importanza strategica per lo sviluppo economico.

Oltre ad avere importanza per garantire in ogni caso un apprezzabile ritmo di sviluppo dal punto di vista degli elementi che influiscono sull'offerta, l'espansione di questi settori dovrebbe consentire di rapportarsi più facilmente con la nuova domanda emergente dai Pss e con le politiche adottate da questi paesi per dotarsi di un apparato produttivo capace di sostituire certe importazioni e di suscitare un processo di sviluppo

in qualche senso autonomo. (1)

La questione della specializzazione nei settori ad "alta" tecnologia è strettamente connessa con il problema dei soggetti ai quali si affidi il compito della riconversione.

Alcuni dei settori menzionati possono definirsi come settori ad alta tecnologia. In qualcuno di essi (o in qualche sottosectore) esistono indubbe capacità di imprese pubbliche o private nazionali, nel senso e con le condizioni di cui si parlerà successivamente. In tali casi non sorgono eccessivi problemi. Questi emergono, invece, per le industrie - fra quelle di cui si è parlato - nelle quali le più avanzate competenze tecnologiche, manageriali, ecc. potrebbero venire dal capitale estero. In simili frangenti le soluzioni potrebbero essere sostanzialmente tre:

- a) incentivare in qualche modo le IM ad esercitare quelle attività nel nostro paese, riconoscendo loro piena libertà di azione; la ragione di ciò consisterebbe nella preminenza attribuita alla presenza di quelle attività sui soggetti e sui modi di esercizio delle stesse;
- b) sottoporre l'ingresso del capitale estero nel settore indicato a qualche genere di controllo, atto a garantire che la natura del soggetto destinato ad esercitare l'attività in questione non implichi il venir meno dei vantaggi connessi con l'attività in sè;
- c) rinunciare al rafforzamento (in particolare dal punto di vista tecnologico) del settore di cui trattasi. Questa terza alternativa si fonderebbe sull'idea che la mancata disponibilità di tecnologie all'avanguardia in qualche settore non dovrebbe impedirci di soddisfare, in modo competitivo con le IM, almeno la domanda proveniente dai Pss, ove il tipo di beni da noi prodotto sia più confacente alle loro reali necessità e possibilità finanziarie e ove la fornitura dei beni stessi si inquadri in appropriati accordi di sviluppo.

Non compete allo scrivente definire questioni di tale portata, bensì semplicemente porre in rilievo alcuni elementi di

(1) Questa indicazione sommaria deriva da considerazioni a priori. Sono necessarie, peraltro, più puntuali indagini, soprattutto empiriche.

scelta che scaturiscono sul piano più strettamente economico o anche sul piano politico, ma in quanto intimamente connessi con la rilevanza politica assunta da taluni operatori.

Va riconosciuto che le tecnologie avanzate hanno un ruolo diverso nel settore dei beni di consumo e in quello dei beni di investimento. Se nel primo settore, in molti casi, quando ci sia un problema di limitatezza delle risorse, anche tecnologie "intermedie" o beni già da lungo tempo presenti sul mercato possono soddisfare certe esigenze, specialmente per i Pss, (1) nel settore dei beni di investimento, le nuove tecnologie e i beni in cui esse sono incorporate hanno importanza in quanto creano economie esterne dinamiche. A fronte del contributo allo sviluppo che ne può derivare vanno considerati i problemi scaturenti dalla natura del soggetto capace di introdurle, l'IM.

E' necessario chiedersi quali sarebbero gli effetti strutturali economici e politici di una riconversione della nostra economia nei settori produttori di beni strumentali condotta dalle IM senza alcun controllo pubblico.

All'effettuazione di ID "demand-oriented" in tali settori, con le conseguenze dirette già ricordate di miglioramenti nelle tecniche di produzione e di management, potrebbe corrispondere un impoverimento dell'attività di ricerca condotta in Italia e in genere una maggiore dipendenza dall'estero in alcuni settori a monte - particolarmente nella produzione di certi servizi - dove sono importanti le economie di scala. Si aggiungano a ciò gli effetti che potrebbero essere prodotti da un potere di mercato concentrato in poche IM e le influenze politiche di altri paesi che inevitabilmente si connettono all'attività di IM estere. (2)

(1) Ad esempio, in molti paesi, per ragioni climatiche ed economiche, sono realmente necessari alcuni tipi di medicinali, la cui produzione non richiede tecnologie particolarmente sofisticate. Se le IM hanno o possono avere vantaggi nella produzione dei sofisticati medicinali che curano tipiche malattie dei paesi sviluppati, non hanno un simile vantaggio per quelli di cui si è detto prima.

(2) Per un'argomentazione simile cfr. Vaccà S., Potere politico e tecnostrutture delle imprese a p.s., Economia e Politica Industriale, n° 9, 1975, pp. 40-1. Questo Autore attribui-

Probabilmente, perciò, la soluzione di fare affidamento per queste tecnologie sulle IM, e di sottoporle contemporaneamente a qualche tipo di controllo (cfr. più ampiamente il par. 4.3.) è capace di soddisfare sia le esigenze economiche sia quelle politiche di autonomia ed indipendenza nazionale che vanno ri affermate in presenza di operatori potenti come le IM.

Resterebbe poi da esaminare le ragioni per cui può essere conveniente, nell'ambito del capitale nazionale, attribuire un ruolo di preminenza alle imprese pubbliche o private. Di queste si tratterà nel par. 4.4.

Di alcuni strumenti da adottare per favorire la ristrutturazione si discuterà nei par. 4.3., 4.4., 4.5. e 4.6.

Vogliamo, peraltro, sin d'ora accennare all'esigenza di includere fra questi strumenti, oltre alle politiche di incen tivazione e di qualificazione professionale, anche quelle di orientamento della domanda.

Come ha fatto notare Romano Prodi, "in tutti i paesi europei la razionalizzazione dei principali settori industriali è sempre più spesso portata avanti attraverso una organizzazione della domanda a cui l'adattamento delle strutture produttive segue con rapidità e prontezza. Questo in Italia non avviene nemmeno nei casi in cui la domanda pubblica copre praticamente il totale della produzione (ad esempio, commesse ferroviarie)". (1)

Il ruolo che può essere assegnato all'orientamento del la domanda è particolarmente importante per influenzare la posizione relativa dei vari soggetti (imprese nazionali private o pubbliche, ovvero IM) in alcuni settori, indirizzandola verso quella auspicata.

./sce, peraltro, un significato positivo alla forza esogena che deriva alle IM da una tale simbiosi con il potere politi co del paese di provenienza. Ciò lo induce a suggerire una sorta di alleanza del capitale italiano (in particolare, delle imprese pubbliche) con le IM, per far valere sul piano politico interno quella forza esogena (si vedano ulteriormen te su questo punto i par. 4.3., e 4.4.).

(1) Prodi R., Sistema industriale e sviluppo economico italiano, Il Mulino, Bologna, 1973, p. 16.

4.2. L'attività del capitale estero in Italia.

Le informazioni concernenti l'attività nelle IM nel nostro paese sono relativamente scarse. Non solo non disponiamo di alcuna misurazione attendibile delle grandezze più importanti con le quali si possono esaminare i caratteri della gestione di tali imprese (vendite, esportazioni, importazioni, investimenti, occupazioni, finanziamenti, ecc.), ma addirittura non si hanno dati pienamente affidabili sulla dimensione stessa del fenomeno (stock di ID a livello generale e settoriale), con indicazione dei paesi di provenienza.

Quest'ultima lacuna dipende certo da alcune ambiguità connesse con la possibilità di misurare statisticamente un concetto (quello del "controllo", associato con la definizione di ID) già abbastanza vago in teoria, in quanto 1) molteplici sono gli strumenti di controllo; 2) anche limitandosi allo strumento della partecipazione azionaria, non è possibile indicare in linea astratta la misura di essa che assicuri il controllo di una società.

In più la rilevazione dell'ID è effettuata in Italia principalmente per fini di bilancia dei pagamenti dall'Istituto di Emissione (1) (2) e quindi essa si riferisce sostanzialmente ai flussi annui lordi o netti di ID. Le rilevazioni degli stocks non sono altro che totali dei flussi netti, (3) escludendosi normalmente dal computo gli utili reinvestiti.

Infine, il criterio seguito dalla Banca d'Italia per valutare i flussi annui di ID - che è, poi, quello suggerito dal Manuale della Bilancia dei Pagamenti del Fondo Monetario Interna

-
- (1) Vi sono poi i dati parziali raccolti dalla Banca centrale per un gruppo di società estere; di essi si parlerà successivamente.
 - (2) L'ICE ha il compito di rilevare, invece, i "valori dichiarati" degli investimenti esteri in "imprese produttive" ai sensi della legge 43 del 1956, ma, come si vedrà nel par. 4.3., le ragioni di applicazione di questa legge sono praticamente venute meno.
 - (3) A meno delle revisioni dovute a mutamenti dei cambi esteri.

zionale - è assolutamente infondato, (1) tanto che il metodo di rilevazione viene applicato con una certa elasticità, come pare sia avvenuto, in particolare, per l'acquisto della partecipazione azionaria libica nella Fiat.

Ci sembrano, al contrario, relativamente più corrette le metodologie seguite in certi paesi esteri, come U.S.A., R.U. e Rft, per la rilevazione degli ID, non solo perché alcune di esse permettono di rilevare anche gli utili reinvestiti (ciò accade per U.S.A. e Regno Unito), ma anche perché, in tutti e tre i paesi citati, nelle partecipazioni al capitale di S.p.A., si fissa una misura percentuale che dovrebbe assicurare il controllo (10% negli U.S.A., 25% per la Rft e 50% per il R.U.). Questo ha il vantaggio di non prestarsi a difficili ed arbitrarie valutazioni caso per caso e di non implicare alcun riferimento all'esistenza o meno di una quotazione di borsa.

Per queste ragioni preferiamo servirci inizialmente dei dati di fonte straniera al fine di valutare l'evoluzione nel tempo dello stock di ID esteri in Italia. (2) In tal modo, anzi, potremo metterla in relazione con quella degli ID esteri negli al-

-
- (1) E' da contabilizzare come ID la partecipazione al capitale di una società solo quando "da un lato, essa è rappresentata da titoli che non sono quotati su alcun mercato mobiliare e, dall'altro, quando tale partecipazione dà all'investitore... la possibilità di esercitare una partecipazione effettiva alla gestione o al controllo della società di cui si tratta". Cfr. Eurostat, La metodologia della bilancia dei pagamenti italiana, in Studi ed indagini statistiche, n° 1, 1971, pag. 79 e sgg. Perché dovrebbe esserci corrispondenza fra ID e acquisto di titoli non quotati e, invece, l'acquisto di titoli quotati deve essere normalmente considerato come investimento di portafoglio?
- (2) Volendo fare un confronto fra i dati forniti dalla Banca d'Italia e quelli derivanti da fonti estere, con opportune assunzioni riguardanti, fra l'altro, la quota degli ID provenienti da quei paesi (come la Svizzera) che non forniscono dati ufficiali, si può concludere che i dati del nostro Istituto di Emissione sottovalutano probabilmente lo stock di ID del 50%; ma le differenze di valutazione hanno una larga componente non sistematica.

tri paesi della Cee.

Con riferimento ai tre paesi di origine menzionati, (1) la quota degli ID esteri in Italia sul totale degli ID nei paesi della Cee ha avuto andamenti diversi a seconda dei paesi di origine (cfr. la tab. 3, la quale presenta sia la quota riferita ai sei membri originari sia quella per gli attuali nove membri, entrambe riferite all'intero arco temporale per cui sono disponibili i dati). Per gli ID provenienti dagli Stati Uniti vi è stato un leggero aumento della quota fino al 1965, dopo di che essa è diminuita. Nel caso del Regno Unito e della Germania occidentale la quota è diminuita continuamente, anche se l'ultimo dato disponibile, relativo al 1974, potrebbe indicare una inversione di tendenza.

Questo andamento è confermato dai dati rilevati dalla Banca d'Italia per un gruppo di 57 società estere, che rappresentano una parte del gruppo di società (384) i cui bilanci formano oggetto di rilevazione da parte della Banca, le rimanenti essendo imprese private a controllo italiano (281) o imprese pubbliche (46). (2)

(1) Questi rappresentano i paesi più importanti, se si escludono Svizzera, Lussemburgo e Liechtenstein, in quanto gli ID attribuiti a questi paesi sono in misura notevole pertinenti a nominativi italiani.

L'ordine di grandezza degli ID attribuiti a questi paesi rispetto al totale degli ID esteri in Italia era del 38% nel 1977, secondo i dati della Banca d'Italia. Negli anni precedenti esso era superiore ed è poi calato nel 1976 e nel 1977 a seguito della legge n° 159 del 1976 (cfr. Relazioni della Banca d'Italia, vari anni).

(2) Cfr. Biagioli A., Pierucci C.M., Tresoldi C., Gli investimenti esteri in Italia, in Servizio Studi del Senato della Repubblica, Gli investimenti esteri diretti in Italia, Bardi editore, Roma, 1978.

A differenza che nella rilevazione generale della Banca d'Italia, questa rilevazione riguarda anzitutto le società con capitale sociale uguale o superiore a 500 milioni di lire. Sono state considerate solo le partecipazioni, rappresentate da titoli non quotati, pari o superiori al 10% del capitale sociale.

(Ibidem, pp. 107-8).

Tab. 3

Investimenti diretti esteri in Italia in percentuale degli investimenti diretti esteri nella C.E.E., per paese di origine dell'investimento.

Paese investitore	Tipo rapporto (1)	ANNI					
		1957	1962	1965	1971	1974	1977
U.S.A.	a	14,9	14,8	15,6	13,7	12,7	10,5
	b	6,7	7,1	8,4	8,1	7,8	6,2
Regno Unito (2)	a	N.D.	12,4	10,1	9,4	11,0	N.D.
	b	N.D.	9,6	7,9	7,8	9,0	N.D.
R.F.T.	a	N.D.	24,3	16,5	11,9	12,7	N.D.
	b(3)	N.D.	21,5	15,5	10,8	11,4	N.D.
Totale dei tre paesi investitori	a	N.D.	14,8	14,9	12,9	12,5	N.D.
	b(3)	N.D.	8,6	8,7	8,3	8,4	N.D.

(1) Il rapporto a indica gli investimenti in Italia come quota percentuale degli investimenti del paese indicato nei sei paesi membri originari della C.E.E.

Il rapporto b indica gli investimenti in Italia come quota degli investimenti nei nove paesi membri attuali della C.E.E.

(2) Negli investimenti del Regno Unito sono esclusi quelli petroliferi, bancari e assicurativi.

(3) Per gli anni 1962, 1965 e 1971 non sono compresi nel denominatore del rapporto b gli investimenti diretti della R.F.T. in Danimarca e Irlanda.

Fonte: per gli Stati Uniti, Survey of Current Business, vari anni;
per il Regno Unito, Trade and Industry, 25 feb. 1977;
per la R.F.T., Krügerau H., Internationale Direktinvestitionen, 1950-73, Verlag Weltarchiv, Hamburg 1975.

Dalla tabella 4 emerge che le IM operanti in Italia, che erano le più dinamiche nel primo periodo (1964-69), passano all'ultimo posto nello sviluppo dei loro investimenti nel secondo periodo (1970-1975).

Ci si attenderebbe che a questa "disaffezione" avesse concorso una ridotta profittabilità, ma i dati disponibili dalla stessa fonte indicano esattamente il contrario.

Tab. 4 - Tassi medi annui di sviluppo degli investimenti a prezzi 1970 in un gruppo di società italiane ed estere.

Imprese manifatturiere	1964-69	1970-75	1964-75
Estere (57 società)	2,8	-4,6	-0,9
Private italiane (281 società)	0,4	-1,2	-0,4
Pubbliche (46 società)	-8,2	8,6	0,2
Totale (384 società)	-2,4	-	-1,2
Investimenti industriali della contabilità nazionale	1,1	1,0	1,0

Fonte: Biagioli A., Pierucci C.M., Tresoldi C., Gli investimenti esteri in Italia, cit., p. 92.

Non solo le imprese a controllo estero presentano un saggio di profitto più elevato delle imprese italiane, pubbliche e private, in entrambi i periodi, ma addirittura nel secondo esso aumenta, passando dal 5,10% all'8,70%. (1)

Quanto alle modalità di finanziamento, a livello generale non si dispone di dati. Gli unici esistenti sono quelli ricavati nell'ambito della stessa indagine della Banca d'Italia per il gruppo di 57 società a controllo estero.

Dalla tabella 5, (2) emerge una sostanziale conferma

(1) Cfr. Biagioli A., Pierucci C.M., Tresoldi C., Gli investimenti esteri in Italia, cit., p. 95. Le cifre riportate nel testo indicano il saggio di profitto netto.

(2) Essa riproduce la tav. 11 del citato rapporto a cura del Servizio studi del Senato della Repubblica, Gli investimenti esteri diretti in Italia, p. 97.

Tab. 5

FINANZIAMENTO DEGLI INVESTIMENTI IN UN GRUPPO DI 384
 SOCIETA' DEL SETTORE MANIFATTURIERO
 (composizioni percentuali)

	Società private a controllo italiano			Società pubbliche			Società private a controllo estero		
	1963-69	1970-75	1963-75	1963-69	1970-75	1963-75	1963-69	1970-75	1963-75
<i>Fonti</i>									
Autofinanziamento lordo	57,8	42,0	50,5	40,1	25,1	33,2	66,6	71,5	68,9
Finanziamento diretto	7,0	9,2	8,0	9,2	11,3	10,1	8,5	3,5	6,2
— Emissioni di azioni	7,5	12,7	9,9	9,5	11,5	10,4	9,7	5,0	7,5
— Emissioni di obbligazioni	— 0,5	— 3,5	— 1,9	— 0,3	— 0,2	— 0,3	— 1,2	— 1,5	— 1,3
Finanziamento indiretto	35,2	48,8	41,5	50,7	63,6	56,7	24,9	25,0	24,9
— Debiti a m.l. termine v/CS	13,8	20,1	16,8	36,5	42,1	39,2	14,4	23,9	18,8
— Debiti a breve v/Banche	8,4	26,3	16,6	17,0	18,8	17,7	3,9	9,9	6,7
— Altri debiti a breve	18,7	— 2,4	9,0	— 2,2	2,0	— 0,2	6,6	— 8,8	— 0,6
— Encl	— 5,7	4,8	— 0,9	— 0,6	0,7	—	—	—	—
<i>Usi</i>									
Formazione lorda di capitale	88,7	85,2	87,1	95,6	93,5	94,6	88,7	88,4	88,6
— Investimenti fissi lordi	76,3	63,2	70,3	82,4	67,5	75,6	76,3	75,1	75,8
— Variazioni scorte	12,4	22,0	16,8	13,2	26,0	19,0	12,4	13,3	12,8
Formazione attività finanziarie	11,3	14,8	12,9	4,4	6,5	5,4	11,3	11,6	11,4
— Medio e lungo termine	11,2	14,8	12,9	4,4	6,5	5,4	11,1	11,7	11,4
— Breve termine	0,1	—	—	—	—	—	0,2	— 0,1	—

di quanto si era già notato nel par. 2.1. e cioè del fatto che l'apporto di capitale proveniente dall'estero è ben poca cosa rispetto al totale del fabbisogno finanziario delle consociate di IM. L'apporto estero, che dovrebbe assumere principalmente la forma di sottoscrizione di azioni da parte della casa-madre, nella media del periodo 1963-1975, è stato pari ed appena il 7,5% per le società a controllo estero.

Questo è un valore anche più basso di quello relativo alla sottoscrizione di azioni per le società private italiane (9,9%) e per le imprese pubbliche (10,4%). Le differenze notevoli fra società straniere e italiane, sempre sul piano finanziario, risiedono, comunque, nella maggiore rilevanza dell'autofinanziamento rispetto al finanziamento indiretto per le prime, che può essere messa in relazione con il loro più elevato saggio di profitto. La situazione è, peraltro, notevolmente differenziata da settore a settore. Ad esempio, l'importanza relativa dell'autofinanziamento è pressoché uguale nel settore chimico per le imprese estere e per quelle italiane, mentre è molto più accentuata nel settore meccanico per quelle estere. (1)

Come si è detto all'inizio del paragrafo, per valutare gli effetti dell'attività multinazionale in Italia, sarebbe oltremodo importante conoscere altre grandezze, come le esportazioni e le importazioni, la percentuale delle vendite che deriva dalla produzione in Italia, la percentuale delle vendite complessive realizzate in Italia, ecc.

L'unico dato di cui si dispone riguarda quest'ultima grandezza, limitatamente, peraltro alle consociate di IM americane operanti in Europa.

Come si può vedere dalla tabella 6 la percentuale delle vendite sul mercato locale per le IM U.S.A. nel settore manifatturiero è in Italia più elevata che negli altri paesi Cee. Ciò è vero a livello dell'intero settore e per molti sotto-settori.

Questo fatto può avere due spiegazioni:

1. Le consociate italiane sono scarsamente integrate verticalmente con le consorelle estere, almeno nel senso che queste ultime non acquistano merci o parti componenti prodotte in Italia.
2. Le consociate italiane svolgono un'attività essenzialmente o

(1) Ibidem, p. 104.

principalmente commerciale; esportano relativamente poco perché producono poco in Italia. (1)

Ci sono ragioni per credere che entrambe le spiegazioni siano rilevanti. In particolare, ci sembra che altre informazioni edati suffraghino la seconda. Già scorrendo l'elenco delle più importanti società a controllo estero (2) si può vedere come molte di esse abbiano principalmente una presenza commerciale in Italia. In Italia ciò è confermato, poi, da qualche indagine di settore, (3) da cui emerge anche la scarsa attività di R & D svolta in Italia dalle consociate di IM estere. (4)

Prima di concludere il paragrafo vorremmo fare qualche considerazione sulle tendenze future.

E' facile estrapolare l'andamento nell'ultimo decennio degli ID, dicendo che, se il processo di accumulazione in Italia non riprende vigore, gli ID esteri nel nostro paese come quota di quelli nei paesi Cee tenderanno a diminuire ulteriormente. Questo deriva dalla considerazione che gli ID nei Paesi sviluppati

-
- (1) Il risvolto di ciò sarebbe che sono elevate le importazioni.
- (2) Si veda, ad esempio, quella contenuta in Guelfi C., Panoramica sulle più recenti tendenze degli investimenti esteri diretti in Italia e nel mondo, in Servizio Studi del Senato della Repubblica, Gli investimenti esteri diretti in Italia, cit., p. 36.
- (3) Ad esempio, per l'elettronica, cfr. Camera dei Deputati, Elettronica, Indagini conoscitive, 1979, p. 558.
- (4) Ibidem, p. 41.

Entrambi questi fatti vengono, poi, confermati a livello di singole aziende.

Se sono esatte le cifre fornite dal coordinatore della FLM per l'elettronica, la IBM ha raggiunto nel '78 un fatturato di 957 miliardi, con un'esportazione di 224 miliardi, ma con un'importazione di 400 miliardi. Quanto all'attività di ricerca, soltanto lo 0,4% del personale sarebbe addetto a questo settore in Italia dalla IBM, mentre le cifre corrispondenti sono il 6,5% per la Francia e il 6% per la Germania. Cfr. Il Sole-24 ore, 31.3.1979, p. 6.

principalmente dall'ampiezza del mercato, dal suo saggio di crescita e dalla presenza di concorrenti sul mercato stesso.

In questo ambito probabilmente gli effetti diretti della creazione dello SME (tenuto conto anche del fatto che da un lato, potrà esservi una tendenza all'aumento degli ID intracomunitari per la maggiore stabilità dei cambi (1) e che, dall'altro, dal ridotto apprezzamento del marco e di altre monete rispetto alla lira dovrebbe derivare un freno agli ID in Italia) non saranno molto rilevanti. Potrebbero esserlo quelli indiretti, ossia quelli indotti attraverso l'impatto generale dello SME sul nostro sistema economico, con il concorso delle politiche economiche previste dall'accordo sullo stesso Sistema monetario europeo.

Se questi saranno deflazionistici nel breve periodo, si assisterà forse ad un ulteriore declino, nell'immediato, della quota italiana degli ID. Nel più lungo periodo, evidentemente le nostre autorità di politica si attendono - anche attraverso la adesione allo SME o, forse, principalmente attraverso di esso, ma, comunque, per l'azione "spontanea" delle forze di mercato - un aumento del tasso di accumulazione. Se così fosse, si potrebbe avere un aumento sostanzioso degli ID esteri di provenienza comunitaria ed extra comunitaria; ma è legittimo dubitare della fattibilità economica e sociale di una simile linea di politica economica.

Qualunque sia il giudizio sugli effetti dello SME, sembra a chi scrive che, comunque, sarà ben difficile che provvedimenti ad hoc di incentivazione (2) possano indurre un aumento degli ID, anche se questo fosse caldeggiato o patrocinato da autorevoli esponenti del nostro paese.

In sostanza, la nostra idea è che soltanto se riparte il processo di espansione economica in Italia vi potrà essere un aumento degli ID esteri, e non viceversa.

(1) Questo effetto è posto in dubbio da alcune rilevazioni empiriche.

(2) Questi potrebbero essere richiesti da chi voglia temperare gli eventuali effetti deflazionistici di breve periodo derivanti dallo SME, ovvero da chi pensi che l'espansione economica italiana possa essere sollecitata dal capitale estero.

Se questo ragionamento è esatto, una politica industriale alternativa alle linee di politica economica prima indicate, che tenda - fra l'altro - preliminarmente a rafforzare l'industria nazionale, in particolare quella pubblica, e che - a questo fine - imponga inizialmente qualche limitazione o vincolo alle IM operanti nel nostro paese, potrebbe anche comportare - quasi paradossalmente - nel medio periodo una tendenza all'aumento degli ID dall'estero.

L'apparente paradosso si spiega solo che si ricordino le menzionate determinanti dell'ID fra paesi sviluppati, che includono l'esigenza di penetrare nei mercati in cui sono presenti i concorrenti dell'impresa considerata.

Un vantaggio specifico di una simile politica industriale deriverebbe dalla possibilità di negoziare da posizioni di maggior forza con le IM le modalità del loro ingresso in Italia.

4.3. La politica italiana verso gli investimenti diretti esteri

L'attuale politica riguardante gli investimenti diretti dell'estero in Italia è fra le più liberali nei paesi industrializzati e consiste di disposizioni legislative ed amministrative. Sul piano legislativo, le norme fondamentali sono contenute nella legge 7.2.1956, n° 43, che riconosce particolari situazioni di vantaggio a favore degli investimenti diretti esteri in imprese produttive (libertà di trasferimento di dividendi ed utili, libertà di riesportazione del capitale), non previste, invece, per gli investimenti diretti in imprese ritenute non produttive e per gli investimenti di portafoglio.

Questa legge - che, peraltro, impone una limitazione piuttosto severa in materia di finanziamento sul mercato italiano (1) e di acquisizione di partecipazioni azionarie in altre im

(1) In assenza di alcuna partecipazione di residenti in Italia, le imprese dichiarate produttive non ^{possono} ricorrere all'indebitamento in misura superiore al 50% del capitale introdotto in Italia. Questa percentuale poteva essere superata, ove la partecipazione estera non fosse superiore al 30%, purchè per la parte eccedente le imprese stesse ottenessero dall'estero crediti in misura proporzionale alla partecipazione del capitale estero.

prese (1) - pur essendo ancora vigente, è stata praticamente superata dalle disposizioni emanate in sede amministrativa, dall'Ufficio Italiano dei Cambi, nel febbraio 1958, con le quali si liberalizzavano i trasferimenti internazionali di capitali con i paesi OECE. Tali disposizioni hanno reso irrilevanti in pratica i vantaggi derivanti dalla legge n° 43, anche se sul piano astratto le posizioni acquisite dagli stranieri che si avvalsero della procedura prevista da tale legge costituirebbero diritti soggettivi garantiti contro modificazioni e abrogazioni della legislazione vigente, mentre gli altri investimenti sarebbero soggetti alla conseguenza di modifiche in sede puramente amministrativa.

A parte ciò, agli effetti pratici, come si è detto, la pur insufficiente disciplina del 1956 è superata e l'investimento estero diretto è posto sullo stesso piano di quello nazionale.

Gli unici settori nei quali esiste qualche limitazione sono quelli disciplinati da leggi speciali. Ovviamente, nei casi di monopolio pubblico (es. energia elettrica, manifattura tabacchi), vi è un divieto che riguarda non solo il capitale estero ma anche quello nazionale privato. In altri specifici settori sono previste procedure o limitazioni comuni al capitale nazionale e straniero: ciò accade per le autorizzazioni ad aprire nuovi sportelli bancari o ad esercitare l'attività assicurativa. Nel settore dei trasporti marittimi vigono l'istituto della "dismissione di bandiera" e limitazioni nella partecipazione straniera alla proprietà di natanti. Qualche limitazione è prevista anche nel settore dei trasporti aerei, ma, in complesso, le norme sono meno restrittive che per i trasporti marittimi.

Se si considera che l'Italia non possiede - unica fra i principali paesi sviluppati - una legislazione antimonopolistica, né regolamenta (come molti altri paesi fanno) le acquisizioni di controllo di società nazionali, si può concludere con il ribadire il carattere assolutamente liberale della nostra politica nei confronti degli ID.

Soltanto di recente si è cominciato a far rilevare, anche in qualche sede politica, che questa "eccessiva assenza di vincoli all'azione delle multinazionali" costituisce "un elemen-

(1) Queste erano possibili solo dietro autorizzazione del Ministero del Tesoro.

to fortemente condizionante che sfugge alla possibilità di un orientamento politico nazionale". (1) Come si è sostenuto nei capitoli precedenti, poiché dall'investimento diretto estero derivano costi e benefici, è necessario che le autorità governative predispongano nei confronti delle IM una politica attiva e selettiva fondata sull'imposizione di autorizzazioni per l'ingresso in Italia e di vincoli per le operazioni correnti, al fine di garantire la massimizzazione dei benefici netti dell'ID.

In contrasto con questa linea di politica economica, la maggior parte delle forze e degli organi politici - nonché vari economisti industriali, sembrano ritenere che si possa - o si debba - far leva sull'investimento estero diretto per suscitare la ripresa dell'intera economia, o almeno di alcune regioni o industrie. (2) A prima vista sembrerebbe costituire un elemento a favore di questa tesi il fatto che gli ID in Italia sono esigui rispetto agli altri paesi europei.

Ma è necessario valutare con attenzione le circostanze in cui si reputi possibile ed opportuno un loro aumento, alla luce di quanto si è detto nel cap. 2 circa gli effetti dell'ID.

-
- (1) Cfr. Camera dei Deputati, Elettronica, Indagini conoscitive e documentazioni legislative, 1979, pag. 527. In termini più specifici si esprime il Programma finalizzato per l'elettronica, quando sostiene la necessità di imporre alle IM qualche vincolo, ad es. in termini di azzeramento degli esborsi valutari netti connessi con la loro attività. Cfr. Programma finalizzato elettronica, Roma, 10.11.1978, p. 9.
- (2) A parte le dichiarazioni del presidente del Consiglio Andreotti nel suo viaggio negli Stati Uniti (estate 1977) e quelle di vari esponenti politici e sindacali al Convegno organizzato da Business International (verso la fine dello stesso anno), si possono ricordare le recenti dichiarazioni del prof. Prodi, espresse in un'intervista al Mondo all'epoca in cui era Ministro dell'Industria: "Io soprattutto tenevo ad un impegno tedesco di ID nel nostro paese. Questo era più importante che un trasferimento di risorse da stato a stato, perché quello che manca all'Italia non sono le risorse, ma la fiducia imprenditoriale" (cf. "Il Mondo" del 12.1.1979, p. 49).

Anzitutto, c'è da dubitare dell'efficacia di specifici incentivi all'ID. La scarsità relativa dell'ID estero in Italia, rispetto agli altri paesi europei, è probabilmente da ricondursi a carenze di ordine generale e profonde nel nostro sistema economico e sociale, che sono difficilmente compensabili, nella logica dell'IM, in termini di specifici incentivi.

Questi potrebbero essere inefficaci, se inducono le IM ad essere presenti in Italia soltanto per godere degli incentivi stessi, assicurando soltanto una presenza commerciale o su poche linee di produzione o, comunque, in attività poco qualificate.

In più, la linea della concessione di incentivi alle IM estere comporta lo svantaggio di una negoziazione governativa in posizioni di debolezza rispetto ad operatori così potenti come le IM. Al contrario, uno sviluppo endogeno del sistema stimolerebbe le IM ad entrare in Italia motu proprio (per ragioni connesse con l'elevata dinamica del mercato e con le esigenze di concorrenza oligopolistica), ma in chiara posizione di minore forza negoziale.

Infine, a parte la questione - forse sterile sul piano astratto - della preminenza da assegnare alle forze esterne o interne nello sviluppo di un sistema economico, c'è da dubitare che una ripresa dell'accumulazione in Italia possa derivare da uno sviluppo degli ID esteri (anche se gli incentivi, quindi, si considerassero efficaci), sia nel breve periodo, per gli elevati linkages con le economie estere, sia nel più lungo andare, ove, come è legittimo pensare, gli ID non rimuovano gli ostacoli strutturali allo sviluppo.

Proprio sulla possibilità di rimuovere questi ostacoli si fonda la proposta avanzata qualche anno fa dal prof. Vaccà di realizzare una sorta di collaborazione - confronto generalizzato fra industria nazionale (in particolar modo, PP.SS.) e IM. (1)

La proposta parte da una considerazione pessimistica e da una ottimistica.

La prima si riferisce alle capacità endogene di sviluppo del nostro sistema produttivo; la seconda alle "recenti tendenze di sviluppo delle grandi multinazionali che operano in settori a tecnologia evoluta, dinamica e complessa, le quali non

(1) Vaccà S., Potere politico e tecnostrutture, cit., pp. 35-50.

sembrano avvalorare tesi di neocolonialismo, o denazionalizzazione delle tecnostutture del paese interessato. "L'esperienza di mostra ... che non accade necessariamente che le imprese nazionali possano essere "circoscritte" all'attività di manifattura, di montaggio, di costruzione di componenti, senza alcun reale processo di apprendimento e di partecipazione autonoma". (1)

I risultati del rapporto di collaborazione dipendono, secondo Vaccà, "dall'impegno imprenditoriale (e statale)" del paese ospite, in presenza del quale le IM "sono disposte a rinegoziare le condizioni di collaborazione, fino ad accettare condizioni contrattuali che consentono alle industrie locali di superare la loro condizione di subalternità", permettendo di "accrescere il complessivo patrimonio di penetrazione dei Paesi industriali nell'area dove la domanda è potenzialmente più intensa, cioè nei Paesi sottosviluppati e in via di sviluppo". A questi risultati contribuirebbe l'impossibilità per le IM USA di penetrare in tutte le fasi dei processi produttivi, facendosi coinvolgere, ad esempio, nell'offerta di assistenza tecnica. Ciò indurrebbe le IM a ricorrere a forme di partnership con industrie locali. (2)

E' indubbio che i risultati della collaborazione dipendono dall'impegno e dalla forza negoziale del partner nazionale (cfr. par. 3.3). Tuttavia, non possono dimenticarsi, da un lato, i problemi generali connessi con l'attività delle IM (cfr. cap. 2) (3) né, dall'altro, può prescindersi da un esame dello stato e delle prospettive dei singoli settori. Esistono in Italia dei settori o sottosettori in cui si manifestano indubbi segni di capacità di sviluppo autonomo e per i quali non si vede l'opportunità - tanto meno la necessità - di una cooperazione con le IM.

(1) Ibidem, p. 48. Nello stesso senso cfr. Genco P., Internazionalizzazione delle imprese a p.s. : problemi e limiti, "Economia e Politica Industriale", n° 10, 1975, pp. 127-8.

(2) Ibidem, pp. 47-49.

(3) Questi non vengono adeguatamente considerati da Vaccà. Un esempio di ciò è dato dalla sottosvalutazione del potere di mercato delle IM, giustificabile, secondo Vaccà, per l'eccessiva enfasi attribuita al comportamento dell'oligopolio multinazionale/sui mercati di beni di consumo (Ibidem, p. 49).

Queste considerazioni, mentre inducono ad apprestare strumenti generali di vigilanza e controllo dell'attività delle IM, sottolineano la necessità di individuare, settore per settore, la situazione più idonea per conseguire gli obiettivi di politica, senza affatto scartare la possibilità di cooperazione con le IM, anzi ritenendo che in alcuni casi essa sarà condizione necessaria - anche se non sufficiente - per lo sviluppo.

Un nuovo indirizzo di politica verso le IM dovrebbe articolarsi a tre livelli (generale, settoriale ed aziendale) strettamente collegati fra loro (in particolare, il primo con il secondo, questo con il terzo).

Al primo livello, dovrebbe essere chiarito - sulla base sia di considerazioni a priori (del genere contenuto nel cap. 2) sia di un quadro complessivo delle varie esigenze settoriali - il ruolo che si intende assegnare alle IM per lo sviluppo del nostro sistema economico, in termini di apporti di capitale, di tecnologia di management o dei tre elementi combinati insieme. Andrebbero, inoltre, precisate le regole di comportamento alle quali dovrebbero attenersi le consociate di imprese estere, in termini di pubblicità delle loro operazioni, di garanzie per lo svolgimento di attività qualificate (e non di pure o prevalenti operazioni commerciali), nonché le attività pubbliche di sorveglianza delle IM, ad esempio, in materia di controllo della manovra dei prezzi di trasferimento, nonché di politiche intese ad evitare lo sfruttamento del potere di mercato.

Al secondo livello è necessario procedere, così come è stato fatto in alcuni programmi finalizzati, ad una preliminare ricognizione della dimensione, dell'attività e del comportamento delle IM estere, rispetto alle imprese nazionali, pubbliche e private, settore per settore, riconoscendo al capitale estero un ruolo diverso, secondo i risultati conseguiti e le prospettive future.

Nei settori nei quali la "performance" delle IM è indubbiamente migliore di quella delle imprese nazionali e non si intravedano per queste ragionevoli possibilità di sviluppo futuro (anche con opportuni accorgimenti di politica economica), l'ID dovrebbe essere libero (1), salve rimanendo le attività pub

(1) Ove non si accettasse la posizione dianzi espressa (secondo cui l'incentivo all'investimento diretto deve essere non spe

bliche generali di controllo delle IM (come si è detto, ad esempio, in materia, di prezzi di trasferimento). (1) Normalmente, però, la valutazione della "performance" relativa delle IM e di quelle nazionali è un'operazione complessa, in quanto collegata con una molteplicità di indici che non necessariamente hanno andamento concorde (efficienza produttiva e allocativa, valore aggiunto ed occupazione, influenza sulla bilancia dei pagamenti, ecc.). Si tratta di una operazione tecnica che, peraltro, non può non concludersi - se non nei casi di concordanza degli indici - con una valutazione politica che tenga conto dei trade-offs fra i vari obiettivi sottesi a quegli indici.

Un ulteriore motivo di complessità sorge per il fatto che la valutazione deve correttamente tener conto delle potenzialità di rafforzamento dell'industria nazionale derivanti dall'uso di appropriati strumenti di politica economica: gestione della domanda pubblica, sussidi ed agevolazioni all'industria nazionale finalizzati per la ricerca scientifica, la formazione professionale, ecc.

E' qui opportuno sgombrare subito il campo da qualche equivoco. La partecipazione a certi organismi internazionali, come ad esempio il GATT, l'OECD, la CEE, non ha impedito ai principali paesi sviluppati di concedere sostanziosi - anche se più o meno surrettizi - contributi allo sviluppo dell'industria nazionale.

Vi sono alcuni settori, come ad es. l'elettronica, in cui nei paesi esteri le politiche governative, sotto varie forme, sono sempre a favore dell'industria nazionale. Al contrario, in Italia esse vengono considerate "sconvenienti". Sono di

. / . cifico, ma connesso con un generale processo di sviluppo del nostro sistema), questi sarebbero i settori da incentivare.

- (1) Può essere opportuno, comunque, stabilire in linea generale che l'ID sia soggetto ad autorizzazione, salvo, poi, per i settori "liberi" a concedere deroghe o a rendere in via amministrativa la concessione dell'autorizzazione un'operazione puramente formale. Da un altro punto di vista, la sottoposizione ed autorizzazione anche nei settori "liberi" potrebbe contribuire ed aumentare il potere di negoziazione del paese nei confronti delle IM. (Si veda il seguito del paragrafo).

queste ultime settimane due notizie che illustrano molto nettamente il contrasto: in Italia, la SIP non pare intenda favorire decisamente il progetto Proteo, (o comunque quelli sviluppati dalle imprese nazionali), attraverso la formulazione di un appropriato sistema di "specifiche" tecniche. (1)

Al contrario, in Giappone, nel 1978, il 95% delle attrezzature elettroniche acquistate dalla società statale di telecomunicazioni NTT (per un valore superiore a 3 miliardi di \$) è stato fornito da imprese giapponesi. La NTT ha adottato un sistema di aste che esclude efficacemente i produttori esteri ed ha avanzato anche ragioni politico-strategiche per opporsi alla liberalizzazione. (2) Anche in altre industrie, gli organismi governativi giapponesi limitano sostanzialmente agli operatori nazionali l'appalto per l'approvvigionamento delle materie e degli impianti necessari alla loro attività. (3)

Nella gestione delle commesse pubbliche sono certo apprezzabili eventuali fondate riserve di natura tecnica od economica circa il prodotto delle imprese nazionali (e di quelle multinazionali), ma deve anche essere valutato il contributo positivo che può derivare dalla gestione stessa al superamento di quelle riserve (4) e che può rivelarsi particolarmente rilevante per

-
- (1) La posizione di privilegio accordata alla SIT-Siemens pare consistere soltanto nella installazione di centrali terminali, mentre praticamente tutte le altre imprese esistenti sul mercato italiano hanno installato almeno una propria centrale di transito, con la sola eccezione della GTE (cfr. Mondo economico, 24.2.1979, Rapporto mese, pp. XXII-XXIII).
- (2) Cfr. "Financial Times", 20.2.1979, p. 3. Non si pensi, peraltro, che queste forme di protezione dell'industria elettronica nazionale siano esclusive del Giappone. Esse sono molto comuni anche in Europa, perfino nella "liberale" Rft.
- (3) Cfr. Liberalizzazione appalti di enti pubblici giapponesi, "Il Sole - 24 Ore", 14.3.1979, p. 11.
- (4) E' nella sostanza questo il classico caso dell'industria nascente, adeguato alle nuove forme di protezionismo che si sono affermate nel dopoguerra e che, per il fatto di essere spesso occulte, hanno fatto invocare a qualcuno un ritorno al

le imprese nazionali, a causa dell'elevata misura dei costi fissi da sostenersi nelle attività ad alta tecnologia, che contrasta con la ristrettezza del mercato nazionale.

Ove, poi, la apparente liberalità della gestione della nostra domanda pubblica fosse eventualmente determinata da minacce di ritorsione da parte delle imprese escluse, in particolare delle IM, (1) si comprende come acquisti ancora maggiore rilevanza e significato la proposta qui avanzata di uno sviluppo endogeno che non faccia perno (in primo luogo e se non nei casi di necessità) sulle IM.

Nei settori in cui non si giudichi che le IM abbiano e possano avere anche in prospettiva una performance migliore delle imprese nazionali e nei settori considerati "strategici" va a dottata una politica selettiva nei confronti del capitale estero, tendente a scoraggiare un suo ingresso indiscriminato e, in talune condizioni, a favorire certi tipi di accordi con le imprese nazionali, anche se di per sé onerosi o a condizioni più onerose, (2) ma con la prospettiva di un graduale passaggio a più perequati rapporti con le IM, man mano che si acquisiscono allo interno capacità autonome di sviluppo e realizzazione. (3)

In effetti una strategia di questo genere, consapevole o non consapevole, al livello di singole imprese o di gruppo, pare sia stata efficacemente realizzata nel passato nell'ambito

•/. protezionismo palese dei dazi.

Realisticamente, bisogna fare i conti con queste forme di protezione, in un mondo che non è di "free trade" e che, al massimo, tende ad avviarsi verso un "fair trade".

- (1) Nel citato rapporto di Mondo economico si parla di spazio rivendicato dalle IM del settore (Fatme, Gte, Race) "forti della propria capacità di 'ricatto occupazionale'" (cfr. p. XXII).
- (2) Può essere onerosa, ad esempio, la produzione su licenza, particolarmente ove le condizioni di fornitura della tecnologia escludano l'esportabilità del prodotto finito.
- (3) Accordi di coproduzione, scambio di brevetti ed assistenza tecnica, uso reciproco di reti commerciali, ecc.

dell'IRI (si veda, per ciò, il paragrafo seguente).

Al terzo livello - quello aziendale - bisognerebbe istituire per ogni IM un regime di autorizzazione e negoziazione, fondato sulle seguenti premesse:

- 1) è necessario conoscere i propositi e le attività della IM già al momento del suo ingresso (oltre che successivamente) per qualunque tipo di politica verso il capitale estero, in particolare come base della negoziazione;
- 2) la negoziazione può aumentare il beneficio netto dell'ID.

Si è molto insistito in precedenza sul divenire delle imprese nazionali, in presenza di opportuni interventi pubblici.

Un discorso simile - pur non dimenticando le differenze strutturali fra IM e imprese nazionali - potrebbe essere fatto anche per le IM, in un senso particolare. Non, ovviamente, nel senso che la politica pubblica dovrebbe favorirle, ma nel senso che il loro contributo netto allo sviluppo di un paese dipende dalla politica del paese stesso, che può cercare di negoziare con esse i termini del loro ingresso e della loro attività.

Un regime di autorizzazione generalizzata all'ingresso delle IM in Italia, accompagnato da un'attiva negoziazione con le stesse sul contenuto dei piani presentati, potrebbe aumentare i benefici netti dell'ID, particolarmente ove la forza negoziale delle autorità italiane fosse elevata, per l'esistenza di favorevoli elementi storico-obiettivi e per l'opportuna manovra degli elementi soggettivi. (1)

La rilevanza della contrattazione attiva, al fine di consentire "una migliore trasparenza delle informazioni e una conoscenza dei programmi delle IM" e "di sollecitare un'estensione delle loro attività di ricerca e progettazione in Italia, nonché una più elevata integrazione dei cicli produttivi" è sostenuta

(1) Si è avuto modo di precisare altrove alcuni elementi oggettivi che influiscono sulla capacità negoziale: importanza del paese per la strategia delle IM, ricerca di alternative nazionali ed estere all'ingresso di una certa IM, specificazione dei singoli componenti del "pacchetto" proposto dall'IM. Si veda più ampiamente Acocella N., Concentrazione industria

nel Programma finalizzato per l'elettronica, (1) rappresentando una novità - per lo scrivente - nel campo dei documenti ufficiali italiani.

I risultati che possono essere conseguiti con un accor^{to} impiego di strumenti negoziali nei confronti delle IM non devono far dimenticare, peraltro, l'esistenza di profondi elementi di diversità fra esse e le imprese nazionali, i principali fra essi riferendosi alla natura e alla estensione dei "linkages" con il resto del sistema economico e al controllo che è possibile esercitare sulla loro attività (cfr. par. 3.2.).

4.4. Compiti e potenzialità dell'IRI nei confronti del capitale estero.

4.4.1. I rapporti intrattenuti nel passato e quelli in corso.

I rapporti intrattenuti nel passato dalla PP.SS. con le imprese estere e, in particolare, con le IM sono stati numerosi e di varia natura, spaziando dall'acquisizione di brevetti, ad un estremo, alla costituzione di joint ventures, all'altro.

Se una storia di tali rapporti è ancora tutta da scrivere, da un primo esame del materiale disponibile si possono già trarre alcune indicazioni.

Anzitutto, il gap tecnologico esistente fra il nostro paese e le economie più avanzate ha indotto spesso le imprese a PP.SS., sia nel settore dei servizi sia in quello manifatturiero, a cercare autonomamente rapporti di cooperazione. Quelli più numerosi sono stati intessuti con le imprese statunitensi, ma non va trascurata la collaborazione con le imprese pubbliche e private di altri paesi membri della CEE, del Canada, e, perfino di alcuni paesi dell'Est (sempre per attività svolte in Italia). Tuttavia, non esiste nessuna tendenza a privilegiare accordi con imprese europee, il che è abbastanza comprensibile: in assenza di precise linee di politica industriale europea, l'IRI ha cercato

././ le, cit.

Si può aggiungere agli elementi soggettivi una appropriata gestione della domanda e della politica degli incentivi.

(1) Cfr. Programma finalizzato elettronica, p. 9.

di intrattenere rapporti con le aziende più importanti del settore, specialmente quando la ragione principale della collaborazione era la ricerca di tecnologie più avanzate, nei ^{numerosi} campi in cui esisteva un "gap" notevole fra le due sponde dell'Atlantico (si veda anche il par. 4.5.).

Normalmente, le imprese U.S.A. con le quali si sono intrattenuti rapporti sono imprese leaders nel settore di attività. Più rari sono stati i rapporti con outsiders. (1)

La natura dei rapporti è la più varia e comprende tutta la gamma individuata in precedenza. Sono stati, peraltro, prevalenti quelli di genere più limitato (come l'acquisizione di licenze e di assistenza tecnica), forse per l'esistenza nell'ambito del gruppo IRI di una filosofia, pur non codificata, di ricerca progressiva di maggiore autonomia tecnologica. Questa potrebbe portare, come è avvenuto sicuramente in un certo numero di casi, ad allacciare rapporti minimi o di tipo più flessibile e a puntare sulla interiorizzazione della tecnologia e su un suo autonomo sviluppo all'interno del gruppo.

Gli accordi più complessi ed evoluti di cooperazione con il capitale estero - del tipo delle j.v. o delle coproduzioni - non sempre sono risultati da un'intenzionale politica in questo senso. In alcuni casi, come quelli che sono all'origine delle j.v. con la Siemens AG e con la Raytheon, la collaborazione è nata da situazioni specifiche, difficilmente ripetibili (rapporti intrattenuti con la impresa tedesca a seguito della acquisizione della sua consociata italiana in pagamento di danni di guerra e costituzione con l'impresa U.S.A. di società per forniture Nato).

Tuttavia, la norma sembra essere stata quella degli accordi intenzionali, perseguiti per un lungo periodo di tempo, talvolta con caratteri di tipo evolutivo verso una posizione di maggiore prestigio e forza delle aziende IRI, come nei settori nucleare e aerospaziale (si veda in seguito).

Fra i principali e più evoluti rapporti di cooperazione intrattenuti con IM estere ci limitiamo a ricordare alcuni di quelli tuttora in corso nei settori elettronucleare, aerospaziale ed elettronico.

(1) Tra i rapporti più recenti con outsiders va ricordato quello di second-source fra SGS-Ates e Zilog.

Nel campo elettronucleare la collaborazione più importante, quella fra AMN e General Electric - che è di lunga data - riguardava inizialmente il solo settore tecnico ed è ora estesa anche a quello commerciale. Non si può parlare certo di autonomia raggiunta dal partner IRI, ma è fuori di dubbio un miglioramento delle sua posizioni. (1)

L'acquisizione della Breda T. ha poi portato il gruppo IRI ad intrattenere rapporti con imprese estere (la Westinghouse) e nazionali (ENI e Fiat) anche per la filiera PWR (2). Infine, sono intrattenuti rapporti con l'AECL canadese per il sistema Candu che viene commercializzato in esclusiva in tutto il mondo salvo il Nord America (3) ed è in fase di realizzazione il progetto Superphoenix europeo per reattori veloci in cui collaborano gli enti elettrici francese, tedesco ed italiano, con la partecipazione della NIRA per la parte industriale.

Nel campo aeronautico va ricordato, oltre che il rapporto fra Aeritalia e Mc Donnell Douglas, in cui l'azienda IRI opera da più di 10 anni come subfornitore per i DC 8 e 10, il rapporto di cooperazione con la Boeing, in cui il contributo della Aeritalia al progetto del B 767 è pari al 10% in termini di progettazione complessiva. In questo campo deve essere ricordato il fallito tentativo di entrare nel consorzio europeo Airbus che

(1) E' emblematico, da questo punto di vista, il fatto che, mentre nel 1967 l'appalto della centrale di Caorso da 400 MW fu assegnato al Consorzio AMN-GE, quello recente della centrale di Montalto di Castro prevede l'AMN come main contractor e la GE in posizione di licenziante e consulente per parti limitate.

Inoltre, l'AMN ha sviluppato accordi di commercializzazione reciproca con la GE a livello mondiale, per centrali di diversa potenza.

- (2) La Sopren si occupa della progettazione delle centrali PWR e la Coren della fabbricazione del combustibile.
- (3) La licenza acquisita dalla PMN del gruppo Ansaldo consente la vendita all'estero di centrali dopo 5 anni dalla acquisizione in Italia dell'ordine della prima centrale CANDU e dopo due anni dall'ordine della seconda.

sta a testimoniare come l'opzione di una collaborazione fra imprese europee sia un problema allo stesso tempo di costi e di linee politiche.

Non a caso la collaborazione con imprese europee è stata possibile, invece, in un settore, quello dell'aeronautica militare, dominato dagli Stati Uniti, dove sono state preminenti, da parte europea considerazioni politiche e strategiche.

Alludiamo, come è evidente, al consorzio Panavia dei costruttori dell'MRCA-Tornado fra British Aerospace (40%), MBB (40%) e Aeritalia (20%).

Un altro caso di cooperazione con il capitale estero (pubblico) testimonia i progressi compiuti dalle imprese IRI impegnate nel settore aeronautico. Ci riferiamo alla j.v. fra Alfa Romeo e Rolls Royce per la costruzione di motori aeronautici per piccoli aerei ed elicotteri, nella quale l'impresa italiana si è praticamente affrancata dalla dipendenza tecnologica.

Vi è, infine, da ricordare la partecipazione dell'Aeritalia (principale contraente nazionale) al progetto euro-americano "Spaceshuttle", per la costruzione dello "Spacelab".

Nel campo della elettronica va ricordato anzitutto l'accordo di seconda fonte (senza limitazione di mercati) fra la SGS-Ates e la statunitense Zilog, nel campo dei microprocessori. In questo settore, peraltro, i maggiori rapporti sono intessuti dalla Stet (e sue consociate) con un partner europeo, la Siemens AG. Essi sono di lunga data, anche se il loro inizio fu, come si è detto, quasi casuale.

Questi rapporti si esprimono, fra l'altro, con la costituzione di una j.v., l'Italdata, con partecipazione paritaria della Stet e della Siemens AG, per la produzione di parti componenti di calcolatori. Inoltre, la Stet partecipa al 49% alla fase commerciale di un'iniziativa nel campo dei grandi calcolatori (Siemens Data), rappresentando sia pure nei termini ristretti ora precisati, la sola partecipazione nazionale ed attività del genere.

Al contrario che per le iniziative di collaborazione con imprese estere (in maggioranza intenzionali) un notevole grado di causalità, piuttosto che una deliberata politica nei con-

./. Inoltre, l'AMN ha sviluppato accordi di commercializzazione reciproca con la GE a livello mondiale, per centrali di diversa potenza.

fronti delle IM, ha governato nel complesso le attività del gruppo IRI sostitutive del capitale estero. Queste sono state essenzialmente di tre tipi:

- 1) acquisizione di imprese con partecipazione estera a seguito del ritiro del socio estero;
- 2) acquisizione di imprese nazionali minacciate da "scalate" di IM estere;
- 3) intervento autonomo in settori controllati da IM.

Il primo caso ci sembra essere stato più frequente e va visto nel quadro della attività delle PP.SS. a sostegno della occupazione piuttosto che di un preciso disegno di politica industriale che, d'altronde, è finora mancato al livello più generale dei policy-makers nazionali. Tuttavia, non ci sembra che essa si sia necessariamente risolta in un aggravio di rami secchi. Anzi, la acquisizione da parte dell'IRI della piena proprietà di certe j.v. ha forse migliorato le condizioni aziendali, come nel caso della SGS-Ates o della Selenia.

Il caso, invece, di acquisizione di aziende nazionali minacciate da "take-overs" di IM è più raro. Anzi, dovrebbero formare oggetto di una ricerca più approfondita quell'insieme di acquisizioni per le quali da varie parti si è parlato di protezione dell'industria italiana nei confronti dell'avanzata straniera, ossia le acquisizioni di controllo di imprese alimentari da parte della SME. (1)

(1) Cfr. Allen K. e Stevenson A., Introduzione all'economia italiana, Il Mulino, Bologna, 1976, p. 330, i quali sostengono che la SME ha "sottratto alle grandi società multinazionali la possibilità di accaparrarsi grosse fette di questo settore dell'industria italiana. Il compito di proteggere l'industria italiana nei confronti dell'avanzata straniera è uno dei più recenti ad essere stati assunti dall'IRI". Secondo gli stessi Autori, gli interventi potrebbero intensificarsi nel futuro.

Nello stesso senso cfr. Prodi R., Sistema industriale..., cit., pp. 25-6.

In senso più astratto Saraceno, considera l'obiettivo, ri

Una tale ricerca dovrebbe considerare il ruolo che possono aver giocato nel caso in questione altri obiettivi, come 1) quello di assicurare alle disponibilità finanziarie dell'Ente un redditizio investimento in attività che, fondatamente o no, potevano sembrare particolarmente attraenti; o 2) l'obiettivo (che, come si è visto, ricorre in altre acquisizioni) di salvare imprese nazionali in difficoltà. (1)

Al contrario, ci sembra che l'intervento autonomo dell'IRI in campi controllati da IM, di cui si hanno pochi esempi - come quello dell'Italsiel (2) - abbia avuto soltanto questo obiettivo di sviluppo indipendente del capitale nazionale e, colateralmente, quello di supporto ad altre attività del gruppo.

Se ci si riferisce, per concludere questa breve rassegna dell'attività del gruppo IRI nei confronti delle IM estere, al complesso degli interventi, si può forse affermare che non vi è stato alcun intendimento generale di "arginare" le IM e che, conseguentemente, un simile obiettivo non può essere addotto per

./ . levabile dai passati interventi delle PP.SS. nel settore manifatturiero, di "mantenere in mani italiane il controllo di imprese che altrimenti sarebbero passate sotto il controllo del capitale di altri paesi". (cfr. Saraceno P., Il sistema delle imprese a P.S. nell'esperienza italiana, Giuffrè, Milano, 1975, p. 87).

Con riferimento concreto alle acquisizioni di imprese alimentari, ma con motivazioni meno chiare, si esprime la Relazione IRI per l'esercizio 1970, che parla di necessità di assicurare "una valida presenza nel nuovo contesto concorrenziale che l'ingresso della grande impresa straniera ha creato in Italia" (cfr. pag. 172).

- (1) Su quest'ultimo obiettivo insistono Silvana M. e Siracusano B., Settore alimentare: proposte operative, "Mondo economico", n° 16, 24.4.1976, p. 21. Questi autori parlano di "generica quanto confusa intenzione di sbarrare la strada ai gruppi multinazionali esteri".
- (2) Cfr. in ciò Saraceno P., Il sistema delle imprese a p.s., cit., p. 83.

spiegare il rafforzamento relativo del sistema delle PP.SS. (1)

E, a nostro avviso, è pienamente comprensibile che la attività dell'IRI negli anni '60 e '70 non possa essere spiegata di norma in termini di obiettivi di contenimento del capitale estero, sol che si pensi:

1. all'assenza di una politica pubblica - a livello legislativo ed amministrativo - nei confronti delle IM, anzi all'esistenza di una politica tendente a favorirne l'ingresso;
2. all'assenza sostanziale di chiari orientamenti di politica industriale, che cominciano ad emergere soltanto in questi ultimi 2-3 anni;
3. alla numerosità dei compiti assegnati alle PP.SS., fra i quali l'obiettivo dell'occupazione è stato forse quello preminente. (2)

In queste condizioni, una politica di contenimento del capitale estero non poteva essere che assolutamente sporadica, affidata al dinamismo aziendale, piuttosto che a direttive politiche.

Una politica di sostituzione del capitale estero in aziende in difficoltà, trovava, invece, più spazio, proprio perché funzionale con l'obiettivo preminente dell'occupazione, ovvero, meno incoerente con esso. E', comunque, motivo di soddisfazione constatare che anche nell'ambito di intervento di sostituzione si siano talvolta conseguiti sostanziali miglioramenti.

4.4.2. Una alleanza con le IM?

Secondo la tesi audace avanzata alcuni anni fa dal Vac

(1) Romano Prodi parla di crescita delle PP.SS. sia come "argine" alle IM sia come sostegno all'industria nazionale, nel momento dell'apertura internazionale, ossia come "via italiana" alla creazione di "compagnie di bandiera" per il costituendo oligopolio europeo.

(2) Su questo punto si veda di recente F. Silva, Sviluppo senza profitto: le imprese a p.s., "Economia pubblica", n. 11-12, 1978, p. 488.

cà (1) sarebbe necessario condurre in Italia una operazione dirigistico-tecnocratica per cui il management delle PP.SS. dovrebbe assumere il ruolo di soggetto politico portatore "di un'esigenza di modernizzazione e razionalizzazione delle strutture del potere politico statale", al fine di evitare "l'emarginazione o l'evoluzione verso il sotto-sviluppo del paese ovvero la sua "sattelizzazione" ". (2)

Una tale operazione richiederebbe un' "alleanza" con le IM, che farebbe "progredire, specie a livello tecnologico, la base produttiva dell'economia" (3) e che, inoltre, "significherebbe per la tecnostruttura pubblica e para-pubblica poter anche utilizzare o far valere sul piano interno, e più precisamente nei rapporti con il potere politico, il peso non indifferente e spesso decisivo degli interessi politici ed economici che sono veicolati dalle grandi organizzazioni multinazionali". (4) La collaborazione e l'integrazione con le IM andrebbero perseguite anche se le PP.SS. dovessero giocarvi un ruolo più o meno subalterno. (5)

La possibilità per le PP.SS. di svolgere una simile funzione è sostenuta dal Vaccà, da un lato, con riferimento alle incapacità della "classe" politica e, dall'altro, alla tendenza alla confusione dei ruoli economico e politico ovvero alla capacità della tecnostruttura delle imprese a p.s. di "imporre le scelte economiche, che in questa guida divengono anche le scelte della classe politica". (6)

Nello stesso senso argomenta Rullani, secondo cui,

-
- (1) Se ne è parlato in termini generali nel par. 4.3. L'argomento viene ora ripreso per individuarne gli elementi di interesse specifico per le PP.SS.
- (2) Cfr. Vaccà S., Potere pubblico e tecnostrutture delle imprese a p.s., cit., p. 42.
- (3) Ibidem, pp. 42-43.
- (4) Ibidem, p.41.
- (5) Ibidem, p. 41.
- (6) Ibidem, p. 39.

"l'impresa pubblica, nella sua stessa identità, è emblematica di un processo di dissoluzione delle distinzioni liberali di politica ed economia e della nuova complessità assunta dal ruolo dello Stato sul capitalismo contemporaneo". (1) Secondo questo Autore l'impresa pubblica sarebbe lo strumento adatto "per portare dall' 'arretratezza' nazionale all'integrazione internazionale, mentre è anche lo strumento per riaprire con l'azione politica quelle alternative che il liberismo ha chiuso con l'accettazione passiva di tale integrazione". (2) Il minor grado di internazionalizzazione delle imprese pubbliche rispetto a quelle private, unito alla loro pratica di "mediare politicamente il proprio comportamento economico", costituirebbe, da un lato, una garanzia di aggregazione degli interessi nazionali e di visione unitaria del problema della riconversione; dall'altro, offrirebbe alle imprese estere "quella contrattazione-garanzia di tipo politico che oggi ricercano con sempre maggiore frequenza". (3)

Queste brevi citazioni non possono certo rendere la complessità delle motivazioni addotte dagli AA., particolarmente dal Vaccà. Tuttavia, ci sembra che, a parte le argomentazioni e le articolazioni più tecniche delle proposte, la tesi politica di fondo sia suscettibile di fondate critiche. (4).

Vi è, anzitutto, il problema del ruolo politico delle PP.SS., che senza dubbio esiste oggettivamente e deriva loro dall'essere grandi gruppi integrati di imprese, ma che non può essere portato a confondersi con quello degli organi rappresentativi, né tanto meno ad assorbirlo. Il ruolo di supplenza delle PP.SS., non solo rispetto all'impresa privata, ma anche rispetto

(1) Cfr. Rullani E., L'impresa pubblica nella crisi del sistema liberale, "Economia e Politica Industriale", n° 10, 1975, p. 144.

(2) Ibidem, p. 146.

(3) Ibidem, pp. 146-7.

(4) Alcune riserve circa i costi politici e sociali sono espresse dallo stesso Vaccà (op. cit., p. 43), il quale tuttavia, ritiene che essi siano superati dai benefici che potrebbero scaturire dalla attuazione della sua proposta.

allo Stato, (1) non riguarderebbe più soltanto le strutture amministrative di questo, ma anche la sua funzione politica e questo è francamente un salto qualitativo impossibile in uno Stato che voglia ancora essere rappresentativo.

In secondo luogo, vi è la questione, sempre politica, dell'alleanza surrettizia con altri paesi, attraverso l'alleanza delle PP.SS. con le IM estere (in particolare, americane).

Anche il risvolto tecnico di questa tesi è discutibile, implicando essa che l'alleanza con il capitale estero sia garanzia di risoluzione dei problemi dello sviluppo e della riconversione per l'Italia.

I punti deboli di una tale argomentazione sono i seguenti:

- a) è interesse del capitale estero, in particolare delle IM U.S. A., in un periodo in cui la loro supremazia è minacciata, (2) rafforzare la struttura produttiva italiana? E' vero quanto notato da Rullani, secondo cui le PP.SS., anche per il loro basso grado di internazionalizzazione, offrirebbero alle IM maggiori garanzie di non trasformarsi in partners aggressivi. Ma ciò potrebbe valere per l'estero, non per l'interno. In altri termini, le PP.SS. potrebbero rivendicare un ruolo esclusivo, una volta condotta a termine l'operazione dirigistico-tecnocratica in modo confacente alle aspettative, nel qual caso le IM si troverebbero ad aver rafforzato un concorrente pericoloso, almeno all'interno del nostro paese.
- b) E possibile affrontare i problemi generali dell'economia e della società italiana, che spesso nascono dall'interno di questa, con una simile ottica puramente efficientista portata o sostenuta dall'esterno? Il problema è qui analogo a quello derivante dall'auspicio, formulato dalla Commissione Chiarelli, di consistente presenza (minoritaria) del capitale priva-

(1) Di questo ruolo parla, con riferimento alla seconda metà degli anni '60 e ai primi anni '70, Ada Collidà: cfr. Partecipazioni statali e governo dell'economia, "Politica ed Economia", n° 2-3, 1977, p. 94.

(2) Cfr., da ultimo, Franko L.G., Multinationals: the end of U.S. dominance, Harvard Business Review, Nov.-Dec. 1978.

to, nazionale od estero, nel sistema delle PP.SS., al fine di garantire l'osservanza dei principi di economicità nella gestione delle imprese pubbliche.

Anzitutto, può valere l'osservazione, riferita alla Commissione Chiarelli, secondo cui, lungi dal poter assegnare alla presenza privata nelle imprese a p.s. una funzione di garanzia di economicità, si è, al contrario, "osservato che gli azionisti privati delle società con partecipazione statale di maggioranza fanno di ritrarre un vantaggio dalla presenza dello Stato "in termini di mancata perdita del capitale. (1) In certe condizioni la partecipazione dei privati potrebbe anche avere finalità al limite parassitarie, il che ci riporta alla questione sollevata al punto precedente.

In secondo luogo, il problema è se le difficoltà della economia italiana possono essere viste soltanto in termini di efficienza o, comunque, se una maggiore efficienza sia lo strumento principe con cui affrontarle, anche tenuto conto che i criteri di efficienza validi per grandi imprese e grandi gruppi sono sempre il frutto di una strategia ed hanno, perciò, connotati politici.

4.4.3. Un ruolo più articolato per le PP.SS.

Se si ammette l'esistenza di ragioni politiche e tecniche tali da lasciar cadere la proposta di un'alleanza dirigistico-tecnocratica fra PP.SS. ed IM, la strada è, piuttosto, quella di definire nelle appropriate sedi politiche, al livello generale e settoriale, il ruolo che nella riconversione possono e debbono assumere le imprese nazionali e quelle estere, esaminando, poi, come - in questo quadro - l'impresa pubblica possa consentire di raggiungere gli obiettivi della politica industriale.

Del problema generale della politica nei confronti degli ID si è parlato nel par. 4.3. Resta, quindi, da definire la collocazione dell'IRI nell'ambito di tale politica.

Consideriamo inizialmente gli elementi di preferibilità delle imprese pubbliche rispetto a quelle private nazionali.

Il primo fra essi, è appunto, dato dalla loro natura pubblica, che dovrebbe facilitarne l'inserimento nella politica governativa, assicurando che, sulla base di direttive politiche o per decisioni autonome, siano soddisfatti alcuni canoni di com

portamento non grettamente ancorati a criteri privatistici di profittabilità, sia nell'attività in patria che all'estero. Il comportamento delle PP.SS. è stato analizzato criticamente proprio dal punto di vista della loro funzione pubblica. (1)

Noi non possiamo qui entrare in una valutazione del passato, per verificare che abbia sempre o di norma prevalso il principio dell'interesse pubblico, anche perché i "criteri di economicità" possono aver agito da vincolo in certi comportamenti. La nostra analisi parte dal presupposto che la natura pubblica di tali imprese sia stata assicurata in un numero sufficiente di casi e che possa essere rafforzata con opportune riforme, ma, per evidenti motivi, non possiamo entrare nel merito di queste.

In secondo luogo, va considerata la possibilità di attuare nell'ambito dell'IRI (e degli altri enti di gestione) una manovra della domanda a fini di politica industriale. Non che questa sia stata effettuata nel passato, salvo che, nel periodo più recente, con i calcolatori commercializzati dalla Siemens Data, collocati nella misura del 40% all'interno del gruppo. Si pensa piuttosto alle potenzialità legate alla polisetorialità del gruppo, che, se per certi versi può ostacolare la definizione delle strategie del gruppo, (2) può essere, peraltro, un van-

(1) Si veda da ultimo, Amoroso B. e Olsen O.J., Lo Stato imprenditore, Laterza, Bari, 1978.

Un giudizio più complesso viene dato da F. Silva: "Abbiamo mostrato che, a partire dagli anni '60 e fermando la nostra analisi all'inizio della grande crisi (1974-75), il sistema delle PP.SS. presenta un bilancio positivo, se giudicato in termini di produzione, occupazione e investimenti, ma sempre più negativo dal punto di vista della profittabilità e della struttura finanziaria". (cfr. Sviluppo senza profitto: le imprese a p.s., "Economia pubblica", n° 11-12, 1978, p. 479).

(2) Cfr. Zorzoli G., Improponibilità di un ruolo propulsivo delle PP.SS., "Economia e Politica Industriale", n° 10, 1975, p. 103. Forse questo Autore intende riferirsi essenzialmente alla politica delle innovazioni. Da questo punto di vista, come sostiene Genco, è da valutarsi negativamente "una

taggio dal punto di vista di una politica della domanda, almeno in certi settori (ad es., siderurgia, alimentari, elettronica, energia). In altri settori specialmente in quelli - come il meccanico - in cui la domanda interna è relativamente limitata, il sostegno che deriverebbe da una simile politica è, ovviamente, di minore rilevanza. Al contrario, questi settori avvertono nella loro presenza sui mercati esteri l'esigenza di un salto di qualità del genere che potrebbe essere dato dall'effettuazione di investimenti diretti.

In terzo luogo, va riconosciuto a certe aziende IRI un ruolo di avanguardia sul piano tecnologico e/o commerciale, come in taluni comparti della componentistica, delle telecomunicazioni, del controllo dei processi, dei sistemi per uso terrestre, navale, aereo e spaziale. In altri, come ad es. in quello dell'energia solare, le intuizioni che nel passato hanno portato alcune aziende IRI a sviluppare tecniche di avanguardia, se sostenute da adeguate politiche (come quella della domanda), possono consentire di riprendere le posizioni acquisite nel passato e poi perdute per assenza di un quadro di riferimento. (1)

././ marcia in tutte le direzioni"; al contrario, ci sarebbe bisogno di una strategia delle innovazioni incentrata in alcuni settori fondamentali (cfr. Genco P., Internazionalizzazione delle imprese a p.s. : problemi e limiti, cit., pp. 134-5).

Su problemi simili si veda A. Collidà, Partecipazioni Statali e governo dell'economia, Politica ed Economia, n° 2-3, 1977, p. 95.

Secondo la Collidà, "la parte delle PP.SS. ... suscettibile di assolvere a questo compito [quello di una politica di sviluppo] va dunque resa autonoma dalle pastoie che la riconversione dell'intera struttura comporta, e questa si massicciamente supportata per la realizzazione di precisi obiettivi strategici, ma avendo come meccanismo di copertura e garanzia una sua configurazione che ne esalti il ruolo pubblico e quindi precisi le condizioni politiche senza le quali nessuna autonomia potrà, del resto, essere stabilmente acquisita".

(1) Cfr. Come si capta l'energia solare, Notizie IRI, agosto 1978. Questa affermazione vale più in generale in tutti i

././

In altri settori, ancora, come quelli dell'energia nucleare, (1) la strada è quella chiaramente delle j.v. e il problema è soltanto quello di trovare il partner più appropriato, sulla base di quanto detto nel cap. 3 e tenendo conto delle contropartite che ad esso si possono offrire (in termini di mercato) in cambio degli apporti tecnologici ed eventualmente manageriali.

La cooperazione con le IM - e talvolta anche con altre imprese, pubbliche e private nazionali, va poi perseguita o continuata nei settori in cui l'IRI possiede tecnologie valide ma parziali (ad esempio, nel settore aeronautico o in taluni comparti siderurgici e in numerosi rami dell'elettronica).

C'è forse anche spazio per j.v. in alcuni settori maturi nei quali l'IRI possiede una buona rete commerciale e di assistenza e che prima o poi dovranno subire un processo di riorganizzazione e di riduzione delle marche, non solo in Italia, ma nell'intera Europa. Ci riferiamo in particolare al settore automobilistico. Qui, però, come in altri settori maturi e non maturi, si potrebbe porre un problema di raccordo con altre imprese, pubbliche o private, a livello europeo (cfr. par. 4.5.).

Nelle pagine precedenti ci si è espressi in termini piuttosto imprecisi quanto alla forma della collaborazione con le IM, nei settori nei quali essa è ritenuta necessaria. Si è spesso usato il termine di j.v.

Intendiamo ora chiarire che rimane aperto, almeno per quanto ci riguarda il problema della forma specifica da dare ai vari accordi. Questa va decisa caso per caso, non solo per la disposizione della controparte, ma anche per una autonoma valutazione dell'IRI.

Ci limitiamo qui ad esporre alcune riflessioni di metodo.

Anzitutto, va valutata la preferibilità di accordi più flessibili delle j.v., con riferimento alla situazione e alle possibili evoluzioni del settore. Se la j.v. tende a sfruttare

./.. settori in cui il progresso tecnologico è strettamente dipendente da una continua sperimentazione e dalla esistenza di una domanda sufficientemente ampia e affidabile.

(1) Nella misura in cui si dovrà continuare a basarsi su di essa.

il monopolio di conoscenze tecniche detenuto dall'IM, non di rado l'evoluzione delle tecniche di produzione è talmente veloce che si rischierebbe di pagare un prezzo troppo elevato, rimanendo legati al partner o alla tecnica sbagliata. Questo avvertimento è tanto più importante quando il partner estero è costituito da un outsider del settore.

D'altro canto, la costituzione di j.v. con outsiders potrebbe essere vantaggiosa, oltre che per le condizioni negoziabili con partners non pienamente affermati sul mercato, anche per la funzione antimonopolistica (e, in termini dinamici, per il miglioramento tecnologico derivabile da una più accanita concorrenza). Non si dimentichi che una politica intelligentemente attiva in questo campo può anche consentire di forzare con più facilità il ruolo di secondo piano che si sarebbe indotti ad assegnare ad un paese come l'Italia se valesse in termini rigidi la teoria del ciclo del prodotto. Non tenendo conto delle esigenze della concorrenza oligopolistica sarebbe forse difficile spiegare in quei termini la recente costituzione di centri IBM per ricerche molto avanzate in Europa. Il grado di concorrenza può essere oggetto di intervento pubblico anche attraverso le imprese pubbliche (da sole o in associazione con outsiders, quando ciò sia necessario). Il fatto che finora questo non sia avvenuto in modo sufficiente contribuisce a spiegare perché, mentre, come si è detto, l'IBM rafforza i centri di ricerca in Europa, ne smantella alcuni in Italia, avendo in programma di potenziare solo quello che potrebbe permetterle di accedere alla domanda pubblica, superando i concorrenti, come l'Italsiel.

Infine, non va dimenticato che alcuni accordi di cooperazione alternativi alla costituzione di j.v., come gli accordi di licenza, possono consentire un progressivo affrancamento dalla dipendenza dall'estero (e ciò, si è visto, è spesso avvenuto nel passato), ma nel breve periodo possono risultare particolarmente restrittivi, ove impongano, ad esempio, limitazioni all'esportazione; queste limitazioni possono essere più o meno gravose a seconda dell'effettivo grado di penetrazione dei mercati esteri e degli obiettivi circa le linee future di espansione.

In conclusione, a seconda della situazione specifica del comparto (valutata anche alla luce delle potenzialità delle imprese private nazionali), l'IRI potrà assumere il ruolo di chiave di volta per irrobustire il nostro apparato industriale, da solo o in associazione con le IM, alle quali potrebbe, comunque,

offrire sbocchi privilegiati ed eventualmente tecnologie complementari e reti commerciali, nel quadro di qualche accordo di cooperazione, ritenuto necessario secondo quanto detto nel par.

4.3.

In definitiva, anche se in modo un po' generico, il recente programma triennale riconosce alle PP.SS. una funzione di punta per rafforzare industrie di base, penetrare nei settori e nei processi a tecnologia avanzata, sviluppare l'industria nel Mezzogiorno. (1)

A questo riconoscimento dovrebbe, peraltro, seguire una selettiva legislazione nei confronti del capitale estero e l'uso di strumenti appropriati per rafforzare le imprese nazionali (pubbliche in particolare) nei settori in cui esse dimostrino qualche potenzialità e dove, al contrario, le IM tendano ad intraprendere principalmente attività commerciali e non produttive o, comunque, qualificate.

La constatazione dei tempi rapidi con cui procede la ristrutturazione internazionale, porta, comunque, a suggerire che gli interventi di politica industriale siano attuati tempestivamente.

In alcuni paesi esteri aventi una struttura simile a quella del nostro paese, questa esigenza è stata avvertita in sede governativa e le imprese pubbliche vanno assumendo un ruolo di punta nel rafforzamento dei settori di avanguardia, con tempi velocissimi. (2)

(1) Cfr. Programma triennale 1979-1981, p. 68.

Sul piano internazionale il ruolo rilevantissimo di strumento di politica industriale che può essere attribuito alle imprese pubbliche è sottolineato dall'OCSE (Cfr. OECD, Policies on promoting industrial adaptation, ricordato da F. Silva).

(2) E' esemplare la costituzione in Gran Bretagna della INMOS, società per la produzione di "microprocessors" controllata dal "National Enterprise Board", che sta procedendo rapidamente a reclutare tecnici altamente qualificati con un'intensa campagna nazionale, ad attingere il know-how tecnologico da una "base" situata nella "Silicon Valley" e, infine, ad allestire uno stabilimento in Gran Bretagna.

Contemporaneamente, il governo inglese ha sovvenzionato

Sarebbe oltremodo pericoloso che, intenzionalmente o per semplici ritardi di intervento, si attuasse una sorta di politica industriale intesa come "politica autonomamente svolta dall'industria privata nazionale ed estera".

4.5. Le PP.SS. nel quadro della politica industriale comunitaria

La politica industriale della CEE si è finora espressa essenzialmente con riferimento ai settori maturi e, pertanto, non costituisce una politica completa ed efficace di riconversione. Se contemporaneamente non si definiscono obiettivi e strumenti anche nei settori nuovi, è più difficile attuare la ristrutturazione nei settori maturi.

Questo fatto assume particolare rilevanza per le imprese pubbliche italiane che svolgono gran parte della loro attività nei settori maturi. Non creando prospettive di sviluppo negli altri settori, sarà difficile anche per le imprese IRI ridimensionare (non abbandonare, salvo che in casi limite, per quanto si è detto nel par. 4.3.), le produzioni mature.

D'altro canto, non sembra esservi nemmeno molta chiarezza sul piano degli operatori ai quali si dovrebbe affidare la riconversione dell'apparato produttivo comunitario, in special modo per quanto concerne le IM e, più in generale, le imprese private, da un lato, e le imprese pubbliche, dall'altro.

Nei confronti delle IM, all'ampia attività di studio (1) non ha fatto riscontro l'adozione di indirizzi concreti di

./.. anche l'industria privata, che si è mossa con una j.v. fra la Fairchild e la General Electric inglese, ma che sembra, comunque, rispondere con ritardo ai problemi del settore.

Cfr. Bassi C., L'Europa rischia di perdere il treno della elettronica, "Il Sole-24 ore", 24.3.1979, p. 13.

(1) Questa si è espressa - fra l'altro - in un "Rapporto sugli ID dei paesi terzi nella CEE", del 1969; nella "Relazione della Commissione sul comportamento delle compagnie petrolifere nella Comunità durante il periodo ottobre 1973 - marzo 1974", del 1975; nello "Studio sulle IM", del 1976.

politica economica. (1) Le proposte interne alla CEE e quelle concernenti accordi con paesi terzi (in materia di regolamentazione delle IM) sono spesso rimaste tali, per l'esistenza di posizioni e interessi notevolmente differenziati fra i vari paesi e anche per gli atteggiamenti molto contrastanti all'interno di ognuno.

Riteniamo necessaria una regolamentazione comunitaria delle IM (2) - o, comunque, una definizione del ruolo che si intende assegnare loro nel processo di riconversione della CEE - essenzialmente perché ciò rafforzerebbe le politiche industriali della CEE, non tanto perché paventiamo (in sua assenza e con la adozione di una regolamentazione da parte italiana, come da noi suggerito) conseguenze negative.

Queste, in astratto, potrebbero derivare, con le politiche ipotizzate, dal fatto che il nostro paese è inserito in una unione doganale: le IM potrebbero preferire localizzarsi in altri paesi CEE, piuttosto che in Italia, servendo il nostro mercato con esportazioni da altri paesi membri.

Se in astratto considerazioni del genere sono fondate, non pare che nel nostro caso esse siano rilevanti. Ciò in quanto, come si è detto nel par. 4.2., gli ID esteri in Italia sembrano già ora ridotti al livello minimo funzionale per acquistare sufficienti quote di mercato. Mentre in qualche settore possono non esservi problemi di collegamento fra produzione e mercato (ad esempio, in molti settori maturi per la produzione di beni

(1) Le proposte avanzate dalla Commissione al Consiglio, nel 1973, non hanno avuto seguito. Al contrario, il Parlamento europeo ha adottato nel 1977 una risoluzione in cui afferma la necessità di accordi internazionali per la regolamentazione delle IM, del genere del Progetto di convenienze elaborato dalla delegazione del Parlamento stesso e della Camera dei rappresentanti degli Stati Uniti. Questo prevede misure vincolanti per le IM e i governi, fra le quali alcune che richiedono dettagliate informazioni da parte delle multinazionali sulle loro politiche di rivestimento, occupazione, ecc.

(2) Ci si riferisce in generale alle IM, in particolare a quelle di origine extra-comunitaria.

di consumo e anche nell'informatica), in altri rami molto importanti il contatto continuo fabbrica-mercato è assolutamente vitale per l'aumento delle vendite. Citiamo, ad esempio, i rami della componentistica, delle telecomunicazioni, nucleare, delle macchine utensili. In questi ultimi settori, pertanto, un'autonoma politica italiana verso gli ID non avrebbe effetti negativi significativi, a causa della nostra appartenenza alla CEE.

Non è, perciò, con l'intento di evitare conseguenze del genere che si richiama l'attenzione sull'esigenza di una regolamentazione comunitaria delle IM.

Come si è detto, essa è giustificata nell'ambito di una più generale richiesta di definire più precise linee di politica industriale comunitaria.

Se si riconosce che 1) anche a livello europeo - come a livello italiano - questo è il compito primario, nell'attuale fase di ridefinizione della divisione internazionale del lavoro; 2) il mercato non è in grado di attuare da solo la ristrutturazione desiderata; ne consegue la necessità di precisare i settori da potenziare e quelli da ridimensionare, i soggetti capaci di svolgere questo compito, gli strumenti e le modalità della politica, quando questi non siano impliciti nella natura dei soggetti chiamati ad attuarla.

Come a livello nazionale potranno esservi settori nei quali le imprese comunitarie prese singolarmente possono assicurare lo sviluppo desiderato, ve ne sono altri in cui ciò richiede uno stretto collegamento fra le varie imprese (e specificamente fra le imprese pubbliche, per varie considerazioni); ed altri, infine, il cui sviluppo potrà essere assicurato soltanto da una collaborazione fra imprese comunitarie ed IM extra-comunitarie.

A nostro avviso, pertanto, è su questo terreno che vanno valutate la performance e le potenzialità relative delle imprese pubbliche e delle imprese private.

Attualmente, la CEE pare orientata, invece, ad una applicazione piuttosto controvertibile e, comunque, miope dell'art. 90 del Trattato (1) perché non sembra aver compreso il ruolo che le imprese pubbliche comunitarie (singolarmente o in associazio-

(1) Per il progetto di direttiva in merito, attualmente all'esame della Commissione, si veda Il Sole-24 ore del 31.3.1979, p. 13.

ne fra loro) possono svolgere nel processo di riconversione, rispetto all'incerto comportamento del capitale privato nazionale dei paesi membri e ai costi economici e sociali che possono derivare dalle IM; oppure perché il capitale privato manifesta profonde opposizioni ad un potenziamento del ruolo delle imprese pubbliche.

E' stato fatto acutamente rilevare, di recente, che "la politica della concorrenza non è ... né l'unica né la prioritaria fra le molte politiche che si fanno o che si possono fare nel quadro dei trattati comunitari. (1)

E, comunque, anche nell'ambito della politica della concorrenza, non ha senso accanirsi contro gli appalti pubblici o contro le imprese pubbliche quando l'incarnazione prima delle realtà di mercato non concorrenziali è offerta dalle IM. Se qualcuno, al di là dell'Atlantico, lamenta la concorrenza sleale delle imprese pubbliche, sostenendo - fra l'altro - che le politiche governative tendenti ad incoraggiare le imprese pubbliche a preferire fornitori nazionali sono contrarie al Trattato di Roma, (2) si può pensare che da questa parte dell'Oceano si sia almeno attenti al pericolo opposto, ossia alle pratiche restrittive seguite dalle IM. Fra esse vogliamo qui ricordare quella costituita dall'orientamento della domanda, che tende sempre più ad essere

(1) Cfr. Venceslai S.W., Le imprese pubbliche europee e l'art.90 Cee, "Economia Pubblica", nov.-dic. 1978, p. 498.

Anche un autorevole commissario italiano ha fatto notare che si sono toccati i limiti dell'indirizzo liberistico che ha presieduto alla costruzione della CEE (Cfr. dichiarazioni dell'on. Giolitti su "Il Sole-24 ore" del 6.5.1979, p. 3). Quasi di contrappunto, il Commissario Vogel ha criticato le sovvenzioni pubbliche alle aziende, ribadendo che la libera concorrenza è prioritaria nella CEE. Cfr. "Il Sole-24 Ore", 8.5.1979, p. 15.

(2) Cfr. Walters K.D. e Monsen R.J., State-owned business abroad: new competitive threat, "Harvard Business Review", March-April 1979, p. 166.

La minaccia di concorrenza sleale da parte delle imprese pubbliche estere è anche l'oggetto di un recente articolo di Fortune: cfr. Menzies H.D., U.S. Companies in unequal combat, "Fortune", 9 aprile, 1979.

gestita in modo centralizzato e ad indirizzarsi, ove possibile, ad aziende facenti parte del gruppo multinazionale (si veda anche il par. 2.2.).

In presenza di un atteggiamento verso le imprese pubbliche comunitarie del genere prima ricordato, ci sembra abbiano poco fondamento gli inviti all'unione e all'organizzazione delle imprese dei paesi membri rivolti di recente dalla Commissione o da singoli Commissari (1) in settori come quelli aeronautico ed elettronico in cui la presenza delle imprese pubbliche è già rilevante o si avvia ad esserlo maggiormente, a seguito di fondate pressioni di qualche governo nazionale. (2)

In realtà, in alcuni campi le imprese pubbliche europee già collaborano fra loro, ma ciò avviene - ci sembra - non tanto per l'intervento della CEE, quanto per l'iniziativa delle imprese pubbliche stesse. E' questo, ad esempio, il caso della collaborazione nel campo dei reattori veloci e del MRCA-Tornado (cfr. par. 4.4.1.). E' inoltre il caso della collaborazione fra Elsas e poste francesi, attraverso la Thomson Brandt.

Ma, appunto come si diceva, per non essere episodiche e, anzi, per poter dare maggiori frutti, collaborazioni del genere vanno promosse dagli organi comunitari, nel quadro di ben definite strategie di politica industriale.

In questo ambito dovrebbero essere evitate soluzioni come quella derivante dalla recente decisione del governo danese di affidare alla Nippo Electric Co., anziché alla Sts (del gruppo Stet), il contratto per il collegamento via satellite della Danimarca con la Groenlandia, anche se l'offerta dell'impresa italiana era praticamente equivalente a quella dell'impresa giapponese sia sul piano tecnico che economico. Come è stato fatto rilevare, la decisione danese è "in netta contraddizione con gli sforzi dell'industria Cee volti a promuovere il ruolo dell'Europa spaziale nel mondo, in particolare proprio nel settore delle

(1) Cfr. "Per le costruzioni aeronautiche la CEE invita all'unione", Il Sole-24 ore, 16.3.1979, p. 1; "L'Europa rischia di perdere il treno dell'elettronica. Davignon invita i Nove ad organizzarsi per competere con gli S.U. e il Giappone", Il Sole-24 ore, 24.3.1979, p. 13.

(2) Come nel Regno Unito, per l'industria elettronica (cfr. par. 4.4.).

telecomunicazioni via satellite". (1)

Anziché precisare le linee di attuazione della politica industriale in questo campo, la Commissione della CEE si accinge a preparare una normativa comune per la liberalizzazione degli appalti di forniture per telecomunicazioni, che è stata giustamente giudicata come un'indebita "tutela esercitata nei confronti delle imprese pubbliche". (2)

A nostro avviso, una corretta ed efficace politica industriale comunitaria, in molti casi e specialmente nei settori di avanguardia, dovrebbe far leva sulla cooperazione fra enti ed imprese pubbliche dei paesi membri e talvolta anche fra imprese pubbliche e private europee.

Nel proporre simili soluzioni siamo pienamente consapevoli dell'avvertimento di Vaccà a chi veda semplicisticamente in una collaborazione con imprese europee l'alternativa alla sua proposta di alleanza fra PP.SS. e IM americane: "Occorre seriamente paventare che la bandiera dell'europesismo non [serva] ... come efficace copertura per sostituire al difficile e forse più impegnativo rapporto con l'oligopolio USA, un più facile - anche se a nostro parere ancora più pericoloso - rapporto di dipendenza nei riguardi di grandi partners europei". (3)

Un pericolo del genere va tenuto presente, (4) ma non va sopravvalutato, anche perché, nella presente analisi, non ci siamo limitati a suggerire soluzioni a livello europeo, ma abbiamo indicato soluzioni a regolamentazioni anche a livello nazionale.

(1) Cfr. Piccione U., L'appalto danese al Giappone ora un "caso" CEE, "Il Sole-24 ore", 20.4.1979, p. 13.

(2) C.E.E.P., Projet d'avis du C.E.E.P. sur la Proposition de Directive de la Commission de la CEE sur "L'ouverture des marchés de fournitures passés par les services des telecommunications," 8.12.1978, p. 5.

(3) Cfr. Vaccà S., E' ipotizzabile una politica...", cit., Economia e Politica Industriale", n° 10, 1975, p. 178.

(4) Ciò si ricollega al discorso sulla sfida lanciata dalle IM europee e giapponesi a quelle americane, che, secondo alcuni, starebbero soccombendo.

4.6. Una strategia autonoma per le imprese pubbliche

Nei paragrafi precedenti abbiamo formulato dei suggerimenti circa le linee di espansione delle imprese manifatturiere IRI, da perseguirsi autonomamente o attraverso qualche tipo di associazione con imprese estere. Tali suggerimenti vanno considerati nel quadro più ampio della politica industriale nazionale e comunitaria, di cui, negli stessi paragrafi, si sono discussi alcuni aspetti, quelli più collegati con la definizione del ruolo che nell'ambito di essa può essere svolto dalle imprese nazionali e dalle IM.

L'indicazione dei settori o dei sotto-settori nei quali ci è parso di rilevare buone potenzialità delle imprese IRI era, pertanto, strettamente connessa con la definizione di una politica industriale tesa

- 1) a vincolare a certi parametri, la presenza e il comportamento delle IM, di cui si riconoscono sia alcune potenzialità sia i caratteri negativi;
- 2) a rafforzare, in certe condizioni, l'industria nazionale privata e, più in particolare, pubblica, sia per aumentare gli stimoli allo sviluppo sia per garantire un più facile inserimento nella politica governativa, anche per altre finalità di politica economica. Da questo secondo punto di vista, le imprese pubbliche occupano, ovviamente, un ruolo privilegiato nella politica industriale.

In tale quadro le potenzialità delle imprese IRI, vanno viste alla luce degli strumenti che lo stato mette loro a disposizione per raggiungere le finalità della politica industriale (a seconda dei settori, orientamento della domanda, incentivi e contributi per la ricerca e la formazione professionale) e dei vincoli posti al loro operare (ad es., per quanto concerne la proiezione all'estero).

Ove venissero meno - o meglio, non prendesse corpo - questo disegno complessivo di politica industriale, anche le potenzialità delle imprese pubbliche (o private) nazionali si affievolirebbero.

Come riflesso di ciò, anche i suggerimenti relativi al

alla cooperazione fra imprese pubbliche e capitale estero (1) avrebbero ambito di applicazione, significato e conseguenze diverse: ambito di applicazione probabilmente maggiore, almeno nel breve periodo (2), perché i settori in cui andrebbe perseguita la cooperazione sarebbero più numerosi; significato più restrittivo, in quanto la cooperazione sarebbe una forma mascherata e forse duratura di dominazione tecnologica e manageriale; conseguenze più gravi in tema di autonomia delle scelte economiche e sociali del nostro paese, per quanto si è detto, anche se sommariamente, sulle esigenze di riconversione e sulla natura dei problemi dell'economia italiana.

E' per questo che ci sembra assolutamente necessario che l'IRI suggerisca agli organi competenti, se non di accettare il disegno di politica industriale qui suggerito, almeno un'imp^o stazione simile, che leghi in modo molto stretto obiettivi, stru^o menti e soggetti della politica industriale. A questo fine potrebbe essere utile anche un'opera di informazione dell'opinione pubblica.

L'interesse diretto dell'IRI alla proposta complessiva qui avanzata ci sembra innegabile. Altre soluzioni, adombrate da qualcuno a livello generale dell'intera economia (Andreotti-Pro^o di) o di alcuni settori, potrebbero accrescere le difficoltà dell'IRI, la cui libertà di azione non risulterebbe accresciuta ma sostanzialmente menomata.

Ciononostante, ci sembra necessario considerare anche l'eventualità, tutt'altro che improbabile (3), in cui in sede politica nazionale (ed anche a livello CEE) non si assumano atteggiamenti coerenti con quanto finora detto o perché potrebbe non essere affatto assunto alcun nuovo atteggiamento o perché il nuovo atteggiamento potrebbe essere più tollerante di quanto non

-
- (1) O l'indicazione dei settori nei quali si debba fare quasi esclusivo affidamento sulle IM estere.
 - (2) Nel più lungo periodo potrebbe incidere negativamente la ridotta forza negoziale delle imprese italiane.
 - (3) Questa eventualità dipende, peraltro, anche dalle informazioni di cui disporranno i pubblici poteri e dalle pressioni che l'industria nazionale saprà esercitare su di essi, per bilanciare almeno le pressioni (e i ricatti eventuali) del capitale estero.

sia qui previsto nei confronti delle IM.

In questi casi, infatti, l'IRI si troverebbe a dover gestire con mezzi insufficienti un rafforzamento del gruppo e dell'intera struttura produttiva nazionale.

Si tratterebbe allora di individuare, con una ottica un po' diversa da quella fin qui seguita, i settori, in cui la collaborazione con il capitale estero si presenta più necessaria. Così pure, cambierebbero in una certa misura le modalità e i termini della cooperazione. Infine, cambierebbero pure - e forse in misura più rilevante - i partners con i quali sarebbe conveniente ricercare una cooperazione. Occupiamoci nell'ordine di questi tre aspetti del problema.

Dall'analisi precedente deriva - esplicitamente o implicitamente - che, anche in presenza di un'adeguata politica industriale, le imprese pubbliche (e private) italiane saranno dipendenti dall'estero nel medio periodo, in un certo numero di campi. Ciò, in ogni caso dovrebbe indurle ad attivare qualche forma di cooperazione con IM estere nei seguenti campi particolari:

- 1) in quei settori nei quali le tecnologie estere sono quasi del tutto ignote alle imprese pubbliche eppure siano considerate necessarie per lo sviluppo del nostro apparato produttivo (ad esempio, per certe tecnologie di sfruttamento dell'energia nucleare);
- 2) in quei settori maturi o quasi maturi nei quali le imprese pubbliche dispongano di una buona rete commerciale e di assistenza ovvero possano assicurare comunque un mercato di sbocco, ma nei quali si assisterà a notevoli razionalizzazioni in campo europeo e mondiale (ad esempio, settore automobilistico ed eventualmente alimentare);
- 3) nei settori anche di avanguardia in cui le imprese pubbliche nazionali abbiano una tecnologia più o meno progredita, ma parziale (ad esempio, siderurgia);
- 4) nei settori in cui la tecnologia delle PP.SS. sia particolarmente progredita, ma parziale, specialmente perché si tratta di attività di notevolissime dimensioni (grandi progetti aeronautici, spaziali, di costruzioni varie). (1)

(1) In quest'ultimo caso è più probabile che l'intera attività

Nel caso in cui non sia adottata una congrua politica industriale lungo le linee da noi suggerite nel presente capitolo, questo elenco di settori nei quali le imprese pubbliche devono ricercare una cooperazione con le IM si allungherebbe. Vi rientrerebbero anche quelli in cui le imprese IRI possiedono già tecniche avanzate e competitive e nei quali il rafforzamento e lo sviluppo ulteriore dovrebbero essere affidati - nella nostra proposta complessiva di politica economica - all'orientamento della domanda pubblica, all'incentivazione dell'industria nazionale, ecc. Venendo a mancare questo sostegno, le imprese IRI si troverebbero spinte probabilmente ad accordi con il capitale estero e, in alcuni casi, sarebbero forse anche condannate a soccombere nel lungo periodo.

In altri casi dovrebbe essere forse affidato alla cooperazione con il capitale estero il compito di raggiungere o facilitare una razionalizzazione di alcuni settori collegati, razionalizzazione che altrimenti andrebbe perseguita con provvedimenti interni (questo potrebbe essere il caso dell'industria alimentare, dove alcune capacità manageriali e tecnologiche delle IM estere potrebbero essere utilizzate nel senso anzi detto).

La mancata attuazione dell'intera proposta di politica industriale che scaturisce dal presente lavoro porterebbe anche a peggiorare i termini degli accordi con le IM. Nel cap. 2 si sono esaminate in astratto le varie forme di cooperazione e si è detto che, in una certa misura, i risultati della cooperazione non dipendono dalla forma della stessa, ma dal potere negoziale del paese ospite e dalla sua abilità e strategia.

L'IRI ha in passato potuto trarre vantaggio da alcune collaborazioni con le IM, ma ora i risultati conseguiti rischiano di andare perduti se i poteri pubblici, rinunciano a far uso della capacità di negoziazione di cui dispongono.

L'ultimo punto che desideriamo affrontare in queste conclusioni riguarda i partners esteri della cooperazione. Abbiam

././ produttiva materiale (ossia, a parte alcune attività di ricerca) si svolga all'estero. Ciò richiama alla mente il problema più volte sfiorato in questo studio dell'attività delle imprese pubbliche italiane all'estero che, nel caso particolare, è già ampiamente sviluppata, ma che potrebbe svilupparsi anche in altri settori.

mo già sottolineato che spesso può essere conveniente - da svariati punti di vista - ricercare qualche forma di collaborazione con outsiders e non con imprese leaders. Aggiungiamo ora che i partners non devono essere necessariamente di origine americana. Ciò sia perché in alcuni settori validi outsiders provengono da altri paesi, sia perché buone condizioni di cooperazione potrebbero essere fornite in questi anni da IM provenienti da alcuni paesi che - come il Giappone - hanno bisogno di basi di penetrazione in Europa. (Tra l'altro ciò potrebbe indurre anche le IM americane ad essere più disponibili ad una fattiva collaborazione con le imprese locali).

Gli ID giapponesi, sono cresciuti, dal 1966 al 1975 a tassi estremamente elevati, superiori al 30%. (1) Attualmente le IM giapponesi tendono a dirigersi in misura più consistente verso l'Europa e gli Usa, dove si sono moltiplicate negli ultimi tempi le loro iniziative, tendenti, fra l'altro, a superare le barriere tariffarie e non tariffarie poste nei confronti dei loro prodotti. Per quanto concerne l'Europa le iniziative giapponesi hanno finora teso a concentrarsi nei paesi più a Nord nella CEE, trascurando in larga misura l'Italia. Negli ultimi tempi la penetrazione giapponese ha riguardato in particolare la Gran Bretagna. I casi più rilevanti sono stati quelle delle j.v. fra Hitachi e GEC e fra Honda e BL. In entrambi i casi il proposito dei giapponesi è quello di superare i vincoli imposti dai paesi europei alle loro esportazioni e le imprese britanniche in questo modo tentano di far fronte a difficoltà tecniche e di mercato. Il governo laburista inglese ha, poi, favorito questa politica di alleanza con le imprese giapponesi per problemi sia di bilancia dei pagamenti sia di carattere regionale.

Pur ribadendo che esistono dei grossi ostacoli all'incremento degli ID esteri nel nostro paese (Cfr. par. 4.3.) e

(1) Esattamente, nel periodo il tasso di crescita è stato del 31,12%, contro il 20,40% degli ID tedeschi e il 9,33% degli ID americani (Cfr. MITI, White paper on international trade, 1973 e 1977).

Per utilizzare un altro indicatore, il Giappone presentava nel 1976 20 imprese fra le maggiori 12 al livello mondiale in 13 settori industriali, mentre ne presentava soltanto 1 nel 1959 (Cfr. Franko L.G., Multinationals: the end of U.S. dominance, cit., p. 96).

che, comunque, sarebbe opportuno disciplinare l'ingresso delle IM, le imprese pubbliche italiane non dovrebbero sottovalutare le condizioni che potrebbero essere offerte dalle IM giapponesi sia tenendo conto dell'attuale congiuntura, che - come si è detto - sembra richiedere, comunque, una loro presenza in Europa, sia facendo leva sulle prospettive di sviluppo dei paesi del Mediterraneo, che potrebbero fornire un incentivo alla localizzazione in Italia piuttosto che in altri paesi europei.

A nostro avviso, peraltro, anche la cooperazione con le IM giapponesi andrebbe subordinata, anzitutto, allo sviluppo autonomo dell'industria nazionale e, in secondo luogo, alla possibilità di cooperazione con imprese pubbliche europee, come si sosteneva nel par. 4.5., anche per non correre quei rischi che sono venuti alla luce negli ultimi mesi a proposito del progetto, e poi non realizzato, investimento della Ford in Europa, che ha visto aprirsi una vera e propria asta al ribasso fra Austria, Francia e Portogallo.

Se, però, non dovessero essere presi gli opportuni provvedimenti in sede di politica nazionale e comunitaria, la carta di una autonoma collaborazione con le imprese giapponesi dovrebbe essere presa in seria considerazione dalle nostre imprese pubbliche.

Conclusioni

Più che riassumere il contenuto dell'analisi e delle proposte che precedono, ci sembra utile accennare brevemente ad un argomento che si è più volte sfiorato, con necessari ma sommari riferimenti, nel corso della ricerca.

Si tratta del grosso problema della proiezione all'estero delle imprese pubbliche italiane. Essa è già molto rilevante attualmente ed è cresciuta rapidamente in numerosi settori negli ultimi anni, ma assume quasi esclusivamente la forma di esportazioni e non di produzione all'estero, per il gruppo IRI.

Questa situazione deriva dai vincoli politici esplicitamente o implicitamente imposti alle PP.SS. e, al livello aziendale, comporta inefficienze di vario genere, in settori sia maturi sia a tecnologia intermedia sia nuovi.

Va indubbiamente discussa più approfonditamente in astratto la relazione fra convenienza aziendale e convenienza per l'intero sistema economico. Peraltro, si può rilevare in questa sede che alcune produzioni all'estero comportano, oltre che vantaggi aziendali, anche chiari benefici per l'intero sistema economico, particolarmente ove si precisi che la "situazione alternativa" può essere quella di una radicale riduzione della presenza delle imprese pubbliche all'estero in termini di esportazioni, a seguito di investimenti in loco per produzioni sostitutive effettuati da concorrenti, anche per le pressioni esercitate in tal senso dai paesi ospiti.

E' a nostro avviso possibile individuare una gamma di settori nei quali sia possibile accertare una netta convenienza dell'investimento diretto all'estero sia dal punto di vista del gruppo IRI sia da quello dell'intero sistema economico italiano.

Un'analisi del genere dovrebbe consentire di valutare unitariamente le prospettive di effettiva ristrutturazione del sistema produttivo italiano, così come sono state individuate nel corso della presente ricerca.

ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI - ROMA
n° Inv. 40368
16 MAG, 1991
BIBLIOTECA